





QUADERNI DI «STUDI SENESI»

RACCOLTI DA PAOLO NARDI

---

140

MARCO MANCINI

**LO SCIoglimento  
“SANZIONATORIO”  
DEGLI ORGANI REGIONALI**



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 2016

[ISBN 978-88-14-21715-9]

**COMITATO SCIENTIFICO**

ANDREW ASHWORTH – EMANUELE CASTRUCCI – GIULIO CIANFEROTTI – FLORIANA COLAO  
GIANDOMENICO COMPORTI – GIOVANNI COSÌ – PETER DENLEY – ENRICO DICCIOTTI  
LORENZO GAETA – DENIS GALLIGAN – MARTIN GEBAUER – BERNARDO GIORGIO MATTARELLA  
STEFANIA PACCHI – VALERIA PIERGIGLI – FRANCESCO PISTOLESI  
JUANA PULGAR – VITTORIO SANTORO – GIULIANO SCARSELLI – GERALD SPINDLER  
EMANUELE STOLFI – MARCO VENTURA

**DIRETTORE**

PAOLO NARDI

**VICE – DIRETTORI**

SONIA CARMIGNANI - STEFANO PAGLIANTINI

**COMITATO DI REDAZIONE**

GIANDOMENICO COMPORTI – ROBERTO GUERRINI – PAOLO NARDI  
MARIA LUISA PADELLETTI – ANDREA PISANESCHI – STEFANIA PACCHI

**SEGRETARI DI REDAZIONE**

GIOVANNI COSSA – GIAN LUCA NAVONE

**La presente opera è stata sottoposta a referaggio anonimo  
e viene pubblicata con il contributo dei fondi di ricerca  
del Dipartimento di Economia  
dell'Università "Cà Foscari" di Venezia**

© Dott. A. Giuffrè Editore, S.P.A. Milano

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

(2016) Tipografia «PISTOLESI Editrice IL LECCIO srl»  
53035 Monteriggioni, loc. Badesse (Siena) - Via della Resistenza, 117

*“Non a caso cadono le foglie di Lorièn”*

*A Niccolò e Denise, le mie stelle polari*



## INDICE SOMMARIO

### CAPITOLO I LO SCIoglimento “ETERONOMO” DEGLI ORGANI REGIONALI DI VERTICE: UN ISTITUTO DALLE MOLTEPLICI IMPLICAZIONI “SISTEMATICHE”

1 Premessa .....	pag.	1
2 Le molteplici implicazioni sottese alla disciplina dell’istituto dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali costituzionalmente necessari .....	»	3
3 Caratteri e <i>ratio</i> dello scioglimento “eteronomo” nella Carta del ‘48, tra eterogeneità dell’istituto e coerenza con il modello di regionalismo .....	»	15
4 La Novella costituzionale del 1999: la fuoriuscita delle ipotesi di scioglimento “funzionale” dall’ambito di intervento “eteronomo” degli organi statali .....	»	37
5 Profili di connessione e di distinzione tra scioglimento “funzionale” e scioglimento “sanzionatorio” .....	»	46
6 L’inquadramento “sistematico” dello scioglimento “sanzionatorio” alla luce delle coordinate tracciate dalla “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale .....	»	56
7 Le conseguenze che ne discendono in ordine ai caratteri e alla natura dell’istituto .....	»	62
8 E in ordine alla sua applicazione “eccezionale” e “residuale” .....	»	68
9 Considerazioni conclusive di sintesi .....	»	82

### CAPITOLO II L’INTERPRETAZIONE “SISTEMATICA” DEI PRESUPPOSTI “SOSTANZIALI” DI APPLICAZIONE DELL’ISTITUTO

1 Premessa .....	»	87
2 Le fattispecie “sostanziali” giustificative dello scioglimento “sanzionatorio” tra tassatività, indeterminatezza delle formule e superfluità di un’intermediazione legislativa ..	»	89

3	Gli “atti contrari alla Costituzione”: una fattispecie “sostanziale” di difficile inquadramento dogmatico ed incerta definizione .....	»	102
4	La possibile configurazione di ipotesi di “atti contrari alla Costituzione” .....	»	113
5	Una fattispecie “paradigmatica”: l’elusione del giudicato costituzionale .....	»	132
6	La “strada stretta” delle “gravi violazioni di legge” .....	»	145
7	Lo scioglimento “sanzionatorio” per “ragioni di sicurezza nazionale”: uno strumento “emergenziale” .....	»	155
8	I presupposti “sostanziali” di scioglimento negli statuti speciali. Cenni .....	»	166
9	La valutazione dei presupposti “sostanziali” di scioglimento, a cavallo tra legittimità e discrezionalità .....	»	172
10	Considerazioni conclusive di sintesi .....	»	180

## CAPITOLO III

**IL PROCEDIMENTO DISSOLUTIVO  
E LA SUCCESSIVA FASE DI AMMINISTRAZIONE  
“PROVVISORIA” DELLA REGIONE**

1	Premessa .....	»	187
2	Titolarità del potere dissolutivo e natura del decreto di scioglimento-rimozione: la tesi dell’atto presidenziale ..	»	192
3	La tesi dell’atto “complesso-misto” .....	»	203
4	La tesi (prevalente) dell’atto governativo .....	»	207
5	L’intervento chiarificatore della “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale e il carattere “complesso” del provvedimento dissolutivo .....	»	218
6	L’impossibilità di modificare la sequenza procedimentale configurata dall’art. 126 Cost. ....	»	228
7	Un altro strumento di garanzia dell’autonomia regionale: l’impugnazione del provvedimento dissolutivo .....	»	235
8	Il procedimento dissolutivo nelle Regioni a statuto speciale. Cenni .....	»	251
9	La fase dell’amministrazione “provvisoria”: le coordinate “sistematiche” della disciplina e la fonte competente ....	»	257



10 L'organo competente a gestire la fase dell'amministrazione "provvisoria" .....	»	266
11 I suoi poteri .....	»	279
12 La sua durata .....	»	296
13 Considerazioni conclusive di sintesi .....	»	303
POSTILLA CONCLUSIVA .....	»	311
Indice degli autori e delle opere citate .....	»	325



## CAPITOLO I

# LO SCIoglimento “ETERONOMO” DEGLI ORGANI REGIONALI DI VERTICE: UN ISTITUTO DALLE MOLTEPLICI IMPLICAZIONI “SISTEMATICHE”

SOMMARIO: 1 – Premessa; 2 – Le molteplici implicazioni sottese alla disciplina dell’istituto dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali costituzionalmente necessari; 3 – Caratteri e *ratio* dello scioglimento “eteronomo” nella Carta del ‘48, tra eterogeneità dell’istituto e coerenza con il modello di regionalismo; 4 – La Novella costituzionale del 1999: la fuoriuscita delle ipotesi di scioglimento “funzionale” dall’ambito di intervento “eteronomo” degli organi statali; 5 – Profili di connessione e di distinzione tra scioglimento “funzionale” e scioglimento “sanzionatorio”; 6 – L’inquadramento “sistematico” dello scioglimento “sanzionatorio” alla luce delle coordinate tracciate dalla “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale; 7 – Le conseguenze che ne discendono in ordine ai caratteri e alla natura dell’istituto; 8 – E in ordine alla sua applicazione “eccezionale” e “residuale”; 9 – Considerazioni conclusive di sintesi.

### 1 – *Premessa*

Il presente lavoro si propone di analizzare l’istituto dello scioglimento-rimozione *ab extra* degli organi regionali di vertice disciplinato dall’art. 126 Cost., con particolare riguardo alla sua natura e alle sue caratteristiche, nonché ai suoi presupposti applicativi “sostanziali” e “procedurali”.

Il primo capitolo è volto a dimostrare l'importanza "sistematica" rivestita dall'istituto in parola, in virtù delle molteplici implicazioni che presenta tanto sul piano della forma di Stato quanto su quello della forma di governo. Occorrerà pertanto procedere al suo corretto inquadramento storico-evolutivo nella forma di Stato regionale delineata dalla nostra Costituzione e nel ben più vasto ambito del modello complessivo dei rapporti Stato-Regioni dalla stessa prefigurato.

Sotto quest'ultimo profilo, si renderà necessario rivolgere l'attenzione in chiave comparativa alla disciplina contenuta originariamente nella Carta del '48 e alle successive modifiche apportate alla stessa dalla Novella del 1999 che, seppur apparentemente marginali, in realtà -come si vedrà- rivelano un deciso cambio di prospettiva e di ispirazione complessiva.

Soltanto in seguito al compimento di quest'analisi di tipo diacronico-evolutiva risulterà possibile calare l'istituto in parola nell'attuale quadro costituzionale di riferimento al fine di evidenziarne le caratteristiche "sistematiche" e la loro incidenza sull'interpretazione dei suoi presupposti applicativi. Sul punto, assume decisivo rilievo una recente pronuncia della Corte costituzionale che, a seguito di un'approfondita ricostruzione dell'istituto, ne ha chiarito definitivamente i contorni, in ordine soprattutto alla *ratio* della sua previsione, agli interessi e valori costituzionali coinvolti dalla sua applicazione e alle ricadute che ne discendono sia riguardo alla configurazione delle fattispecie "sostanziali" di scioglimento-rimozione contemplate dal primo comma dell'art. 126 Cost. che alla diversa latitudine e consistenza dei poteri dei soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento dissolutorio.

## 2 – *Le molteplici implicazioni sottese alla disciplina dell'istituto dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali costituzionalmente necessari*

L'istituto dello scioglimento “eteronomo”<sup>1</sup> degli organi regionali costituzionalmente necessari disciplinato dall'art. 126 della Costituzione, pur non avendo ad oggi ricevuto applicazione<sup>2</sup>, sottende molteplici implicazioni di carattere “sistemico” che interessano tanto la forma di Stato quanto la forma di governo<sup>3</sup>.

Anzitutto l'istituto in parola deve essere inquadrato nell'ambito della più vasta tematica dello scioglimento *ab extra* degli organi collegiali elettivi-rappresentativi, che include anche le ipotesi di dissoluzione delle assemblee parlamentari e dei Consigli provinciali e comunali riguardo alle quali, pur con le dovute differenze, presenta alcuni elementi comuni.

Non occorre soffermarsi diffusamente su un tema che, seppur ampiamente dibattuto in dottrina<sup>4</sup>, non costituisce

<sup>1</sup> Si ritiene infatti opportuno seguire, tra le numerose altre distinzioni possibili tra le diverse forme di scioglimento, quella cui accede C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, pp. 2492 ss., tra scioglimento “eteronomo”, disposto *ab extra* dagli organi statali, e scioglimento “autonomo”, disposto *ex interiore parte* dagli stessi organi regionali.

<sup>2</sup> Sebbene in un caso si fosse giunti molto vicini al suo utilizzo, in relazione ad una vicenda concernente la Valle d'Aosta, riguardo alla quale cfr. C. cost., n. 101/1966, in “Giur. cost.” 1966, II, pp. 1551 ss., con note di M. MAZZIOTTI, *Condizioni di validità della rinuncia al giudizio e poteri istruttori del Governo in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali*, ivi, pp. 1561 ss., e M. GALIZIA, *Sfiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, ivi, pp. 1570 ss.

<sup>3</sup> Come aveva del resto già lucidamente osservato in epoca meno recente P. COSTANZO, *Art. 126*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna, Roma 1990, II, pp. 364 ss.

<sup>4</sup> Soprattutto in riferimento allo scioglimento “anticipato” delle Camere, in ordine al quale cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli 1948; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la*

oggetto diretto della presente trattazione, ma è comunque opportuno premettere alcune considerazioni utili per comprendere la *ratio* dell'istituto in parola.

*In primis*, le ipotesi dissolutorie *de quibus* non riguardano lo scioglimento “naturale” degli organi elettivi, che si verifica in modo automatico allo spirare del termine previsto per la loro durata<sup>5</sup>, quanto piuttosto il loro scioglimento “anticipato” a seguito della verifica di un evento incerto ed imprevedibile *ex ante*<sup>6</sup>. Poichè la permanenza in carica degli organi elettivi in parola è strettamente e direttamente connessa al soddisfacimento degli interessi pubblici delle collettività generali o particolari rappresentate, le ipotesi del loro scioglimento “anticipato” sono nel nostro ordinamento espressamente previste e disciplinate a livello costituzionale (per quanto concerne le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali) e a livello normativo primario (per quanto concerne i Consigli provinciali e comunali). La necessità di una predefinizione a livello costituzionale o

*classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini 1983; L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Roma 1983; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, I, Milano 1984, II, Milano 1988; G. M. SALERNO, *Art. 88*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, pp. 547 ss.; G. F. CIAURRO, voce *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXXII, 1994; S. BARTOLE, voce *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999; T. E. FROSINI - C. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 1712 ss.; F. DIMORA, *Art. 88*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, pp. 795 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova 2008.

<sup>5</sup> Prestabilita, per quanto concerne i Consigli regionali, in cinque anni, decorrenti dalla data di elezione, ex art. 5, l. n. 165/2004, riguardo alla quale cfr. B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005.

<sup>6</sup> Parafrasando F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in “Quad. reg.” 2003, p. 6, deve trattarsi di un evento *incertus an e incertus quando*.

legislativo delle ipotesi di dissoluzione anticipata degli organi elettivi assume quindi un'evidente funzione di garanzia degli interessi delle comunità rappresentate.

Conseguentemente, la disciplina in oggetto non si limita soltanto a prevedere la possibilità di uno scioglimento “anticipato” ma include anche la specificazione dei presupposti giustificativi, l'individuazione delle procedure dissolutorie e degli organi titolari del relativo potere<sup>7</sup>. Sotto quest'ultimo profilo si riscontra un certo grado di proceduralizzazione (seppur minimo e suscettibile di successiva integrazione, come si vedrà) sia nelle disposizioni costituzionali relative rispettivamente alle Camere (art. 88) e ai Consigli regionali (art. 126) che nelle disposizioni legislative relative agli organi elettivi degli enti locali (art. 141 d. lgs. n. 267/2001)<sup>8</sup>.

Viceversa, il grado di approfondimento della disciplina risulta profondamente diverso in ordine ai presupposti giustificativi dello scioglimento “anticipato”. Al riguardo, come noto, si registra un significativo silenzio da parte dell'art. 88 Cost., che rinuncia ad ogni previa “tipizzazione” delle possibili cause di scioglimento delle Camere subordinandone piuttosto la verifica alle mutevoli e fluide dinamiche connesse al funzionamento della forma di

<sup>7</sup> Negli ordinamenti con forma di governo parlamentare si conoscono infatti ipotesi di scioglimento disposte dal Capo dallo Stato, dal Governo, dal popolo o addirittura dalle stesse Assemblee che ne sono colpite (c.d. “autoscioglimento”).

<sup>8</sup> Sullo scioglimento dei Consigli provinciali e comunali cfr. M. PERINI, *Artt. 141-143*, in C. NAPOLI - N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli Enti Locali*, Roma 2013, pp. 1442 ss.; V. MONTARULI, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, Napoli 2014. Circa le similitudini con le ipotesi di scioglimento dei Consigli regionali cfr. G. CAPORALI, *I poteri di controllo-intervento (la dissoluzione ab extra) sugli organi di governo delle Regioni*, in A. FERRARA - G. M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, pp. 147 ss.

governo e ai rapporti tra gli organi investiti della funzione di indirizzo politico. È altrettanto noto come questa scelta sia gravida di conseguenze anche in ordine all'individuazione dell'effettivo titolare del potere di scioglimento<sup>9</sup>.

Di contro, le disposizioni costituzionali e legislative relative ai Consigli regionali, provinciali e comunali individuano in modo tassativo i presupposti giustificativi dello scioglimento e favoriscono pertanto la “tipizzazione” delle fattispecie dissolutorie e una conseguente, maggiore garanzia delle comunità rappresentate<sup>10</sup>.

Riprendendo considerazioni svolte riguardo alle Assemblee parlamentari che possono valere anche riguardo agli organi elettivi degli enti territoriali, i presupposti giustificativi dello scioglimento “anticipato” possono ricondursi a due grandi “famiglie”<sup>11</sup>, a ciascuna delle quali corrisponde una diversa configurazione e caratterizzazione dell'istituto.

Da un lato, infatti, lo scioglimento può essere disposto

<sup>9</sup> Al riguardo, alle opere già citate *retro*, alla nota 4, *adde*, più di recente, B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma 2011, pp. 105 ss.; P. COSTANZO, *La gestione della crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente*, Torino 2011, pp. 111 ss.

<sup>10</sup> Sulle differenze tra scioglimento dei Consigli regionali e delle Camere, anche in ordine alla loro diversa posizione costituzionale cfr. S. BARTOLE, *La “posizione” rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in “Giur. cost.” 1968, pp. 2565 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 390; D. CODUTI, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, 2010, pp. 536 ss. Ravvisava invece profili di similitudine tra le due tipologie di scioglimento V. SICA, *Lo scioglimento dei consigli regionali*, in “Rass. dir. pubbl.” 1954, pp. 482 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, in particolare, D. OLIVER, *Government in the United Kingdom: the search for accountability, effectiveness and citizenship*, Milton Keynes: Open University Press 1991, pp. 41 ss. Cfr. anche F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., pp. 7 ss. e, seppur da una prospettiva diversa, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2492 ss.



per cause connesse al malfunzionamento della forma di governo e delle dinamiche dei rapporti tra gli organi titolari della funzione di indirizzo politico e assume pertanto carattere “funzionale”. La funzione che è chiamato ad assolvere (e la *ratio* giustificativa della sua previsione) è infatti quella di consentire l'immediato ripristino delle condizioni dirette a garantire il corretto funzionamento della forma di governo e del circuito dell'indirizzo politico. In ipotesi di tal fatta la decisione sostanziale di procedere allo scioglimento implica considerazioni di carattere *lato sensu* politico e viene pertanto solitamente rimessa ad un organo investito della funzione di indirizzo politico quale il Governo.

Dall'altro lato, la dissoluzione può essere disposta per cause del tutto estranee alle dinamiche del circuito dell'indirizzo politico ed attinenti piuttosto a situazioni di carattere eccezionale, direttamente determinate e comunque ascrivibili all'attività o anche alla sola permanenza in carica degli organi elettivi, asseritamente idonee a compromettere il corretto funzionamento o addirittura la sopravvivenza stessa del sistema costituzionale nel suo complesso. In questi casi lo scioglimento assume carattere “sanzionatorio”. La sua funzione (e la *ratio* della sua previsione) è infatti quella di assicurare il superamento delle situazioni che minacciano la tenuta dell'ordinamento costituzionale attraverso la “sanzione” costituita dalla rimozione degli organi elettivi che ne hanno determinato l'insorgenza. In buona sostanza, in questi casi, le situazioni di concreto pericolo per la tenuta dell'ordinamento costituzionale risultano intimamente connesse alla permanenza in carica degli organi rappresentativi. Il potere sostanziale di procedere allo scioglimento, pertanto, implicando una serie di valutazioni e considerazioni al contempo giuridiche e politiche, viene attribuito ad un organo *super partes* quale il Capo dello Stato.

Già da queste prime considerazioni risulta possibile scorgere le implicazioni sottese all'istituto in parola riguardo alla forma di Stato e alla forma di governo. In primo luogo, infatti, lo scioglimento "anticipato" degli organi elettivi incide direttamente sul principio rappresentativo che costituisce il fulcro, la base fondante dei rapporti tra governanti e governati nella forma di Stato costituzionale. In secondo luogo, la scelta di attribuire il potere di scioglimento in capo all'uno anziché all'altro degli organi di vertice dell'ordinamento influenza ed al contempo risulta influenzata dal ruolo attribuito a ciascuno di essi nell'ambito della forma di governo prescelta.

Passando dal *genus* alla *species* e più precisamente, per quanto ci pertiene, dallo scioglimento della assemblee rappresentative in generale a quello degli organi rappresentativi regionali, è possibile ravvisare l'esistenza di ulteriori, autonomi e specifici profili di incidenza sulla forma di Stato e sulla forma di governo.

Quanto alla forma di governo, non occorre spendere molte parole su una questione che verrà affrontata con la dovuta attenzione in seguito. È sufficiente al momento rilevare come nel procedimento diretto all'emanazione del provvedimento dissolutivo risultano coinvolti, per espressa previsione costituzionale, seppur in varia misura e con diversità di ruoli e funzioni, tutti gli organi costituzionali indefettibili, appartenenti tanto al circuito dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo) quanto al circuito delle garanzie (Presidente della Repubblica e, in via meramente eventuale, Corte costituzionale). Ciò è di per sé sufficiente per comprendere il rilievo rivestito dalla previsione dell'istituto in parola e dal concreto esercizio del potere dissolutivo rispetto alle dinamiche della nostra forma di governo. Basti soltanto por mente all'intenso dibattito sviluppatosi attorno al tema dell'effettiva titolarità del potere di scio-

glimento e alla connessa questione della natura del decreto presidenziale conclusivo del procedimento dissolutorio<sup>12</sup>.

Di non minore evidenza risultano le implicazioni “sistematiche” sottese allo scioglimento “eteronomo” in relazione alla forma di Stato nella sua declinazione “verticale”. Più precisamente, vengono in rilievo i profili relativi alle modalità di riparto dei poteri e delle funzioni tra autorità centrali e articolazioni territoriali posti a fondamento della distinzione tra Stati unitari e Stati composti e, all’interno di questi ultimi, della classificazione in Stati federali e Stati regionali<sup>13</sup>.

L’istituto in parola, considerato non isolatamente bensì alla luce del complesso delle disposizioni costituzionali contenute nel Titolo V della Costituzione e del modello di regionalismo che ne risulta, disvela inaspettate implicazioni “di sistema”. La disciplina costituzionale dello scioglimento “eteronomo” contenuta nell’art. 126 Cost., infatti, al pari e in misura non certo inferiore rispetto ad altri, ap-

<sup>12</sup> Sul quale cfr. *infra*, Capitolo III.

<sup>13</sup> Sui caratteri del federalismo e sulla distinzione tra Stato federale e Stato regionale cfr., nell’ambito di una sterminata letteratura, almeno G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma 1944; C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in theory and practice*, New York 1966; D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1987; G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, pp. 854 ss.; A. D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in “Quad. cost.” 1995, pp. 367 ss.; N. OLIVETTI RASON - L. PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova 1996; A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova 1997; R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, London 1999; M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano 2003; G. DI GENIO, *Stato regionale versus stato federale*, Milano 2005; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico: federalismo e regionalismo*, Torino 2005; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano 2006, pp. 5733 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino 2007; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Torino 2010.

parentemente più rilevanti profili di disciplina quali quelli attinenti al grado di autonomia statutaria e al riparto delle funzioni legislative o amministrative, concorre a definire l'assetto complessivo dei rapporti funzionali, organici e istituzionali tra Stato e Regioni e da tale assetto risulta a sua volta profondamente condizionata.

Del resto, le richiamate implicazioni “sistematiche” sottese alla disciplina dell'art. 126 Cost. sono state evidenziate dalla stessa Corte costituzionale che, di recente, ha avuto occasione di pronunciarsi sui presupposti giustificativi dello scioglimento “eteronomo” dei Consigli regionali<sup>14</sup>. La Corte, anzitutto, ha sottolineato che il potere di scioglimento-rimozione “*funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale*”. Immediatamente dopo ha precisato che la disciplina dell'istituto è diretta al contemperamento di due valori provvisti di pari rilievo: l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che caratterizza “*la stessa forma di Stato italiana come Stato regionale*”, da un lato; il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, solennemente proclamato dall'art. 5 Cost., dall'altro<sup>15</sup>.

Anche l'istituto *de quo* risulta pertanto attratto nell'orbita dell'incessante confronto dialettico tra unità e

<sup>14</sup> Si allude a C. cost., n. 219/2013, in “Giur. cost.” 2013, pp. 3029 ss., con note di C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, ivi, pp. 3145 ss., e L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo “premi e sanzioni”*, ivi, pp. 3150 ss. Riguardo a questa pronuncia cfr. anche E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in “Reg.” 2013, pp. 1148 ss.; C. PETRILLO, *Aspetti problematici della “nuova” disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in “Consultaonline” 10/10/2013; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta: dalla Consulta un caveat per il Governo e un (implicito) suggerimento per le riforme costituzionali (nota a margine di Corte cost. n. 219 del 2013)*, in “www.federalismi.it” n. 3/2014.

<sup>15</sup> Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

autonomia-differenziazione<sup>16</sup> dal quale scaturiscono il concreto atteggiarsi dei rapporti Stato-Regioni e il conseguente modello di regionalismo.

Nell’analisi della disciplina dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali non può pertanto prescindersi dalla considerazione dell’assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni e del modello di regionalismo che ne discende. Si tratta infatti di elementi posti in un rapporto di condizionamento reciproco. La disciplina in parola deve quindi presentare un carattere di intrinseca coerenza con i tratti essenziali del modello di regionalismo all’interno del quale è destinata ad operare e, nel contempo, deve essere interpretata e applicata in senso conforme ad essi.

In ossequio alla suggerita lettura “sistematica” dell’istituto, è possibile individuare almeno due profili idonei a fungere da fattori condizionanti e al tempo stesso ad essere condizionati dalla disciplina di cui all’art. 126 Cost.

Si allude, in primo luogo, al *quantum* complessivo di autonomia riconosciuto agli enti territoriali substatali. È infatti ormai pacificamente riconosciuto<sup>17</sup> che il fattore quantitativo, al pari di quello qualitativo, riveste rilievo decisivo in ordine alla distinzione tra Stato federale e Stato regionale e, all’interno di quest’ultimo, alla classificazione dei diversi possibili modelli di regionalismo. Quanto più ampio è il numero delle funzioni, delle competenze materiali e del *quantum* di disciplina sottratti agli organi statali e rimessi alle autonomie territoriali, infatti, tanto più il modello di regionalismo che ne risulta assume un’evidente e spiccata vocazione autonomistica. Viceversa, se il *quantum* di funzioni, competenze materiali e profili di

<sup>16</sup> Riguardo al quale cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003.

<sup>17</sup> Cfr., sul punto, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, pp. 13 ss.; R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2012, pp. 50 ss.

disciplina rimessi alle Regioni è di entità ridotta, il modello di regionalismo manifesta inevitabilmente una propensione centralista.

In secondo luogo, e conseguentemente, rivestono influenza decisiva anche le modalità di riparto ed esercizio delle rispettive funzioni tra organi statali e articolazioni territoriali nonchè i moduli di sviluppo delle relazioni reciproche. Si distinguono, al riguardo, due diversi modelli di regionalismo, quello “duale” e quello “cooperativo”<sup>18</sup>. Il primo è caratterizzato da una rigida separazione delle rispettive competenze che impedisce o rende comunque estremamente difficoltosa l’esistenza e l’individuazione di ambiti di disciplina soggetti a sovrapposizioni o interferenze reciproche. Il secondo, invece, è caratterizzato dalla presenza di numerosi ambiti materiali di disciplina assoggettati ad un regime di sovrapposizione o interferenza tra competenze statali e regionali. All’interno di quest’ultimo modello, pertanto, a seconda dei criteri prescelti per contemporare le rispettive competenze negli ambiti in cui sono chiamate a coesistere, le relazioni tra Stato e Regioni possono configurarsi in termini gerarchici, mediante la previsione di istituti e strumenti diretti ad assicurare l’aprioristica prevalenza delle istanze unitarie-statali, oppure in termini pa-

<sup>18</sup> Riguardo a questa distinzione cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1971, pp. 84 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova 1995; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in “Giur. cost.” 1986, pp. 1039 ss. Interessanti considerazioni in ordine alla distinzione tra i due modelli, seppur in riferimento alle esperienze federali, anche in S. VENTURA, *Il federalismo*, Bologna 2002, pp. 27 ss. Circa la possibile convivenza all’interno del medesimo ordinamento della “tendenza garantista-duale” e della “tendenza cooperativa” cfr. T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, pp. 107 ss. Riguardo all’evoluzione progressiva dell’ordinamento regionale italiano da un modello “duale” ad uno “cooperativo” cfr. A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano 1980, pp. 202 ss.

ritari, attraverso la previsione di istituti e strumenti di tipo collaborativo, diretti a conciliare armonicamente le istanze autonomistiche regionali con quelle unitarie statali<sup>19</sup>.

La diversa intensità e misura mediante la quale il concreto atteggiarsi della disciplina relativa allo scioglimento “eteronomo” degli organi regionali contribuisce a plasmare un determinato modello di regionalismo (risultandone a sua volta condizionata nei suoi presupposti interpretativi e applicativi) deriva dalla combinazione di molteplici profili. Sul piano sostanziale, assumono rilievo la più o meno

<sup>19</sup> Sul regionalismo “cooperativo” e sugli istituti e strumenti mediante i quali riceve concreta attuazione, con particolare riguardo al principio di leale collaborazione cfr. R. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in “Dir. soc.” 1988, pp. 363 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in “Reg.” 1989, pp. 473 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative: il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in “Giur. cost.” 1990, pp. 2464 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in “Reg.” 1994, pp. 1311 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in “Reg.” 1995, pp. 255 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in “Dir. pubbl.” 2002, pp. 827 ss.; L. TORCHIA, *“Concorrenza” fra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in “Reg.” 2002, pp. 647 ss.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in “Reg.” 2003, pp. 691 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in “Quad. reg.” 2005, pp. 89 ss.; R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario*, cit., IV, pp. 3356 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in “Teoria del diritto e dello Stato” 2007, pp. 57 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007; R. BIN, *La “leale collaborazione” tra prassi e riforme*, in “Reg.” 2007, pp. 393 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in “Quad. reg.” 2009, pp. 553 ss. Mi sia altresì permesso richiamare anche M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in “Reg.” 2013, pp. 948 ss.

marcata “tipizzazione” delle cause, dei presupposti giustificativi del provvedimento dissolutorio e la loro interpretazione più o meno estesa, oltre naturalmente ai caratteri e alla tipologia di scioglimento che ne conseguono. Non minore rilievo assume altresì, sul piano procedurale, la scelta dell’organo o degli organi cui viene sostanzialmente attribuito il potere di decisione in ordine allo scioglimento.

Una ridotta “tipizzazione” dei presupposti giustificativi, cui si accompagna inevitabilmente la possibilità di una loro interpretazione in senso estensivo, combinata con una caratterizzazione dell’istituto in senso “funzionale” (attraverso la previsione di cause di scioglimento connesse al malfunzionamento del circuito dell’indirizzo politico) e con la conseguente attribuzione del potere dissolutorio in capo ad un organo espressivo dell’indirizzo politico statale (quale il Governo) si traduce infatti inevitabilmente in una marcata compressione dell’autonomia politica e costituzionale regionale e si attaglia quindi ad un modello di regionalismo di tipo “gerarchico”.

Viceversa, la configurazione dell’istituto in senso “sanzionatorio”, attraverso la previsione di cause di scioglimento di carattere “eccezionale” connesse alla salvaguardia dell’ordinamento costituzionale e la conseguente attribuzione della titolarità o almeno della contitolarità del potere dissolutorio in capo ad un organo “neutrale”, estraneo al circuito dell’indirizzo politico statale, magari accompagnata da una precisa “tipizzazione” dei presupposti giustificativi, appare maggiormente rispettosa e garantista dell’autonomia regionale e presenta quindi profili di maggiore coerenza con un modello di regionalismo di tipo “paritario-collaborativo”.

Per concludere sul punto, pertanto, occorre ribadire che la disciplina dello scioglimento “eteronomo” contenuta nell’art. 126 Cost. e nelle disposizioni che vi hanno dato



attuazione non può essere analizzata, interpretata e applicata come se si trattasse di una “monade” isolata, bensì in modo “sistematico”, cioè in combinato disposto con le norme e i principi che concorrono a caratterizzare il modello di regionalismo all’interno del quale è calata e chiamata ad operare. In buona sostanza, la connotazione dogmatica dell’istituto risulta intimamente connessa e direttamente influenzata dalle opzioni di politica costituzionale prescelte in relazione al complessivo assetto dei rapporti Stato-Regioni e del modello di regionalismo che ne deriva.

Da questo punto di vista non può sottacersi l’influenza svolta, *in subiecta materia*, dalla Novella costituzionale del 1999. Le modifiche apportate all’art. 126 Cost. dalla l. cost. n. 1/1999, infatti, *prima facie* appaiono modeste e di ridotto rilievo ma ad una più attenta analisi rivelano implicazioni “sistematiche” di non scarsa importanza, siccome non disgiunte da un mutamento del modello di regionalismo che il legislatore di revisione pare avere avuto di mira.

### 3 – *Caratteri e ratio dello scioglimento “eteronomo” nella Carta del ‘48, tra eterogeneità dell’istituto e coerenza con il modello di regionalismo*

Già durante i lavori dell’Assemblea costituente vi era piena consapevolezza delle implicazioni “sistematiche” connesse alla previsione dello scioglimento *ab extra* dei Consigli regionali. Prova ne è che l’art. 126 della Carta venne approvato in via definitiva, a seguito di accese discussioni e dibattiti, soltanto nelle battute finali dei lavori<sup>20</sup>. Si ritenne infatti opportuno procedere, preliminarmente, al compimento delle scelte definitive relative al tipo di bicameralismo da introdurre nel nostro ordinamento (con esclusione

<sup>20</sup> Come sottolinea P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 367.

di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali) e alle diverse forme di autonomia (statutaria, organizzativa, legislativa, amministrativa, finanziaria) riconosciute alle Regioni.

I Costituenti avevano altresì ben chiaro che nella disciplina dell'istituto si sarebbero dovute armonicamente coniugare le istanze unitarie di cui erano portatori gli organi statali titolari del potere di scioglimento e le istanze autonomistiche di cui erano portatori gli organi elettivi-rappresentativi delle comunità regionali investiti dal provvedimento dissolutorio. L'istituto in parola, infatti, colpiva alla radice l'autonomia delle Regioni privandole, seppur provvisoriamente, del loro organo rappresentativo, espressivo della comunità territoriale di riferimento e titolare di un proprio indirizzo politico. Come era stato però immediatamente rilevato<sup>21</sup>, l'autonomia regionale non poteva ritenersi illimitata ed era anzi soggetta ad una legittima compressione nella misura strettamente necessaria a salvaguardare l'interesse generale dello Stato, con il quale le istanze regionali non potevano in alcun modo porsi in contrasto. Allo stesso modo, da un lato si ritenne opportuno prevedere che l'intervento dissolutorio non determinasse la sostituzione degli organi statali agli organi regionali, quanto piuttosto la necessità di rinnovare gli organi rappresentativi attraverso il ricorso alle urne. Dall'altro, si corredò il potere dissolutorio rimesso agli organi statali di una serie di limiti e garanzie sia di tipo sostanziale, in relazione ai presupposti giustificativi, che di tipo procedurale, al fine di evitarne un utilizzo arbitrario in danno dell'autonomia regionale.

<sup>21</sup> Cfr. l'intervento al riguardo di G. AMBROSINI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente* (Commissione per la Costituzione, seduta del 13 novembre 1946), VII, p. 1302. Cfr. anche gli interventi di parziale segno contrario di PREZIOSI, ivi (Adunanza plenaria, seduta pomeridiana del 4 giugno 1947), p. 2166, e di ROSELLI, ivi (seduta antemeridiana del 6 giugno 1947), p. 2193.

Sul piano procedurale la disposizione costituzionale, nel delineare seppur per sommi capi e in modo embrionale l’*iter* del procedimento dissolutorio, prevedeva il coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli organi di vertice dello Stato, ivi incluso il Presidente della Repubblica, in capo al quale veniva rimessa l’adozione del provvedimento finale per mezzo di un decreto motivato. Proprio all’intervento del Capo dello Stato, in virtù della sua configurazione di organo neutrale e *super partes*, era stata ascritta fin dall’inizio una connotazione “garantistica” dell’autonomia regionale. In secondo luogo, la medesima disposizione si faceva carico di disciplinare direttamente le conseguenze dello scioglimento sanzionatorio. Si prevedeva infatti l’avvio di una fase di amministrazione “provvisoria” affidata alla gestione di una Commissione, nominata contestualmente all’emanazione del decreto di scioglimento, della quale venivano precisati la composizione numerica e i poteri<sup>22</sup>.

Sul piano sostanziale, invece, in relazione ai presupposti giustificativi, l’art. 126 Cost., nella sua versione originaria, contemplava tre diverse ipotesi di scioglimento “eteronomo”.

Il primo comma, anzitutto, prevedeva la possibilità di procedere allo scioglimento del Consiglio regionale nelle ipotesi in cui avesse compiuto “atti contrari alla Costituzione” o “gravi violazioni di legge” o non avesse ottemperato all’invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente responsabili di analoghi atti o violazioni. Si trattava, all’evidenza, di uno scioglimento di tipo “sanzionatorio”, siccome diretto e finalizzato a reprimere comportamenti ed

<sup>22</sup> Il quinto comma prevedeva infatti che “col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini, eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all’ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio”.

attività degli organi regionali idonei ad alterare il corretto equilibrio dei rapporti tra Stato e Regioni.

Analogo carattere “sanzionatorio” rivestiva l’ipotesi di scioglimento contemplata al terzo comma, laddove si prevedeva lo scioglimento del Consiglio regionale “per ragioni di sicurezza nazionale”. Anche in questo caso, seppur nell’incertezza sull’esatta interpretazione ascrivibile alla locuzione in parola, risultava chiara la finalizzazione dello scioglimento alla repressione di situazioni idonee a compromettere la tenuta dell’ordinamento costituzionale, originate dall’attività (o inattività) dei Consigli regionali o addirittura semplicemente occasionate o aggravate dalla loro permanenza in carica.

Di ben diverso tenore era invece l’ipotesi di scioglimento contemplata al secondo comma. L’emanazione del provvedimento dissolutivo del Consiglio veniva infatti subordinata alla sua impossibilità di funzionare, “per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza”. Si era qui in presenza di uno scioglimento di tipo “funzionale”, disposto per ragioni connesse alla disfunzionalità della forma di governo regionale e finalizzato a ripristinare il corretto svolgimento delle dinamiche del circuito dell’indirizzo politico.

Occorre altresì precisare che alle tre cause “esplicite” di scioglimento “eteronomo” del Consiglio regionale contemplate dall’art. 126 Cost. ne veniva affiancata (e ne viene affiancata ancora oggi) una quarta, per così dire, “implicita”. La dottrina maggioritaria<sup>23</sup> ritiene infatti che

<sup>23</sup> Cfr. E. SAILIS, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, Padova 1957, p. 312; E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l’amministrazione straordinaria delle regioni*, Milano 1966, p. 103; G. M. SALERNO, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario*, cit., p. 753; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, pp. 428 ss. In senso conforme anche A. BARDUSCO, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, Agg. II, 1998, pp. 961 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2492, ad avviso del quale allo

allo scioglimento *ab extra* dei Consigli dovrebbe procedersi anche in tutti i casi in cui si verificano variazioni del territorio regionale all’esito delle procedure di cui all’art. 132 Cost., *sub specie* di fusione di Regioni esistenti (comma 1) o di distacco di Province e Comuni da una Regione con conseguente aggregazione ad un’altra (comma 2)<sup>24</sup>. In tal caso, in virtù dell’incremento o della riduzione del territorio regionale e della conseguente variazione demografica, anche a dispetto del silenzio della Carta sul punto, risulterebbero pressochè obbligati prima ancora che opportuni lo scioglimento “anticipato” e il successivo ritorno alle urne, al fine di garantire il ripristino di un rapporto di piena corrispondenza tra la composizione e la rappresentatività dell’organo elettivo, da un lato, e la consistenza numerica della comunità regionale formatasi in seguito all’intervenuta variazione territoriale, dall’altro<sup>25</sup>. Questo tipo di

scioglimento dovrebbe procedere il Presidente della Repubblica, successivamente all’emanazione delle leggi costituzionali o ordinarie che dispongono la variazione territoriale; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, p. 273; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 555; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 349.

<sup>24</sup> Sull’art. 132 Cost. cfr. L. FERRARO, *Artt. 131-132*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., III, pp. 2531 ss.; C. MAINARDIS, *Artt. 131-133*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 1141 ss.

<sup>25</sup> Non può invece annoverarsi tra le ipotesi di scioglimento “eteronomo” del Consiglio regionale l’annullamento delle elezioni regionali disposta dai giudici amministrativi, con conseguente rinnovo delle operazioni elettorali, verificatesi nel 2000 in Molise (cfr. T.A.R. Molise, n. 58/2001, e Cons. Stato, Sez. V, n. 3212/2001). In questo caso infatti, non può parlarsi di scioglimento atteso che il Consiglio in realtà non è mai venuto giuridicamente ad esistenza siccome mai validamente costituito in virtù del “*venir meno ex tunc ... dello stesso titolo di investitura dell’organo elettivo*” (cfr. C. cost. n. 196/2003, in “Giur. cost.” 2003, pp. 1489 ss., Punto 13 del *Considerato in Diritto*). In tal senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2003, p. 324; G. CAPORALI, *I poteri*, cit., p. 157; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 555. C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493, si esprime in senso critico riguardo alla definizione di “*scioglimento giurisdizionale*” formulata da taluni (M. MAZZIOTTI - G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituziona-*

scioglimento non può essere qualificato nè in senso “sanzionatorio” nè in senso “funzionale” configurandosi piuttosto come una sorta di *tertium genus*, di scioglimento “dovuto” per ragioni di correttezza costituzionale<sup>26</sup> o addirittura “naturale”<sup>27</sup>, siccome diretto a ristabilire la consonanza, in termini di rappresentatività, tra l’organo elettivo e la nuova comunità regionale formatasi a seguito dell’intervenuta variazione territoriale.

La previsione di diverse tipologie di scioglimento “eteronomo” testimonia il carattere “eterogeneo” dell’istituto, che si prestava ad usi diversi per finalità diverse<sup>28</sup>. Non occorre in questa sede soffermare l’attenzione sullo scioglimento “sanzionatorio”. La disciplina di questo tipo di scioglimento “eteronomo”, infatti, soprattutto per quanto attiene ai suoi presupposti giustificativi, non ha subito modifiche ad opera della Novella del 1999 e costituirà pertanto il fulcro centrale della successiva trattazione.

È invece necessario occuparsi delle ipotesi di scioglimento “funzionale” contemplate dal testo originario dell’art. 126 Cost. e connesse al malfunzionamento (*recitius*, all’impossibilità di funzionamento) dei Consigli regionali. In seguito alla Novella del 1999, infatti, come si vedrà

*le*, Padova 2002, p. 457) rilevando appunto come il giudice amministrativo non avesse sciolto il Consiglio, bensì disposto l’annullamento *ex tunc* delle elezioni regionali. Analoga vicenda aveva riguardato l’Abruzzo, con la sola differenza che i giudici amministrativi avevano annullato non le elezioni, bensì l’atto di proclamazione degli eletti (cfr. T.A.R. Abruzzo, n. 7/2002; Cons. St., Sez. V, n. 2333/2002). Sulle vicende molisane e abruzzesi cfr. E. CANTANO, *Alcune considerazioni sull’annullamento delle elezioni in Molise*, in “Nomos” 2001, 3, pp. 133 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L’annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in “Reg.” 2002, pp. 284 ss.

<sup>26</sup> Come sottolinea lo STESSO A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 962.

<sup>27</sup> Secondo l’espressione di E. SALLIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 312, che parla addirittura esplicitamente di “autoscioglimento”.

<sup>28</sup> Riguardo all’“eterogeneità” dell’istituto cfr. D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 537.

di qui a poco, lo scioglimento per cause imputabili alle dinamiche della forma di governo e del circuito dell'indirizzo politico non può più essere disposto *ab extra* dagli organi statali, bensì *ab intra* dagli stessi organi regionali. Ciò stante, l'inclusione di queste cause dissolutorie nell'ambito dello scioglimento “eteronomo” anziché di quello “autonomo” costituiva una caratteristica peculiare della Carta del '48 che non è stata riprodotta in sede di revisione.

Questa opzione di politica legislativa rivelava una profonda consonanza con il modello di regionalismo e con l'assetto complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni delineati dalla Costituzione. La Carta del '48, infatti, concedeva alle Regioni un ridottissimo grado di autonomia statutaria e, soprattutto, negava loro ogni possibilità di scelta in ordine alla propria forma di governo, la cui determinazione era rimessa alla legge statale. Il legislatore statale, come noto, aveva imposto a tutte le Regioni *ab externo* un modello uniforme di forma di governo, quello parlamentare a prevalenza assembleare<sup>29</sup>. Risultava pertanto perfettamente coerente con questo disegno complessivo la scelta di rimettere il potere dissolutorio del Consiglio per ragioni “funzionali”, connesse cioè ad un non corretto funzionamento delle dinamiche istituzionali della forma di governo, in capo agli organi statali anziché a quelli regionali.

D'altro canto, questo tipo di scioglimento disvelava delicati profili problematici riguardo al corretto ed equilibrato bilanciamento tra la salvaguardia degli interessi unitari-generalisti a tutela dei quali doveva essere disposto e le

<sup>29</sup> Sulla forma di governo regionale in epoca antecedente alla Novella del 1999 cfr. S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova 1961; F. TERESI, *Il Governo regionale. Aspetti funzionali*, Milano 1974; M. CARLI - C. FUSARO, *Artt. 121, 122, 123, 126. Supplemento legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, Bologna, 2002.

esigenze di garanzia dell'autonomia regionale che ne risultava incisa. Il presupposto giustificativo del provvedimento dissolutorio contemplato dalla disposizione, vale a dire l'"impossibilità di funzionamento" del Consiglio dovuta alle dimissioni dei consiglieri o all'impossibilità di formare una maggioranza, non risultava infatti chiaramente delineato ed anzi prestava il fianco a valutazioni intrise di forte discrezionalità politica. C'era insomma il concreto rischio che il Governo adoperasse lo strumento dissolutorio per finalità *lato sensu* "politiche", in danno dell'autonomia costituzionalmente garantita delle Regioni. Il Governo avrebbe infatti potuto decidere di procedere o meno allo scioglimento del Consiglio, oppure di disporre lo scioglimento in un dato momento anziché in un altro, esclusivamente sulla base di considerazioni di mera contingenza politica<sup>30</sup>.

Proprio al fine di scongiurare questo rischio, pertanto, la dottrina<sup>31</sup> suggeriva il ricorso ad un'interpretazione restrittiva e misurata dei presupposti giustificativi dello scioglimento "funzionale". In particolare, si sottolineava come non ogni ipotesi di "impossibilità di funzionamento" del Consiglio avrebbe potuto giustificare il ricorso ad uno strumento fortemente incisivo dell'autonomia regionale quale il provvedimento dissolutorio. Qualora, infatti, tale impossibilità di funzionamento avesse avuto carattere transitorio e occasionale, sarebbe stato agevole rimediarevi attraverso gli ordinari strumenti endoregionali di ricomposizione delle dinamiche politico-istituzionali. Il ricorso al provvedimento dissolutorio sarebbe pertanto risultato plausibile nelle sole ipotesi in cui l'"impossibilità di funzionamento" presentasse caratteri di assolutezza e permanen-

<sup>30</sup> Quali ad es., il fatto che la Regione fosse governata da uno schieramento politico affine o contrario alla maggioranza parlamentare che sosteneva il Governo, oppure la scelta del momento più favorevole per tornare alle urne.

<sup>31</sup> In tal senso soprattutto A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961.



za tali da renderne possibile il superamento soltanto attraverso il ricorso all'intervento esterno degli organi statali. Peraltro, questo tipo di scioglimento si distingueva sotto il profilo “qualitativo” da quello “sanzionatorio” contemplato al primo e terzo comma. L'inottemperanza, occasionale o reiterata, ad una prescrizione legislativa o costituzionale da parte di un Consiglio, infatti, avrebbe potuto dar luogo allo scioglimento “sanzionatorio”, non certo a quello “funzionale”. I reiterati comportamenti attivi o omissivi posti in essere in spregio alla legge o alla Costituzione, infatti, costituivano indici sintomatici non dell’“impossibilità di funzionamento” del Consiglio -che anzi risultava perfettamente in grado di formare la propria volontà collegiale e di assumere le conseguenti deliberazioni- quanto piuttosto dell'esercizio delle sue funzioni in modo “patologico”. L’“impossibilità di funzionamento” idonea a provocare lo scioglimento “funzionale” doveva pertanto essere riferita ad una situazione in cui il Consiglio si trovasse nell'obiettiva impossibilità di formare ed esprimere la propria volontà collegiale<sup>32</sup>.

Lo scioglimento “funzionale” si configurava pertanto come uno strumento “residuale” di carattere eccezionale, al quale ricorrere come *extrema ratio* nelle ipotesi in cui gli organi regionali non fossero in grado di superare autonomamente la paralisi istituzionale venutasi a determinare e di ripristinare le condizioni basilari necessarie per il funzionamento del circuito dell'indirizzo politico<sup>33</sup>. Il prov-

<sup>32</sup> E quindi, ad esempio, come rilevava L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430, l'incapacità di procedere all'elezione della Giunta, di elaborare un indirizzo politico e di adottare le deliberazioni costituzionalmente dovute. Sul punto, seppur con varietà di accenti, F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, p. 114; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli 1997, p. 836;

<sup>33</sup> Insistono sul punto P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 836.

vedimento dissolutorio, pertanto, risultava in questo caso disposto a salvaguardia di un duplice ordine di interessi, tanto statali quanto regionali<sup>34</sup>. Da un lato, infatti, appariva evidente l'interesse della Regione al ripristino delle condizioni minime necessarie per la sua operatività; dall'altro, di non minor evidenza risultava l'interesse statale al superamento di una situazione idonea a determinare l'assoluta "impossibilità di funzionamento" di una sua articolazione territoriale interna costituzionalmente necessaria.

Le condizioni in presenza delle quali sarebbe stato possibile procedere allo scioglimento "funzionale" del Consiglio regionale risultavano pertanto sostanzialmente due. *In primis*, la situazione di "impossibilità di funzionamento" che affliggeva il Consiglio doveva presentare caratteri di absolutezza e permanenza tali da paralizzarne irrimediabilmente l'attività istituzionale<sup>35</sup>. L'effettiva sussistenza di questi caratteri doveva peraltro formare oggetto di un rigoroso accertamento preventivo da parte del Governo. In secondo luogo, a conferma del carattere "residuale" ed eccezionale dell'istituto, il Governo aveva l'onere di verificare se fosse o meno possibile addivenire al ripristino della corretta funzionalità del Consiglio attraverso strumenti infraregionali o, in ipotesi, attraverso strumenti di intervento statale meno incisivi dell'autonomia regionale rispetto a quello dissolutorio. In pratica, prima di procedere allo

<sup>34</sup> Cfr. al riguardo, M.S. GIANNINI, *Controlli: nozione e problemi*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 1974, pp. 1276 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 1977, p. 1715; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 392, il quale parla di "ambivalenza di interessi, regionale e ordinamentale", e si domanda in senso retorico se la comunità politica regionale non possa essere "in via di principio disinteressata al recte agere dei suoi organi di governo".

<sup>35</sup> Con conseguente avvicinamento di questo tipo di scioglimento alla *ratio* dello scioglimento delle Camere e distacco dalla logica dello scioglimento degli organi elettivi locali, come sottolinea P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 406 ss.

scioglimento, il Governo avrebbe dovuto verificare la possibile esistenza e praticabilità di ulteriori strumenti idonei a rimuovere la situazione di paralisi istituzionale<sup>36</sup>.

Quanto appena detto rilevava in riferimento ad entrambe le ipotesi di “impossibilità di funzionamento” prefigurate, secondo taluno in via meramente esemplificativa<sup>37</sup>, dal secondo comma dell’art. 126 Cost.

In ordine alle dimissioni dei consiglieri, infatti, vi era concordia di vedute sul fatto che l’“impossibilità di funzionamento” che ne scaturiva presentasse carattere di assolutezza soltanto nell’ipotesi in cui il numero dei dimissionari fosse tale da precludere il raggiungimento dei *quorum* statutariamente prescritti per l’adozione delle deliberazioni consiliari<sup>38</sup> e, conseguentemente, da impedire *ab imis* la valida formazione della volontà collegiale. Le dimissioni assumevano pertanto rilievo in un’ottica puramente quantitativa. Sotto il profilo qualitativo, infatti, nessun rilievo poteva annettersi al fatto che i consiglieri dimissionari appartenessero tutti o in gran parte all’opposizione oppure, viceversa, anche alla maggioranza consiliare. L’unico elemento decisivo ai fini dello scioglimento era quello numerico. Le dimissioni da parte di un numero anche rilevante di consiglieri appartenenti in tutto o in parte alla maggioranza, non sufficiente però ad impedire il raggiungimento dei *quorum* e a determinare la paralisi funzionale del Consiglio, avrebbero infatti comportato conseguenze di puro

<sup>36</sup> In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Padova 1960, p. 759; M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni, sulle Province e sui Comuni nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli 1963, p. 169; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano 1981, p. 107; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 407.

<sup>37</sup> Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 89 ss.

<sup>38</sup> Al riguardo cfr. M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 169; V. ATRIPALDI, *Lo scioglimento anticipato del consiglio regionale*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L’autonomia regionale*, Roma 1989, p. 404; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430.

ordine politico, come tali insuscettibili di valutazione da parte del Governo ai fini dell'adozione del provvedimento dissolutorio<sup>39</sup>.

Come non si era peraltro mancato di rilevare *ab initio*, le possibilità di effettiva verifica di questa ipotesi di scioglimento “funzionale” apparivano remote<sup>40</sup>. L'ordinamento prevedeva infatti uno strumento espressamente ed appositamente diretto, in ipotesi di tal fatta, a consentire il ripristino della consistenza numerica del Consiglio e della sua funzionalità, vale a dire la surrogazione ai consiglieri dimissionari dei candidati non eletti classificatisi in posizione immediatamente successiva nelle medesime liste di appartenenza<sup>41</sup>. Appare pertanto evidente che, in presenza e in attesa dell'attivazione di questo meccanismo sostitutivo, il Governo non avrebbe potuto avviare le procedure di scioglimento “funzionale”<sup>42</sup>. Come detto, infatti, in virtù del postulato carattere di “residualità” ed eccezionalità che lo connotava, lo scioglimento “funzionale” avrebbe potuto essere disposto soltanto in assenza di altri strumenti ido-

<sup>39</sup> Di contrario avviso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 209, secondo cui assumerebbero rilievo in tal senso le dimissioni dei consiglieri di maggioranza politicamente motivate, quale sintomo di un conflitto all'interno del Consiglio o di un evidente contrasto dell'organo rappresentativo regionale con lo Stato. In senso analogo A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961, ad avviso del quale, qualora un elevatissimo numero di consiglieri di maggioranza avesse rassegnato le dimissioni, il Consiglio non sarebbe più stato rappresentativo dell'elettorato che gli aveva conferito il mandato, per cui sarebbe spettato al Governo “decidere in ordine allo scioglimento, giudicando il ruolo (maggioranza ed opposizione) dei dimissionari e le motivazioni delle loro dimissioni”.

<sup>40</sup> C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, in G. BASCHIERI - L. BIANCHI D'ESPINOSA - C. GIANNATTASIO (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze 1949, p. 406; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 209; G. M. SALERNO, *Art. 126*, cit., p. 755.

<sup>41</sup> Alla luce del combinato disposto dell'art. 1, comma 6, l. 17 febbraio 1968, n. 108, e dell'art. 81, d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570.

<sup>42</sup> Ad avviso di P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 836, lo scioglimento disposto prima di procedere alla surrogazione sarebbe risultato “inammissibile”.

nei a ripristinare la funzionalità del Consiglio meno incisivi dell'autonomia regionale. Il margine di operatività dell'istituto in parola, pertanto, risultava assai ridotto e comunque confinato ad ipotesi (di mera scuola) in cui neppure attraverso la surrogazione fosse stato possibile ristabilire l'originaria consistenza numerica del Consiglio. Così, ad esempio, nel caso in cui, a seguito delle dimissioni di una quota consistente di consiglieri, non ne residuasse un numero sufficiente a consentire la convalida dei surroganti<sup>43</sup>. Oppure, addirittura, nel caso in cui, a seguito delle ulteriori dimissioni “a catena” anche dei subentranti, si fosse esaurita ogni possibilità di sostituzione<sup>44</sup>.

Analoghe considerazioni potevano svolgersi riguardo all'ulteriore ipotesi di scioglimento “funzionale” del Consiglio contemplata dalla disposizione in parola, vale a dire l'“impossibilità di formare una maggioranza”. Appariva infatti del tutto ovvio che un'eventualità del genere, in una forma di governo parlamentare quale quella regionale, avrebbe determinato *ex se* la paralisi istituzionale e l'impossibilità assoluta di funzionamento non solo del Consiglio, ma dell'intera struttura organizzativa verticistica della Regione. L'assenza di una maggioranza consiliare avrebbe infatti anzitutto impedito di pervenire alla formazione della Giunta, organo costituzionalmente necessario della Regione, e non avrebbe altresì permesso al Consiglio stesso di elaborare e perseguire un autonomo indirizzo politico.

Anche questa fattispecie di scioglimento doveva pertanto essere interpretata e applicata alla luce delle due condizioni cui si è fatto cenno. Così, da un lato, avrebbero senz'altro rivestito carattere “assoluto” tale da determinare l'“impossibilità di funzionamento” del Consiglio e da giu-

<sup>43</sup> Come ipotizza P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 411.

<sup>44</sup> In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 799.

stificare, conseguentemente, l'adozione del provvedimento dissolutorio le crisi di governo provocate dall'impossibilità di instaurare il rapporto di fiducia iniziale tra Consiglio e Giunta o, addirittura, di addivenire alla formazione di quest'ultima. Viceversa, non avrebbero necessariamente rivestito i caratteri dell'assolutezza e della permanenza le crisi di governo eventualmente originatesi nel corso della legislatura. In questi casi, infatti, affinché si potesse parlare di "assoluta impossibilità di funzionamento" idonea a giustificare l'adozione del provvedimento dissolutorio era necessario il previo accertamento, da parte del Governo, dell'esistenza di reiterati, infruttuosi tentativi, da parte del Consiglio, di dare vita ad una nuova, diversa maggioranza consiliare o a una diversa Giunta<sup>45</sup>.

Il Governo, in altre parole, al verificarsi della crisi non avrebbe potuto immediatamente deliberare la proposta di scioglimento del Consiglio dovendo, piuttosto, attendere lo sviluppo degli eventi. Soltanto in seguito all'acclarata impossibilità, da parte degli organi regionali, di pervenire *medio tempore* ad una risoluzione della crisi in via autonoma, sarebbe risultato legittimo il ricorso al provvedimento dissolutorio, in via di *extrema ratio*, quale unico strumen-

<sup>45</sup> In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni*, II, cit., p. 988; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 210, salvo quanto si dirà *infra*. Occorre peraltro ricordare che l'art. 8 della l. n. 43/1995 aveva stabilito, al fine di consentire la stabilizzazione degli esecutivi regionali e in funzione "antiribaltone" 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". Come osservava giustamente L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 431, però, non si trattava di una fattispecie di scioglimento "anticipato" del Consiglio, bensì di un'ipotesi di riduzione *ex lege* della legislatura. Nel medesimo senso anche C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2498 ss., ad avviso del quale, peraltro, tale disposizione sarebbe ora affetta da illegittimità costituzionale sopravvenuta siccome contrastante con plurime disposizioni costituzionali relative sia alla forma di governo regionale "standard" che a quella "in deroga".

to idoneo a scongiurare la prolungata paralisi istituzionale della Regione.

Non può pertanto condividersi l'opinione di coloro<sup>46</sup> che ritenevano idonea a giustificare l'adozione del provvedimento dissolutorio qualsivoglia situazione sintomatica di un cattivo funzionamento del rapporto fiduciario o di una scarsa coesione e stabilità della maggioranza consiliare quale ad esempio la ripetuta verifica di crisi di governo. Qualora, infatti, il Consiglio fosse stato capace di risolvere autonomamente queste ripetute crisi attraverso la formazione di nuove compagini giuntali in grado di volta in volta di ottenerne la fiducia, non sarebbe stato possibile ravvisare quella “impossibilità assoluta di funzionamento” che costituiva l'indefettibile presupposto di applicazione dell'istituto in parola<sup>47</sup>. In questo caso, pertanto, l'intervento dissolutorio del Governo si sarebbe configurato come un'indebita ingerenza nelle dinamiche politico-istituzionali delle Regioni e avrebbe arrecato un grave *vulnus* alla loro autonomia costituzionale. L'adozione del provvedimento dissolutorio, del resto, era resa difficoltosa, da un lato, dal carattere “residuale” ascritto allo scioglimento “eteronomo” di tipo “funzionale”, che ne imponeva l'utilizzo soltanto a seguito dell'infruttuoso esperimento di altri stru-

<sup>46</sup> Cfr E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 92 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 211; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 421, in riferimento all'ipotesi di crisi verificatesi a breve distanza di tempo, che sarebbero sintomo non di una mera difficoltà di funzionamento ma dell'impossibilità del Consiglio di formare una maggioranza. *Contra* D. ZANCHI, *Lo scioglimento dei consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario*, in “St. senesi” 1974, pp. 252 ss., secondo cui si sarebbe in presenza solo di una causa di malfunzionamento del Consiglio inadeguata a giustificare lo scioglimento.

<sup>47</sup> Come sottolineava F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., p. 114, il quale giungeva così ad affermare che lo scioglimento “funzionale” per “impossibilità di formare una maggioranza” era atto dovuto, siccome conseguente ad un dato oggettivamente constatabile. In senso conforme G. M. SALERNO, *Art. 126*, cit., p. 126.

menti meno incisivi dell'autonomia regionale; dall'altro, dalla *ratio* stessa della forma di governo parlamentare che impedisce, in linea di principio, di procedere allo scioglimento delle assemblee elettivo-rappresentative fintantochè siano in grado di esprimere una maggioranza e di sostenere un esecutivo.

In conclusione, pertanto, come era stato a ragione sostenuto<sup>48</sup>, a giustificare lo scioglimento non sarebbe stato sufficiente il verificarsi di una qualsivoglia crisi di governo regionale, asseritamente ricomponibile attraverso la formazione di una diversa maggioranza consiliare, ma sarebbe stata necessaria l'impossibilità di formare una qualsiasi maggioranza.

L'interpretazione particolarmente rigorosa del presupposto dell'"impossibilità di funzionamento" e la caratterizzazione in senso "residuale" dello scioglimento "funzionale" avevano ricevuto conferma anche ad opera della (per la verità ridotta) prassi sviluppatasi al riguardo.

Come noto, infatti, era stata invocata l'emanazione del provvedimento dissolutorio in occasione di una vicenda che aveva interessato la Regione Valle d'Aosta nel 1966. In quel caso, l'impossibilità di funzionamento del Consiglio era in realtà dovuta alla reiterata e pervicace volontà del suo Presidente e dell'Ufficio di presidenza di rifiutarne la convocazione, allo scopo di impedire la votazione di una mozione di sfiducia alla Giunta. Proprio in virtù del fatto che l'"impossibilità di funzionamento" non era imputabile al Consiglio bensì a fattori e soggetti ad esso esterni il Governo non ritenne che sussistessero gli estremi per lo scioglimento "funzionale" (sollecitato dal vice-presidente del Consiglio regionale) e decise piuttosto di nominare, con un provvedimento "atipico", un commissario specificamente incaricato di provvedere alla convocazione.

<sup>48</sup> Cfr. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 262.



La Corte costituzionale, investita della questione in sede di conflitto di attribuzioni, reputò pienamente legittimo il provvedimento *de quo*<sup>49</sup>, rilevando l'impossibilità di procedere *sic et simpliciter* allo scioglimento del Consiglio. La circostanza che ne fosse impedita la convocazione rendeva infatti impossibile il necessario, previo accertamento dell'“assoluta impossibilità di funzionamento”, presupposto indefettibile per procedere allo scioglimento. Ad avviso della Corte, pertanto, lo scioglimento “funzionale” presupponeva necessariamente la convocazione del Consiglio e l'accertamento della sua eventuale, effettiva impossibilità assoluta di funzionare<sup>50</sup>. Il provvedimento dissolutorio, quindi, avrebbe potuto essere eventualmente emanato, in ipotesi, soltanto qualora il Consiglio, una volta convocato, si fosse effettivamente mostrato incapace di funzionare<sup>51</sup>.

In buona sostanza, pertanto, l'inclusione dello scioglimento di tipo “funzionale” tra le ipotesi di scioglimento “eteronomo” risultava perfettamente coerente con il modello di regionalismo delineato dalla Carta del '48, caratterizzato dalla ridottissima autonomia statutaria regionale e, soprattutto, dalla sottrazione alle Regioni della possibilità di disciplinare autonomamente la propria forma di gover-

<sup>49</sup> Cfr. C. cost., n. 101/1966, cit.

<sup>50</sup> Vi era la necessità “*di natura preliminare ed istruttoria, di accertare se in effetti il Consiglio fosse in grado di funzionare*”.

<sup>51</sup> L'avvio delle procedure di scioglimento era stato adombrato dal Ministro degli Affari Regionali nel 1986, in occasione di una vicenda concernente la Calabria, il cui Consiglio non era in grado di inviare alla Corte dei Conti i bilanci consuntivi riferiti a vari anni di esercizio per il semplice fatto che... non erano stati approvati. Per una ricostruzione della vicenda cfr. A. SPADARO, *Elezioni della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un “caso” controverso*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1987, pp. 297 ss. Vi era stato, peraltro, anche chi, come A. RUGGERI, *La forma di governo della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, in “Reg.” 1991, p. 1585, aveva suggerito di ricorrere allo scioglimento “funzionale” per rimediare alla cronica instabilità dell'esecutivo regionale.

no, la cui determinazione era rimessa *ab extra* alla legge statale, seppur nel quadro dei principi tracciati dalle disposizioni costituzionali. In tale contesto, quindi, risultava naturale affidare agli organi statali il potere di valutare le conseguenze connesse alle più gravi ipotesi di malfunzionamento della forma di governo regionale e di adottare i conseguenti, opportuni provvedimenti. Ne conseguiva una forte incisione dell'autonomia regionale, colpita nella sua massima forma di espressione, vale a dire la capacità di decidere riguardo alla permanenza in vita o alla dissoluzione del proprio organo elettivo, espressivo dell'indirizzo politico della comunità territoriale rappresentata.

Proprio al fine di mitigare le pesanti ricadute sull'autonomia regionale che sarebbero derivate dall'applicazione dell'istituto in parola, pertanto, la dottrina, come detto, suggeriva, da un lato, di ricorrere ad un'interpretazione rigorosa e restrittiva dei suoi presupposti giustificativi; dall'altro, ne postulava il carattere necessariamente "residuale". In pratica, sarebbe stato possibile ricorrere al provvedimento dissolutorio soltanto in presenza di situazioni che determinassero un'"impossibilità di funzionamento" del Consiglio assoluta e permanente, obiettivamente accertabile e previamente ed effettivamente accertata, e soltanto in via di *extrema ratio*, qualora non fosse possibile ripristinare il corretto funzionamento della forma di governo regionale attraverso l'autonomo dispiegarsi delle dinamiche dei rapporti tra organi regionali o, comunque, attraverso il ricorso a strumenti provvisti di minore incisività sull'autonomia regionale.

Prima di concludere sul punto è opportuno far cenno ad un altro aspetto della disciplina contenuta nell'originario art. 126 Cost. che, seppur attinente allo scioglimento "sanzionatorio", presentava indubbi risvolti di carattere "funzionale", dati i suoi profili di intima connessione con

la forma di governo regionale. Si allude alla possibilità di procedere allo scioglimento “sanzionatorio” del Consiglio nell’ipotesi in cui non avesse ottemperato all’invito del Governo di rimuovere il Presidente o la Giunta responsabili di “atti contrari alla Costituzione” o “gravi violazioni di legge”<sup>52</sup>. Doveva trattarsi di violazioni reiterate e sistematiche, espressive e sintomatiche di un atteggiamento pervicacemente anti-giuridico dell’organo che le poneva in essere e comunque non sanzionabili mediante il ricorso ad altri, meno incisivi strumenti<sup>53</sup>.

In questo caso il Consiglio veniva sanzionato e colpito in via mediata e riflessa, in conseguenza di violazioni che non aveva direttamente compiuto ma che gli venivano, comunque, indirettamente imputate. La *ratio* posta a fondamento di questa ipotesi dissolutoria appariva evidente e perfettamente coerente con la forma di governo parlamentare “pura” adottata a livello regionale, che implicava in capo al Consiglio un continuo, penetrante ed incisivo potere di controllo nei riguardi della Giunta. Il Consiglio, quindi, veniva considerato indirettamente responsabile delle violazioni compiute dalla Giunta in forza di una sorta di *culpa in vigilando*, dovuta al mancato o non corretto esercizio del potere di controllo sulla stessa<sup>54</sup>. Poteva persino giungersi ad ipotizzare una corresponsabilità<sup>55</sup> del Consiglio nei casi

<sup>52</sup> Invito rivolto, ai sensi dell’art. 50, l. 10 febbraio 1953, n. 62, dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il Consiglio regionale veniva convocato dal Commissario per discutere dell’invito governativo entro dieci giorni dal suo ricevimento. Riguardo a questa fattispecie cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 203 ss.

<sup>53</sup> In tal senso cfr. A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961.

<sup>54</sup> Estendibile anche alla legittimità degli atti della Giunta secondo C. cost., n. 29/1966, in “Giur. cost.” 1966, I, pp. 291 ss., con osservazione di S. TRAVERSA, ivi, pp. 298 ss.

<sup>55</sup> Secondo la prospettazione di T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 204, e T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1997, p. 439.

in cui, pur avendo piena consapevolezza e conoscenza delle violazioni commesse, non era intervenuto per sanzionarle o rimuoverle o per eliminarne o ridurne gli effetti, facendo così mostra di condividere la condotta della Giunta<sup>56</sup>.

Anche in questo caso, però, al fine di mitigare almeno in parte le conseguenze dirompenti spiegate dall'eventuale ricorso allo scioglimento "sanzionatorio", l'adozione del provvedimento dissolutorio veniva preceduta e circondata da una serie di cautele dirette a garantire l'autonomia regionale.

Anzitutto, le ragioni poste a fondamento dell'invito rivolto dal Governo non avrebbero potuto in alcun modo riguardare motivi di opportunità politica bensì soltanto il compimento da parte del Presidente o della Giunta di "atti contrari alla Costituzione" o "gravi violazioni di legge". In buona sostanza, pertanto, l'invito non avrebbe potuto essere motivato da eventuali contrasti di indirizzo politico bensì dall'attività illecita degli organi esecutivi regionali<sup>57</sup>. Il Governo, inoltre, non avrebbe potuto accertare autonomamente le trasgressioni degli organi regionali, salvo l'ipotesi in cui non risultassero particolarmente evidenti<sup>58</sup>, ma si sarebbe dovuto attenere alla previa valutazione degli organi giurisdizionali<sup>59</sup>.

Il Governo, inoltre, non avrebbe potuto proporre al Capo dello Stato l'adozione del provvedimento dissolutorio in modo automatico, in seguito all'avvenuto accertamento delle compiute violazioni da parte della Giunta, ma dove-

<sup>56</sup> Come sottolinea P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia. Lezioni di diritto regionale*, Padova 1997, p. 262.

<sup>57</sup> Come rilevava T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 204 ss.

<sup>58</sup> T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 209 ss., a titolo esemplificativo, richiamava l'ipotesi del Presidente che si rifiutasse di promulgare una legge regionale o che si rifiutasse di dimettersi in seguito ad una mozione di sfiducia consiliare.

<sup>59</sup> In tal senso M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 168.

va piuttosto previamente consentire al Consiglio di esperire un tentativo di porre rimedio alla situazione sul piano politico-istituzionale<sup>60</sup>. Era questa la precipua funzione dell’invito rivolto al Consiglio<sup>61</sup>, che si configurava pertanto come una sorta di “preavviso” di scioglimento<sup>62</sup>.

In buona sostanza, ancora una volta si imponeva al Governo, prima di avviare le procedure di scioglimento, di valutare se fosse o meno possibile pervenire ad una risoluzione della crisi attraverso il ricorso agli ordinari strumenti politico-istituzionali connessi alle dinamiche di funzionamento della forma di governo regionale, con particolare riguardo a quelli direttamente connessi al rapporto fiduciario<sup>63</sup>. Si trattava di strumenti di diversa natura ed intensità, che andavano dalla mera *moral suasion* all’ eser-

<sup>60</sup> Del resto, sull’inopportunità di rimettere in capo agli organi statali il potere di provvedere direttamente alla dissoluzione della Giunta o alla rimozione del Presidente si erano già espressi, all’Assemblea costituente, tanto Lusu quanto Mannironi, i quali ritenevano che si trattasse di questioni di esclusiva competenza del Consiglio regionale, che sarebbe pertanto risultato umiliato da un’ingerenza eccessiva del potere centrale. Ancora una volta fu Ambrosini a segnalare che la dignità del Consiglio sarebbe risultata salvaguardata dalla soluzione da ultimo prospettata, secondo cui il Governo avrebbe avuto soltanto il potere di segnalazione della questione al Consiglio, il quale ultimo avrebbe potuto provocare le dimissioni della Giunta. Circa il dibattito sul punto cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell’Assemblea Costituente* (Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946, VII, pp. 1444 ss.).

<sup>61</sup> Quanto alla sua natura, secondo E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 30, si sarebbe trattato di un atto di alta amministrazione; secondo D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 244, invece, si trattava di un atto politico sottratto a qualsivoglia mezzo di impugnazione.

<sup>62</sup> Prendendo a prestito le parole di P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 383.

<sup>63</sup> Secondo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 405, si sarebbe sviluppata una serrata dialettica tra Consiglio e Giunta in ordine all’obiettivo apprezzamento delle violazioni indicate dal Governo. Di contrario avviso P. VIRGA, *La Regione*, Milano 1949, p. 165, secondo il quale l’invito governativo equivaleva automaticamente ad uno scioglimento perchè le forze politiche di maggioranza che sostenevano la Giunta non avrebbero mai provveduto spontaneamente alla rimozione.

cizio via via più incisivo del potere di controllo, fino a giungere alla vera e propria rimozione del Presidente e della Giunta, nei riguardi dei quali il Consiglio disponeva di un vero e proprio *ius vitae ac necis*. In prima battuta, infatti, il Consiglio avrebbe potuto e dovuto cercare di persuadere in via informale la Giunta a cessare le condotte antiggiuridiche e a rimuoverne gli effetti o quantomeno ad impegnarsi a non ripeterle in futuro<sup>64</sup>, arrivando in caso contrario finanche a minacciare in modo esplicito la crisi di governo e la conseguente rimozione. In seconda battuta, nell'ipotesi in cui non fosse riuscito, attraverso la *moral suasion*, ad ottenere la desistenza della Giunta dalle sue condotte reiteratamente antiggiuridiche, il Consiglio sarebbe stato obbligato a procedere alla rimozione<sup>65</sup>, trattandosi di un atto dovuto, la cui mancata adozione avrebbe automaticamente comportato l'inottemperanza all'invito governativo<sup>66</sup>.

A ben vedere, pertanto, non era del tutto corretto parlare di scioglimento disposto in conseguenza di violazioni direttamente commesse dalla Giunta o dal suo Presidente ma indirettamente imputate al Consiglio. A determinare lo scioglimento, infatti, non erano le violazioni commesse

<sup>64</sup> Sul punto T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 205, secondo il quale il Consiglio avrebbe dovuto richiedere alla Giunta o al Presidente l'impegno a non ripetere le trasgressioni indicate nell'invito o, in alternativa, a sollevare un conflitto di attribuzioni, sul presupposto che l'invito ledesse la loro sfera di competenza. Nel medesimo senso L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 452. Di funzione di "stimolo" per individuare "soluzioni nell'ambito dell'assetto ordinario della Regione prima di ricorrere allo scioglimento" parlava M. SCUDIERO, voce *Scioglimento dei Consigli regionali*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1991, p. 2.

<sup>65</sup> Attraverso un atto di revoca, cui avrebbe fatto seguito la sostituzione degli organi rimossi, come rileva T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 208.

<sup>66</sup> Secondo la teoria di A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1980, II, pp. 363 ss., ad avviso del quale l'invito è assimilabile ad un'intimazione e consiste in un formale invito ad ottemperare ad un obbligo. Di diverso avviso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 206 ss., secondo cui il Consiglio non sarebbe tenuto ad ottemperare all'invito governativo, perchè altrimenti diverrebbe un organo esecutivo di una decisione del Governo.

dagli organi esecutivi, bensì l’incapacità o la non volontà del Consiglio di prevenirle, sanzionarle o porvi rimedio dapprima attraverso il ricorso agli strumenti di controllo e indirizzo di cui disponeva e, da ultimo, attraverso la rimozione sollecitata dal Governo. In realtà, pertanto, anche in questo caso lo scioglimento conseguiva ad una condotta anti-giuridica direttamente imputabile al Consiglio, vale a dire all’inottemperanza all’invito rivoltogli dal Governo di procedere alla rimozione della Giunta e/o del suo Presidente.

Da un punto di vista “sistematico”, comunque, riceveva conferma il carattere “residuale” di applicazione dell’istituto, cui sarebbe stato legittimo e opportuno ricorrere, in via di *extrema ratio*, soltanto nell’eventualità in cui non fosse risultato possibile rimediare alle violazioni compiute dagli organi esecutivi attraverso le ordinarie dinamiche di funzionamento della forma di governo regionale.

#### 4 – *La Novella costituzionale del 1999: la fuoriuscita delle ipotesi di scioglimento “funzionale” dall’ambito di intervento “eteronomo” degli organi statali*

La Novella costituzionale del 1999<sup>67</sup> ha profondamente inciso sulla disciplina dell’istituto in parola. Da un lato, infatti, sono state mantenute ferme le ipotesi di scioglimento “sanzionatorio” già contemplate dall’art. 126 Cost. nella sua versione originaria. Dall’altro, invece, sono state sottratte all’ambito applicativo dello scioglimento “eteronomo” le ipotesi di scioglimento “funzionale”, ora interamente rimesse nella disponibilità degli organi regionali.

Le scelte compiute al riguardo dal legislatore di revisione costituzionale non sono prive di implicazioni “siste-

<sup>67</sup> Sulla l. cost. n. 1/1999 cfr. A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituyente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22/11/1999 n. 1*, Milano 2001.

matiche” e risultano strettamente e direttamente connesse alle innovazioni introdotte, su un piano più generale, riguardo all’autonomia regionale (*in primis* quella statutaria)<sup>68</sup> e al modello complessivo di regionalismo. È peraltro significativo il fatto che la l. cost. n. 1 del 1999 non abbia riprodotto *in toto* le proposte definitive elaborate sul punto dalla Commissione bicamerale del 1997, laddove si prevedeva l’integrale soppressione dell’istituto dello scioglimento “eteronomo”, quali che ne fossero i presupposti giustificativi (“sanzionatori” e “funzionali”)<sup>69</sup>.

Sotto questo profilo, occorre anzitutto considerare le ragioni che hanno indotto allo spostamento dall’ambito della “eteronomia” a quello dell’“autonomia” delle ipotesi di scioglimento “funzionale”. Appare *prima facie* evidente la coerenza “sistematica” della scelta compiuta al riguardo.

Come noto la Novella del 1999 -apportando sul punto incisive e profonde modifiche al regime precedente- ha sottratto alla legge statale e rimesso all’autonomia statutaria

<sup>68</sup> Riguardo alla nuova autonomia statutaria regionale cfr. AA. VV. (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano 2000; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit.; R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino 2006; V. SANNONER, *Le Carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Bari 2006; P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino 2006; M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni. Problemi e prospettive*, Bologna 2006; G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata 2007; A. D’ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova 2008.

<sup>69</sup> In effetti, all’interno della Commissione bicamerale erano state avanzate al riguardo diverse proposte di maggiore o minore incisività: da quella di abrogare integralmente l’art. 126 Cost. con la conseguente soppressione dell’istituto, a quella di rimettere all’autonomia statutaria regionale la definizione di tutti i casi di scioglimento del Consiglio, fino a quelle intermedie, poi recepite dalla Novella del 1999, di conservare le ipotesi di scioglimento “sanzionatorio” in capo agli organi statali rimettendo quelle di scioglimento “funzionale” in capo agli organi regionali.



regionale la disciplina di tutto ciò che attiene alla forma di governo regionale. In particolare, la disciplina della forma di governo viene espressamente inclusa dall’art. 123, comma 2, Cost. tra i contenuti “necessari” degli statuti regionali. Ne discende che è interamente rimessa all’autonomia di ciascuna Regione ogni determinazione relativa alla scelta della propria forma di governo e alla disciplina dei connessi meccanismi di funzionamento, seppur entro una cornice di limiti prestabiliti a livello costituzionale<sup>70</sup>.

Sotto quest’ultimo profilo occorre rilevare che la Carta costituzionale, all’art. 126, comma 3, contempla espressamente alcune ipotesi di scioglimento “funzionale” destinate ad operare automaticamente nell’ipotesi in cui le Regioni propendano, nel proprio statuto, per l’adozione della forma di governo “standard” o “costituzionalmente suggerita”, vale a dire quella connotata dall’elezione a suffragio universale e diretto, contestualmente al Consiglio, anche del Presidente della Giunta. Si allude, naturalmente, al meccanismo dell’*“aut simul stabunt aut simul cadent”* all’applicazione del quale, in seguito alla verifica di una delle situazioni ivi previste, conseguono automaticamente la caduta del Presidente e della Giunta e, contestualmente, lo scioglimento del Consiglio e le dimissioni della Giunta.

Preme peraltro rilevare come soltanto alcune delle situazioni contemplate dalla disposizione in parola sono effettivamente riconducibili all’area della “funzionalità”, cioè alle dinamiche del (mal)funzionamento del circuito

<sup>70</sup> Sulla forma di governo regionale cfr. M. RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli 2010; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità nella forma di governo regionale*, Napoli 2010; S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2010.

dell'indirizzo politico e della forma di governo. Si tratta, ovviamente, dell'approvazione di una mozione di sfiducia, delle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali<sup>71</sup> e delle dimissioni volontarie del Presidente, laddove determinate da motivi politici e comunque dirette a prevenire la presentazione e l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti. In questi casi la previsione dell'automatico scioglimento "funzionale" del Consiglio appare del tutto logica e coerente con la *ratio* sottesa alla forma di governo prescelta e al meccanismo "antiribaltone" connesso. La frattura del rapporto fiduciario, infatti, non potrebbe ricomporsi nè attraverso l'indicazione di un nuovo Presidente, diverso rispetto a quello che aveva ricevuto la diretta investitura elettorale, nè attraverso la formazione di una nuova maggioranza consiliare diversa rispetto a quella uscita dalle urne.

Viceversa, alcune altre ipotesi di scioglimento automatico contemplate dalla disposizione in parola non appaiono minimamente ispirate ad una logica di tipo "funziona-

<sup>71</sup> Si parla in questo caso di "autoscioglimento", secondo la terminologia coniata da G. GUARINO, *Lo scioglimento*, cit., p. 39. Affinchè scatti l'applicazione del meccanismo è necessario che le dimissioni siano contestualmente rassegnate. In caso contrario dovrebbe procedersi alla sostituzione dei singoli consiglieri dimissionari. Riguardo a questa ipotesi di scioglimento cfr. A. BARBUSCO, *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA. VV. (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni*, cit., p. 24; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., pp. 552 ss. Peraltro, le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri determinano lo scioglimento automatico anche nell'ipotesi in cui la Regione abbia optato per una forma di governo "in deroga", come dimostra l'inciso "in ogni caso" contenuto nella disposizione costituzionale. In tal senso cfr., *ex multis*, S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in "Reg." 2000, pp. 572 ss.; M. CARLI - C. FUSARO, *Art. 121*, cit., p. 85; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 335; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2498, il quale parla di "autodissolvimento" del Consiglio; A. RUGGERI, voce *Regione (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., III, 2008, p. 741; R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 178.

le”. La morte o l’impedimento permanente del Presidente, così come le dimissioni volontarie rassegnate dallo stesso per motivi personali e non politici configurano eventi meramente accidentali e non risultano in alcun modo sintomatici di una rottura del rapporto fiduciario con il Consiglio. Tant’è che fin dall’inizio era stata sottolineata l’inopportunità di prevedere, anche in ipotesi di tal fatta, l’automatica operatività del meccanismo del “*simul... simul*”<sup>72</sup>, suggerendosi piuttosto di rimettere all’autonomia regionale ogni decisione riguardo alle conseguenze derivanti da accadimenti del genere. In questi casi, infatti, qualora il rapporto fiduciario non fosse incrinato, la maggioranza consiliare risultasse coesa e le dinamiche del circuito dell’indirizzo politico funzionassero correttamente sarebbe sufficiente, da un punto di vista puramente “funzionale”, procedere alla sostituzione della persona del Presidente. A meno che non si voglia giustificare lo scioglimento automatico alla luce di una sorta di rapporto di *intuitu personae* tra il Presidente e il Consiglio contestualmente eletto, da un lato, e con il corpo elettorale (vista l’investitura diretta) dall’altro<sup>73</sup>.

In ogni caso resta fermo che, al verificarsi di ciascuna delle ipotesi contemplate dall’art. 126, comma 3, Cost., lo scioglimento dovrebbe essere disposto, in automatico e senza alcun margine di apprezzamento discrezionale, *ab intra* da parte dell’organo regionale appositamente preposto e individuato dallo statuto<sup>74</sup>. In altre parole, è rimesso agli

<sup>72</sup> Cfr., ancora una volta, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 331.

<sup>73</sup> Come sottolinea D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 548, il quale rileva che il Presidente e i consiglieri rinvergono la loro fonte di legittimazione direttamente nel voto popolare, per cui la loro sostituzione potrebbe avvenire soltanto attraverso una nuova designazione popolare.

<sup>74</sup> Secondo R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 178, in assenza di esplicite previsioni statutarie di segno diverso, competente a dichiarare lo scioglimento “funzionale” sarebbe il medesimo organo competente a convocare i comizi elettorali, vale a dire il Presidente della Giunta, nelle

organi regionali il compito di procedere all'accertamento e alla dichiarazione dell'evento cui consegue lo scioglimento automatico<sup>75</sup>. Ciò soprattutto in virtù del fatto che la disciplina dello scioglimento "autonomo" forma parte integrante della forma di governo regionale, costituzionalmente riservata agli statuti, cui spetterebbe pertanto procedere alla regolamentazione dei relativi profili procedurali, ivi inclusa l'individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento dissolutorio<sup>76</sup>. Dovrebbe pertanto escludersi la possibilità che a questi incumbenti siano chiamati a provvedere *ab extra* gli organi statali<sup>77</sup> i quali, comunque, in ipotesi, si dovrebbero limitare alla mera constatazione dell'esistenza dei presupposti (*rectius*, al mero accertamento degli eventi giustificativi) e alla conseguente, automatica dichiarazione di scioglimento, senza disporre di alcun margine di discrezionalità al riguardo.

Regioni che gli hanno ascrivito questo compito, oppure il rappresentante del Governo per i rapporti con il sistema delle autonomie, cui è affidata l'indizione delle elezioni, ex art. 10, comma 2, l. n. 131/2003 fino all'entrata in vigore di diversa previsione statutaria.

<sup>75</sup> Come suggerisce anche C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 3.

<sup>76</sup> Come rileva C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2500.

<sup>77</sup> In tal senso si esprimono invece T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 349, ad avviso dei quali allo scioglimento dovrebbe procedere il Presidente della Repubblica con atto dovuto, privo di qualsivoglia discrezionalità e senza previamente acquisire il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Nello stesso senso parrebbe esprimersi anche P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., pp. 274 ss. Occorre rilevare al riguardo che il Governo aveva impugnato nel 2004 una delibera statutaria ligure che prevedeva, appunto, l'adozione di un decreto presidenziale anche nelle ipotesi di scioglimento "funzionale" automatico di cui all'art. 126, comma 3, Cost., ritenendo che l'intervento del Capo dello Stato fosse necessario, data la delicatezza delle valutazioni che implicava, nei soli casi di scioglimento "sanzionatorio". La Corte costituzionale non ha però avuto occasione di pronunciarsi sulla questione a causa della rinuncia al ricorso e della conseguente estinzione del processo disposta con ordinanza n. 353/2005, in "Giur. cost." 2005, pp. 3352 ss., con nota di F. CUOCOLO, *Il doppio percorso del nuovo Statuto ligure. Una vicenda esemplare, in negativo*, ivi, pp. 3354 ss.

Concludendo sul punto, è pur vero che l'autonomia regionale risulta senz'altro aumentata e maggiormente garantita, atteso che la scelta di procedere o meno allo scioglimento “funzionale” del Consiglio è ora sottratta alla valutazione discrezionale degli organi statali. Di contro, però, a ben vedere, l'adozione della forma di governo “standard” implica una pressochè nulla capacità di scelta delle Regioni proprio in ordine alle modalità di risoluzione delle crisi di governo e, addirittura, alle conseguenze derivanti dalla verifica di accadimenti del tutto accidentali che colpiscono la persona del Presidente. In questo caso, infatti, alle valutazioni discrezionali degli organi statali si è sostituito ed è subentrato l'automatismo costituzionale, *sub specie* di applicazione del meccanismo dell’“*aut simul stabunt aut simul cadent*”. In buona sostanza, in caso di opzione per la forma di governo “neoparlamentare”, le ipotesi di scioglimento “funzionale” risultano predeterminate direttamente dalla Costituzione, con buona pace dell'autonomia statutaria sul punto e di ogni possibile margine di apprezzamento autonomo da parte degli organi regionali circa le modalità di risoluzione delle crisi politiche.

A scanso di equivoci occorre però ribadire, *in primis*, che la scelta del legislatore di revisione di procedere in tal senso appare perfettamente coerente con la *ratio* ispiratrice della forma di governo “neoparlamentare”, intesa a garantire la diretta rappresentatività degli organi regionali di vertice e la stabilità degli esecutivi regionali e ad impedire manovre politiche trasformistiche potenzialmente idonee a sovvertire la volontà del corpo elettorale regionale. In secondo luogo, l'adozione della richiamata forma di governo e la conseguente applicazione delle ipotesi di scioglimento automatico contemplate dall'art. 126 Cost. che vi si accompagnano come corollari non sono il frutto di un'imposizione costituzionale, bensì di una scelta libera, volontaria e

consapevole di ciascuna Regione, cui è lasciata licenza e facoltà di optare per una diversa forma di governo priva di queste limitazioni.

Proprio la scelta di una forma di governo c.d. “in deroga”, infatti, lascerebbe residuare in capo alle Regioni un maggiore grado di autonomia al riguardo. *In primis*, gli statuti regionali sarebbero infatti liberi di individuare eventuali ipotesi di scioglimento “funzionale” del Consiglio. In secondo luogo, gli organi regionali risulterebbero gli esclusivi gestori delle crisi di governo regionali. Sarebbe infatti rimessa al libero dispiegarsi delle dinamiche politico-istituzionali la risoluzione delle crisi dovute al malfunzionamento del circuito dell’indirizzo politico, ivi incluse quelle più gravi, determinate dalla rottura del rapporto di fiducia costituzionalmente imposto tra Consiglio e organi esecutivi, cui non necessariamente dovrebbe conseguire lo scioglimento “funzionale” dell’organo elettivo.

Anche in questo caso, però, alla prova dei fatti, l’accreciuto grado di autonomia regionale prefigurato dalla Novella costituzionale ha ricevuto uno sviluppo di gran lunga inferiore a quello atteso. È infatti acclarato, in virtù di alcuni “paletti” fissati direttamente da molteplici disposizioni costituzionali dislocate nel Titolo V<sup>78</sup> e alla luce di alcune pronunce della Corte costituzionale<sup>79</sup> che le Regioni,

<sup>78</sup> Già segnalati da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 83 ss. Sul punto cfr. anche A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 99 ss.; R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., pp. 156 ss.

<sup>79</sup> Si allude, ovviamente, soprattutto a C. cost., n. 2/2004, in “Giur. cost.” 2004, pp. 9 ss., con nota di M. OLIVETTI, *Lo “spirito della Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile*, ivi, pp. 38 ss. Sulla pronuncia cfr. anche N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, in “www.forumcostituzionale.it” 2004; M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in “www.forumcostituzionale.it” 2004; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in “www.forumcostituzionale.it” 2004; E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in “www.forumcostituzionale.it”

qualora non decidano di optare per la forma “standard”, non dispongono di un ampio novero di scelte tra tipi di forme di governo “in deroga”. Per la verità, l’unica alternativa praticabile alla forma di governo “neoparlamentare” appare quella del ritorno alla “vecchia” forma di governo parlamentare “pura” già sperimentata in epoca antecedente alla riforma, con tutti i limiti che vi sono strutturalmente connessi riguardo alle possibili ipotesi di scioglimento “funzionale” del Consiglio. Per di più, la facoltà di scelta rimessa dalla Costituzione alle Regioni riguardo ad una forma di governo diversa rispetto a quella “standard” non è stata ad oggi concretamente utilizzata. Tutte le Regioni ordinarie, infatti, al momento dell’emanazione dei rispettivi, nuovi statuti, hanno optato per la forma di governo “standard”, con elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Giunta, scegliendo così consapevolmente di assoggettarsi al meccanismo di scioglimento “funzionale” automatico del Consiglio disposto dall’art. 126, comma 3, Cost. Sui limiti costituzionali connessi alla scelta di questa forma di governo hanno fatto evidentemente premio i benefici che ne sono derivati in termini politici e di consenso, in virtù dell’indubbio fascino che riveste la figura del “Governatore” regionale direttamente eletto sull’opinione pubblica e sul corpo elettorale.

In conclusione, la scelta di sottrarre le ipotesi di scioglimento “funzionale” del Consiglio regionale all’interven-

2004; L. CARLASSARE, *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in “www.forumcostituzionale.it” 2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in “www.federalismi.it” 19/02/2004; IDEM, *Forma di governo: quel che resta dell’autonomia statutaria regionale*, in “Ist. fed.” 2004, pp. 399 ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in “Reg.” 2004, pp. 909 ss.; A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco della Consulta*, in IDEM, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. VIII. Studi dell’anno 2004*, Torino 2005, pp. 1 ss.; IDEM, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, ivi, pp. 143 ss.

to dissolutore *ab extra* degli organi statali è il frutto di una valutazione di carattere “sistematico” da parte del legislatore di revisione. Tale scelta risulta infatti perfettamente coerente con il nuovo modello di regionalismo che si intendeva introdurre e, in particolare, con l’accreciuto grado di autonomia statutaria riconosciuto alle Regioni, soprattutto in ordine alla determinazione della loro forma di governo, riguardo alla quale si voleva eliminare ogni possibile ingerenza da parte del legislatore e degli organi statali. Né rileva il fatto che il maggior grado di autonomia riconosciuto al riguardo alle Regioni sia rimasto inutilizzato ed ineffettivo in conseguenza dell’opzione unanime a favore della forma di governo “standard”, cui si accompagna l’automatica applicazione delle fattispecie di scioglimento “funzionale” prefigurate dall’art. 126, comma 3, Cost. L’adozione di questa forma di governo non è infatti imposta dalla Costituzione ma costituisce il frutto di una scelta volontaria e consapevole da parte della Regione, motivata dai benefici che ne discendono in termini di stabilità e governabilità.

### *5 – Profili di connessione e di distinzione tra scioglimento “funzionale” e scioglimento “sanzionatorio”*

Non minore rilievo sul piano “sistematico” rivestono gli indubbi profili di connessione ravvisabili tra fattispecie giustificative dello scioglimento “funzionale” e fattispecie giustificative dello scioglimento “sanzionatorio”, in particolare per quanto concerne le ipotesi di scioglimento automatico previste dall’art. 126, comma 3, Cost., riguardo alle Regioni che abbiano optato per la forma di governo “standard”. Qualora, infatti, l’organo regionale preposto, al verificarsi di una delle evenienze contemplate dalla disposizione in parola, non provvedesse automaticamente all’emanazione del provvedimento dissolutorio del Consi-



glio, incorrerebbe senz'altro in una violazione qualificabile come “atto contrario alla Costituzione”, idonea a legittimare lo scioglimento “sanzionatorio” *ab extra* da parte degli organi statali ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost. In pratica, si verificherebbe l'ipotesi di uno scioglimento “sanzionatorio” disposto dagli organi statali in conseguenza dell'omesso ricorso allo scioglimento “funzionale” automatico del Consiglio da parte dell'organo regionale preposto.

Per la verità, la verifica di un'ipotesi del genere appare assai remota e comunque altamente improbabile. Senza anticipare considerazioni che verranno espone più avanti, preme sin d'ora rilevare che lo scioglimento “sanzionatorio”, in virtù del carattere di “residualità” che lo connota, potrebbe intervenire soltanto in ultima istanza e dovrebbe comunque essere preceduto dall'esperimento di altri strumenti astrattamente idonei a rimuovere l'omissione regionale, quale ad esempio il conflitto di attribuzioni intersoggettivo.

L'ipotesi esattamente opposta parrebbe verificarsi in relazione ad un'altra fattispecie di scioglimento automatico contemplata dall'art. 126, comma 3, Cost. della quale non si è sinora parlato, vale a dire quella conseguente alla rimozione “sanzionatoria” del Presidente della Giunta, reo di essere incorso nelle infrazioni di cui all'art. 126, comma 1, Cost. In questo caso si è infatti in presenza di uno scioglimento “funzionale” del Consiglio regionale conseguente alla rimozione “sanzionatoria” del Presidente della Giunta.

Occorre anzitutto sottolineare che il Presidente della Giunta può essere sanzionato con la rimozione soltanto nell'ipotesi in cui le violazioni che gli vengano imputate siano state compiute in occasione dell'esercizio delle funzioni delle quali è titolare quale organo di vertice della Regione e non, ad esempio, come ha avuto occasione di chiarire l'or-

mai più volte richiamata pronuncia della Corte costituzionale<sup>80</sup>, nella sua qualità di commissario *ad acta* nominato e diretto dal Governo nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost.<sup>81</sup>. In quest'ultimo caso, infatti, il Presidente della Giunta non opera come organo regionale bensì in veste di organo "straordinario" statale, per cui le attività compiute non sono imputabili alla Regione bensì direttamente allo Stato<sup>82</sup>. Conseguentemente, non sarebbe

<sup>80</sup> C. cost., n. 219/2013, cit., Punto 14.7. del *Considerato in Diritto*. Come noto, l'art. 2, comma 5, d. lgs. n. 149/2011 prevedeva la rimozione del Presidente precedentemente nominato commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 2, comma 79, l. n. 191/2009, al fine di procedere all'attuazione del c.d. "piano di rientro" dal disavanzo sanitario, in conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi. In senso critico riguardo a tale disposizione cfr. R. DICKMANN, *Il commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa? (nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 2)*, in "www.federalismi.it" 27/01/2010; E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in "Reg." 2012, pp. 489 ss.; L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia 2013, p. 66; C. PINELLI, *In tema*, cit., p. 3149, il quale ritiene che l'unione personale tra Presidente della Regione e commissario *ad acta* sia incostituzionale in quanto l'affidamento dell'incarico commissariale al soggetto responsabile del disavanzo violerebbe i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. In seguito l'art. 2, comma 6, lettera a) del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012, ha modificato la disposizione in parola prevedendo la possibilità di nominare quale commissario anche un soggetto diverso dal Presidente della Giunta. Sulle vicende che hanno interessato l'applicazione di quest'ultima disposizione cfr. M. DE NES, *Illegittimità costituzionale*, cit., pp. 11 ss.

<sup>81</sup> L'esito finale del giudizio avanti alla Corte era già stato preconizzato da G. PERNICIAIO - G. PICCIRILLI, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in "Rivista AIC" 4/2011, p. 3.

<sup>82</sup> Del resto, in più occasioni la Corte costituzionale ha rilevato come le funzioni amministrative del commissario *ad acta* devono essere tenute distinte e comunque "al riparo da ogni interferenza degli organi regionali". Cfr. al riguardo C. cost., n. 2/2010, in "Giur. cost." 2010, pp. 25 ss.; C. cost., n. 78/2011, in "Giur. cost." 2011, pp. 1188 ss., con nota di G. FONTANA, *L'incostituzionalità delle interferenze regionali sui poteri commissariali del Presidente della Giunta*, ivi, pp. 1196 ss., e in particolare il punto 4.2. del *Considerato in Diritto*.

legittimo “sanzionare” gli organi regionali per il compimento di attività in alcun modo loro imputabili<sup>83</sup>.

Questa fattispecie di scioglimento automatico pare ispirarsi ad una logica al contempo “funzionale” e “sanzionatoria”. Sotto il primo profilo, infatti, rilevano ancorano una volta le peculiari caratteristiche della forma di governo “neoparlamentare”, in particolare la diretta legittimazione popolare del Presidente e la connotazione “personale” del rapporto fiduciario intrattenuto con il Consiglio, che impongono la necessaria, contestuale sopravvivenza (o il necessario, contestuale venire meno) dei due organi.

Sotto il secondo profilo, invece, risulta chiaro che -non diversamente da quanto si era visto a proposito dell’intemperanza del Consiglio all’invito rivoltogli di rimuovere il Presidente- questa ipotesi di scioglimento assume anche una connotazione “sanzionatoria”, presupponendo in capo al Consiglio una sorta di *culpa in vigilando* nei riguardi dell’attività del Presidente.

Peraltro, proprio l’introduzione *ex novo*, da parte della l. cost. n. 1 del 1999, dell’ipotesi di rimozione “sanzionatoria” del Presidente della Giunta, qualora si sia reso responsabile delle medesime violazioni idonee a giustificare lo scioglimento *ab extra* del Consiglio ex art. 126, comma 1, Cost., presta il fianco ad ulteriori considerazioni di ordine “sistematico”.

Nella forma di governo “neoparlamentare” tratteggiata dalla Carta novellata e “suggerita” alle Regioni il Presidente, in virtù della diretta investitura popolare e delle attribuzioni di cui dispone, appare come il vero *dominus*

<sup>83</sup> A meno di non voler ritenere, come adombra L. GORI, *La minaccia*, cit., p. 3156, che il legislatore intendesse fondare la sanzione al Presidente su una (costituzionalmente inammissibile) presunzione di corresponsabilità dello stesso nella determinazione della originaria situazione di disavanzo alla quale era stato successivamente chiamato a porre rimedio.

del circuito dell'indirizzo politico regionale e comunque riveste un ruolo apicale di assoluto rilievo, certamente non inferiore a quello del Consiglio, che non è comunque in grado di condizionarne incisivamente l'attività. Quest'ultimo, infatti, versa in una situazione definita di “*equilibrio del terrore*”<sup>84</sup>, stretto tra la spada di Damocle delle dimissioni del Presidente, la cui semplice minaccia possiede una forte efficacia deterrente, e la riluttanza a ricorrere alla mozione di sfiducia, in considerazione delle conseguenze dissolutorie che ne discendono in applicazione del meccanismo del “*simul... simul*”. Appare pertanto coerente con la *ratio* di questa forma di governo la previsione della possibile rimozione diretta *ab extra* del Presidente della Regione da parte degli organi statali<sup>85</sup>.

Per la verità, la collocazione topografica della previsione in parola all'interno del primo comma dell'art. 126 Cost. induce a ritenere che il meccanismo “sanzionatorio” di rimozione del Presidente sia destinato a ricevere applicazione automatica anche nell'ipotesi in cui la Regione non abbia prescelto la forma di governo “standard”, bensì quella “in deroga”. In pratica, quindi, l'istituto della rimozione “sanzionatoria” potrebbe colpire sia il Presidente direttamente eletto dal corpo elettorale che quello di nomina consiliare<sup>86</sup>.

Ebbene, in relazione alla forma di governo “in deroga”, la scelta di affidare agli organi statali (in via “ete-

<sup>84</sup> Secondo la felice formula coniata da G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI - G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, pp. 210 ss.

<sup>85</sup> Come rilevano anche M. CARLI - C. FUSARO, *Art. 121*, cit., pp. 50 ss.

<sup>86</sup> In tal senso T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente*, cit., p. 207; S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 108; C. PADULA, *Art. 126*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario*, cit., p. 1125.

ronoma”) e non agli organi regionali (in via “autonoma”) la rimozione del Presidente, peraltro senza farla neppure precedere da un invito in tal senso rivolto al Consiglio, non risulta in apparenza coerente con il maggiore grado di autonomia statutaria riconosciuto al riguardo alle Regioni dalla Novella del '99<sup>87</sup>.

Vi è stato pertanto chi, mosso dal convincimento che il legislatore di revisione sia incorso in una “svista”<sup>88</sup>, accredita una diversa interpretazione dell’art. 126, comma 1, Cost. Si sostiene infatti, seppur attraverso una vistosa forzatura del tenore letterale della disposizione, che la congiunzione “e” posta tra scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente della Giunta dovrebbe in realtà leggersi come se si trattasse della disgiunzione “o”<sup>89</sup>. Ciò permetterebbe agli organi statali di procedere alternativamente alla dissoluzione dell’uno o dell’altro degli organi regionali, a seconda della forma di governo prescelta. In particolare, in caso di opzione per la forma di governo “neoparlamentare”, la disgiuntiva “o” consentirebbe agli organi statali soltanto di procedere alla dissoluzione alternativa di quello dei due organi che si fosse reso effettivamente responsabile delle violazioni di cui all’art. 126, comma 1, Cost., salvi naturalmente i conseguenti effetti dissolutori che si propagherebbero comunque all’altro in virtù dell’automatica applicazione del meccanismo del “*simul... simul*” contemplato all’art. 126, comma 3, Cost. In caso invece di opzione per la forma di governo “in deroga” “parlamentare”, gli organi statali potrebbero adottare il provvedimento dissolutorio nei soli riguardi del Consiglio e non anche del Presidente<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Come sottolineava già G. CAPORALI, *I poteri*, cit., p. 187.

<sup>88</sup> Cfr. C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 3 ss.

<sup>89</sup> In tal senso S. MANGIAMELI, *Aspetti*, cit., p. 573.

<sup>90</sup> Come del resto prevede la l. cost. n. 2/2001 in ordine alle Regioni ad autonomia speciale, riguardo alle quali lo scioglimento *ab extra* è possibile nel

Alla rimozione di quest'ultimo dovrebbe e potrebbe procedere soltanto il Consiglio.

In realtà, anche a voler ammettere che l'art. 126, comma 1, Cost. contenga la disgiunzione “o” anziché la congiunzione “e”, si ritiene che l'interpretazione della disposizione maggiormente rispettosa della logica complessiva cui si ispira la Novella costituzionale sia un'altra.

La disgiunzione *de qua*, infatti, indicherebbe soltanto che gli organi statali preposti sono legittimati ad adottare il provvedimento dissolutorio, in via alternativa, nei soli riguardi dell'organo regionale (Consiglio o Presidente) effettivamente responsabile delle violazioni di cui all'art. 126, comma 1, Cost., e non contestualmente nei riguardi di entrambi. Del resto, non avrebbe senso sanzionare anche un organo cui non siano in alcun modo imputabili violazioni<sup>91</sup>.

Non pare di contro plausibile sostenere che la disgiunzione assolva la funzione di distinguere gli organi di governo regionali destinatari del provvedimento dissolutorio a seconda della forma di governo prescelta, per cui in caso di opzione per la forma di governo “neoparlamentare” potrebbero essere sanzionati (alternativamente) tanto il Consiglio quanto il Presidente, mentre in caso di opzione per la forma di governo “parlamentare” potrebbe essere sanzionato il solo Consiglio.

In pratica, sul piano interpretativo è più corretto ritenere che il legislatore di revisione abbia inteso attribuire agli organi statali il potere dissolutorio (in via alternativa e

solo caso di elezione diretta del Presidente, mentre nel caso di forma di governo “parlamentare” resterebbe ferma la precedente procedura che prevedeva l'invito alla rimozione rivolto al Consiglio.

<sup>91</sup> Come sottolinea anche A. TURTURRO, *La reiterata violazione del giudicato costituzionale come “atto contrario alla Costituzione” ex art. 126 della Carta: spunti di riflessione*, in “Reg.” 2014, p. 542, il quale, peraltro, si esprime in senso favorevole rispetto all'ipotesi dell'alternatività dello scioglimento.

non contestuale) tanto del Consiglio quanto del Presidente, indipendentemente e a prescindere dalla forma di governo prescelta. Conseguentemente, spetta sempre e comunque agli organi statali procedere alla rimozione del Presidente della Giunta, sia nel caso della sua diretta investitura popolare che nel caso di nomina consiliare.

Depongono a favore di questa interpretazione una serie di elementi di carattere letterale, logico e sistematico.

In primo luogo, dal disposto letterale del primo comma dell'art. 126 Cost. non è possibile desumere alcun elemento idoneo ad accreditare la tesi della diversa legittimazione (“eteronoma” da parte degli organi statali oppure “autonoma” da parte del Consiglio) alla rimozione del Presidente della Giunta in base alla forma di governo “neoparlamentare” o “parlamentare” prescelta. Al contrario, appare chiara la volontà del legislatore di revisione di riservare sempre e comunque in capo agli organi statali, a prescindere dalla forma di governo prescelta dalla Regione, la legittimazione a procedere alla dissoluzione “sanzionatoria” di entrambi gli organi di vertice della Regione. La ragione di questa scelta risulterà evidente di qui a poco, allorquando si parlerà degli interessi e dei valori a presidio dei quali sono poste le fattispecie di scioglimento e rimozione “sanzionatori” contemplate dall'art. 126, comma 1, Cost.

Del resto, in secondo luogo, qualora il legislatore di revisione avesse effettivamente inteso sottrarre agli organi statali la possibilità di rimuovere il Presidente in caso di opzione per la forma di governo “parlamentare”, non avrebbe certamente rimosso l'invito al Consiglio a provvedere in tal senso con la contestuale previsione dello scioglimento di quest'ultimo in caso di inottemperanza. In pratica, infatti, nell'eventualità in cui il Presidente della Giunta si rendesse responsabile delle gravi violazioni contemplate dal primo comma dell'art. 126 Cost., non solo la scelta di

procedere o meno alla sua rimozione sarebbe riservata al Consiglio regionale che lo ha nominato e del quale (presumibilmente) continua ad avere l'appoggio; addirittura lo stesso Consiglio non subirebbe conseguenze di alcun genere nel caso di mancato esercizio del potere di rimozione. Gli organi statali, quindi, risulterebbero evidentemente privi di qualsivoglia strumento, anche di carattere deterrente o persuasivo nei riguardi del Consiglio, idoneo a determinare anche indirettamente la rimozione del Presidente responsabile di gravi violazioni. Tutto ciò risulterebbe in aperto contrasto con la logica cui si ispira lo scioglimento "sanzionatorio" che è quella -come si vedrà- di reprimere illeciti gravemente lesivi di interessi "unitari-ordinamentali".

In terzo ed ultimo luogo, l'interpretazione propugnata pare ricevere conferma anche alla luce del combinato disposto del primo e del terzo comma dell'art. 126 Cost. e del coordinamento delle ipotesi di dissoluzione "sanzionatoria" e "funzionale" che ne deriva. Risulta infatti chiara la volontà del legislatore di revisione di mantenere rigorosamente separate le ipotesi di rimozione "sanzionatoria" del Presidente di cui all'art. 126, comma 1, Cost. rispetto alle conseguenze che ne derivano sul piano "funzionale", riguardo alle quali soltanto assume effettivo rilievo la forma di governo autonomamente prescelta dalle Regioni. In tal modo la previsione del terzo comma dell'art. 126, Cost., per cui la rimozione "sanzionatoria" del Presidente della Giunta ai sensi del comma 1 determina l'applicazione del meccanismo del "*simul... simul*" e il contestuale scioglimento del Consiglio, assume un preciso significato. La *ratio* della disposizione è infatti quella di precisare quali effetti discendono dalla rimozione "sanzionatoria" del Presidente in caso di opzione per la forma di governo "neoparlamentare"<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> Non si tratta pertanto di un'inutile ripetizione di quanto già disposto al primo comma in ordine alla contestuale dissoluzione del Presidente della



Diversamente, nel caso di opzione per la forma di governo “parlamentare”, la determinazione delle conseguenze “funzionali” derivanti dalla rimozione *ab extra* del Presidente è interamente rimessa all’autonomia statutaria regionale<sup>93</sup> e alle determinazioni del Consiglio. Quest’ultimo, pertanto, anche in virtù dell’assenza in questo caso di un’investitura popolare diretta del Presidente rimosso, potrebbe semplicemente procedere alla sua sostituzione. A ben vedere, peraltro, questa scelta appare maggiormente rispettosa dell’autonomia regionale rispetto a quella prefigurata prima della Novella del ‘99. In precedenza, infatti, le violazioni commesse dal Presidente, in caso di inottemperanza del Consiglio all’invito a rimuoverlo, determinavano in ultima analisi lo scioglimento dell’organo elettivo stesso e, conseguentemente, la fine della legislatura regionale e il ritorno alle urne. In pratica, come in una sorta di “reazione a catena”, si arrivava alla dissoluzione dell’intero apparato di vertice della Regione.

In conclusione, anche attraverso l’analisi dei profili da ultimo esaminati è possibile individuare la linea di fondo che ha ispirato la Novella del ‘99, che è quella di separare definitivamente le sorti dello scioglimento “sanzionatorio” da quelle dello scioglimento “funzionale”, seppur mantenendo alcuni profili di collegamento.

Giunta e del Consiglio, come sostiene C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 5. In senso analogo si esprime A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 542, il quale suggerisce di interpretare le disposizioni in parola non in senso ripetitivo, bensì secondo il canone ermeneutico “economico” o “del legislatore non ridondante”, secondo la prospettazione di G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Milano 1980, p. 371.

<sup>93</sup> Cfr. al riguardo M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 332 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2499. Secondo M. CARLI - C. FUSARO, *Art. 121*, cit., pp. 95 ss., e V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio*, cit., pp. 99 ss., potrebbe addirittura ipotizzarsi un *recall* del Presidente.

Da un lato, infatti, si sono volute sottrarre all'intervento "eteronomo" degli organi statali le ipotesi di scioglimento "funzionale", rimettendone la determinazione ed applicazione all'autonomia regionale. Dall'altro, si è mantenuta in capo agli organi statali la legittimazione a provvedere *ab extra* alla dissoluzione "sanzionatoria" degli organi regionali di vertice, per ragioni e finalità delle quali occorre a questo punto occuparsi.

#### 6 – *L'inquadramento "sistematico" dello scioglimento "sanzionatorio" alla luce delle coordinate tracciate dalla "sentenza-manifesto" della Corte costituzionale*

Per comprendere la *ratio* ispiratrice dell'istituto dello scioglimento "sanzionatorio", anche alla luce del suo inquadramento "sistematico" all'interno del modello di regionalismo introdotto dalla Novella del '99, occorre ancora una volta fare riferimento alla già più volte richiamata "sentenza-manifesto" della Corte costituzionale del 2013. Dall'*iter* logico seguito dalla Corte nella pronuncia in oggetto è infatti possibile desumere una serie di considerazioni di fondo relative alla natura dell'istituto, ai suoi presupposti applicativi e alle finalità che lo ispirano nonché, in ultima analisi, agli interessi a presidio dei quali è disposto. È opportuno pertanto ripercorrere i singoli passaggi logico-argomentativi della pronuncia<sup>94</sup>.

Anzitutto la Corte, come già si è visto, sottolinea l'importanza sul piano "sistematico" del potere di scioglimento-rimozione, definito un "*elemento caratteristico della forma di Stato regionale*" e posto al crocevia di due valori fondanti dell'"*architettura repubblicana*" quali l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, da un lato, e l'unità ed indivisibilità della Repubblica, dall'altro.

<sup>94</sup> Contenuti nel Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

Immediatamente dopo, la Corte rileva l'accrescimento delle competenze regionali conseguito alla riforma del Titolo V premurandosi di precisare che fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo diverso rispetto a quello governativo-statale, in ossequio “*all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione*”. Questa affermazione risulta tutt'altro che scontata e banale e costituisce anzi la premessa del successivo sviluppo argomentativo in relazione ai presupposti, alla natura e alle finalità dello scioglimento “sanzionatorio”.

Proprio dall'esplicita proclamazione della reciproca autonomia e separatezza dei circuiti dell'indirizzo politico-rappresentativo regionale e statale discende infatti, come un corollario, la successiva affermazione per cui i provvedimenti dissolutivi *ab extra* degli organi regionali non potrebbero in alcun caso conseguire a conflitti con gli organi statali relativi a scelte di discrezionalità politica. In tal modo, pertanto, la Corte sgombra il campo una volta per tutte dal rischio che gli organi statali possano fare uso del loro potere dissolutivo al solo ed esclusivo scopo di sanzionare organi regionali “rei” di avere elaborato ed attuato un indirizzo politico in ipotesi contrastante con quello statale.

Viceversa, precisa ancora la Corte, il ricorso ai poteri dissolutivi è possibile soltanto a fronte di una “*situazione veramente eccezionale*” determinata dalla sussistenza di una o più delle condizioni menzionate dal primo comma dell'art. 126 Cost. e tale comunque da incidere su valori, principi e interessi di primario rilievo, espressivi di istanze di carattere unitario inerenti all'“ordinamento repubblicano” nel suo complesso<sup>95</sup>. La finalizzazione dell'istituto in parola alla salvaguardia di infrazionabili interessi unitari

<sup>95</sup> “*Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale*”.

è del resto inequivocabilmente confermata dal successivo richiamo della Corte agli ulteriori strumenti posti a loro presidio, esplicitamente o implicitamente desumibili dalla Carta costituzionale. Si evocano infatti le competenze statali “trasversali”, i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, i limiti comuni alla potestà legislativa statale e regionale di cui all’art. 117, comma 1, Cost. e l’esigenza di tutela dell’unità giuridica ed economica quale presupposto di esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.

In buona sostanza, alla luce del ragionamento svolto dalla Corte risultano sostanzialmente due i presupposti in presenza dei quali soltanto è possibile procedere alla dissoluzione *ab extra* degli organi di vertice della Regione. *In primis*, è necessario che gli organi regionali siano incorsi in una delle violazioni espressamente menzionate al primo comma dell’art. 126 Cost. o abbiano attentato alla “sicurezza nazionale”. In secondo luogo, è altrettanto necessario che dalle violazioni o dai comportamenti in parola sia conseguita una grave lesione di istanze unitarie di rilievo e consistenza tali da costituire veri e propri valori e principi immanenti all’ordinamento costituzionale repubblicano. La Corte, peraltro, richiamando una precedente pronuncia<sup>96</sup>, identifica nello Stato il destinatario dell’istanza unitaria e nei suoi organi i soggetti chiamati ad assicurarne il pieno soddisfacimento.

L’inquadramento “sistematico” dello scioglimento

<sup>96</sup> Si allude a C. cost., n. 274/2003, in “Giur. cost.” 2003, pp. 2238 ss., con note di A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, ivi, pp. 2256 ss., G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, ivi, pp. 2260 ss., e R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, ivi, pp. 2269 ss.

“sanzionatorio” operato dalla Corte costituzionale nella pronuncia in commento risulta perfettamente coerente con l’aumentato grado di autonomia riconosciuto alle Regioni dalla riforma del Titolo V e, più in generale, con il modello di regionalismo derivato dalla Novella costituzionale.

In particolare, vi è una piena consonanza tra la configurazione dell’istituto delineata dalla Corte e l’apparente parità di posizione che il legislatore di revisione sembra avere ascrivito allo Stato e alle Regioni. Sotto questo profilo assume anzitutto rilievo, su un piano meramente formale e simbolico, la nuova formulazione dell’art. 114 Cost., laddove le Regioni, al pari dello Stato, sono configurate quali elementi costitutivi dell’“ordinamento repubblicano” e non più, come in passato, quali mere articolazioni territoriali (*rectius*, ripartizioni interne) della Repubblica, da intendersi nel senso di Stato<sup>97</sup>. Non di meno rilevano, sul piano sostanziale, le forme e il grado più ampio di autonomia riconosciuto alle Regioni dalla Novella costituzionale e la sottoposizione della potestà legislativa regionale ai medesimi limiti cui è assoggettata quella statale.

I richiamati elementi, pur non essendo in grado di avvalorare la tesi dell’effettiva parità di posizione tra Stato e Regioni, anche in virtù dei numerosi profili di differenza e “asimmetria” che permangono nel testo costituzionale, risultano comunque idonei ad accreditare una nuova e diversa lettura del modello di regionalismo. È infatti del tutto plausibile affermare, alla luce della complessiva lettura del Titolo V novellato, che il legislatore di revisione abbia voluto segnare il passaggio da un regionalismo di tipo “gerarchico” ad uno di tipo “cooperativo”. Conseguentemente, dovrebbe profondamente mutare il complessivo atteggiarsi

<sup>97</sup> Si ricordi che in precedenza l’art. 114 Cost. recitava che “*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”, senza alcuna indicazione al riguardo dello Stato.

dei rapporti tra Stato e Regioni. Al modello “gerarchico”, caratterizzato dall’aprioristica ed assoluta prevalenza degli organi e delle istanze statali e dalla conseguente subordinazione degli organi e delle istanze regionali, dovrebbe infatti subentrare quello “collaborativo”, caratterizzato piuttosto dalla combinazione e dal coordinamento tra istanze statali e istanze regionali e dal ricorso sempre più marcato alle procedure e agli strumenti della leale collaborazione, al fine di pervenire ad un’armonica combinazione dei reciproci interessi.

Risulta pienamente conforme a quest’ottica “paritaria” e “collaborativa” la previsione per cui gli organi statali non possono procedere alla dissoluzione degli organi regionali in caso di conflitto tra scelte di mera discrezionalità politica, espressive dei rispettivi, separati e autonomi circuiti di indirizzo politico-rappresentativo. Diversamente opinando, infatti, si assisterebbe al ritorno di una logica di tipo “gerarchico”, attraverso il riconoscimento dell’aprioristica prevalenza degli interessi statali, in quanto tali, sugli (eventualmente contrastanti) interessi regionali.

Allo stesso modo, seppur in senso esattamente contrario, appare conforme con l’ipotizzato modello “paritario” la previsione dell’intervento dissolutorio statale per motivi di carattere “sanzionatorio” nelle ipotesi contemplate al primo comma dell’art. 126 Cost. In tal caso, infatti, come si è visto, lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali è disposto a presidio non di interessi statali, o per meglio dire di livello statale, propri dell’ordinamento statale, bensì di interessi di rango e livello ancora superiore, che potremmo definire “nazionali”, “ordinamentali” o “repubblicani”, siccome propri dell’“ordinamento repubblicano” nel suo complesso. Si tratta di interessi che non necessariamente coincidono con quelli statali perchè alla loro determinazione concorrono non soltanto gli organi statali

ma anche gli organi rappresentativi di tutti gli altri soggetti istituzionali configurati quali elementi costitutivi della Repubblica.

Questa diversificazione tra interessi statali e interessi “repubblicani” o “nazionali” è resa possibile dal venir meno dell’equazione ordinamento statale-“ordinamento repubblicano” o, ancor meglio, dell’equivalenza tra il termine “Stato” e il termine “Repubblica” presente nella precedente formulazione dell’art. 114 Cost. Nel nuovo testo della disposizione in parola, infatti, il termine “Repubblica” allude allo Stato-ordinamento mentre il termine “Stato” risulta riferito allo Stato-persona, che del primo costituisce un elemento costitutivo. Gli interessi a presidio dei quali è prevista la dissoluzione *ab extra* degli organi di vertice della Regione sono quelli dello Stato-ordinamento e non quelli dello Stato-persona<sup>98</sup>. In definitiva, pertanto, come ha icasticamente affermato taluno<sup>99</sup>, lo scioglimento “sanzionatorio” deve essere disposto in caso di “*contrasto ritenuto irredimibile... tra organi di governo regionali e interesse nazionale*”.

Nè è possibile sostenere che, in questi casi, l’attribuzione del potere dissolutorio agli organi statali configuri un’ipotesi di prevalenza in senso “gerarchico” sugli organi regionali. È infatti del tutto logico che a protezione e salvaguardia dei principi e valori che costituiscono ed informano il “patto repubblicano” siano chiamati ad agire gli organi statali cui è affidato il compito, come ha ricordato la stessa Corte costituzionale, di assicurare il pieno soddisfacimento degli interessi unitari. Questi ultimi, infatti, proprio perchè agiscono a tutela non di interessi statali bensì di interessi “nazionali”, operano in veste di organi

<sup>98</sup> Come era peraltro già stato rilevato in epoca precedente da M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1576.

<sup>99</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493.

non dello Stato-persona bensì dello Stato-ordinamento, e quindi anche nell'interesse e in rappresentanza delle stesse comunità regionali che compongono la più vasta comunità repubblicana e non in contrasto con esse.

L'inquadramento "sistematico" dello scioglimento "sanzionatorio" operato dalla Corte costituzionale nei termini appena esposti è foriero di conseguenze di rilievo in relazione alla natura, ai caratteri e alle modalità applicative dell'istituto nonchè, come si vedrà più avanti, in ordine all'interpretazione dei suoi presupposti giustificativi "sostanziali" e dei principali passaggi che connotano il procedimento diretto all'emanazione del provvedimento dissolutorio.

### *7 – Le conseguenze che ne discendono in ordine ai caratteri e alla natura dell'istituto*

Le principali conseguenze di ordine "sistematico" derivanti dall'inquadramento operato dalla Corte costituzionale riguardano la natura e i caratteri dello scioglimento "sanzionatorio", con particolare riferimento al dibattito circa la riconducibilità o meno dell'istituto in parola alla categoria dei controlli sugli organi.

Da un lato, infatti, vi è chi continua a ritenere<sup>100</sup>, così come avveniva in epoca antecedente alla Novella costituzionale<sup>101</sup>, che il potere dissolutorio rimesso in capo

<sup>100</sup> S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pp. 102 ss.; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1124; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 545.

<sup>101</sup> Cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 162; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 297 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 1956, pp. 164 ss.; P. CESAREO, *L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano*, Milano 1957, p. 36; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 9; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1717: "quali che siano i motivi per i quali è disposto, lo scioglimento sarà sempre diretto a realizzare il fine proprio del «controllo sugli organi» e,



agli organi statali presupponga ed implichi da parte di quest'ultimi una penetrante e continuativa attività di monitoraggio e controllo sugli organi regionali, in ragione del ruolo “tutorio”<sup>102</sup> che sarebbero istituzionalmente chiamati ad esercitare nei loro riguardi.

Dall'altro vi è chi<sup>103</sup> nega recisamente la possibilità di qualificare in termini di controllo l'esercizio del potere di scioglimento-rimozione “sanzionatorio” e le attività ad esso propedeutiche. La principale argomentazione addotta a sostegno di quest'ultima tesi è di carattere eminentemente “sistematico”. Si sottolinea, infatti, a ragion veduta, come risulterebbe profondamente contraddittorio e “fuori asse”, nell'ambito di un modello complessivo di rapporti Stato-Regioni che ha visto -se non l'eliminazione- quantomeno la riduzione delle forme di controllo statali (soprattutto preventive) sugli atti legislativi e amministrativi delle Regioni, mantenere invece una forma di controllo così incisiva e penetrante sugli organi. In aggiunta, il costante monitoraggio sull'attività degli organi regionali da parte degli organi statali implicato dalla nozione stessa di “con-

*cioè, la funzionalità e l'efficienza di questi ultimi*”; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 191; G. M. SALERNO, *Art. 126*, cit., p. 752; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 1; G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO - A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, II, p. 397.

<sup>102</sup> E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 283 ss.; S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 389; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 545. Si sarebbe trattato di un controllo sugli organi ad avviso di A. M. SANDULLI, *Manuale*, cit., p. 365; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 418; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano 1972, p. 491; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1715 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., pp. 100 ss. T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 191, parlava di un controllo “sui titolari di interessi pubblici, che hanno per oggetto non singoli atti ma complessi di atti (delle attività) o comportamenti ed implicano una potestas suppletoria da parte dell'autorità controllante sull'autorità controllata (per cui il controllo sui titolari degli organi viene qualificato anche come sostitutivo)”. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986, riteneva invece che si trattasse di un controllo sulle persone.

<sup>103</sup> C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493.

trollo” risulta espressiva di una configurazione in termini “gerarchici” dei loro rapporti, difficilmente compatibile con il principio di pari ordinazione degli stessi desumibile dall’attuale formulazione dell’art. 114 Cost.<sup>104</sup>.

Per inciso, senza voler anticipare considerazioni che verranno esposte con maggior ampiezza più avanti, vi è un’ulteriore argomentazione di ordine “sistematico” che milita a favore dell’esclusione del potere “sanzionatorio” dalla categoria dei controlli. Si allude al fatto che il provvedimento dissolutorio -come già si è anticipato e si preciserà più diffusamente di qui a poco- costituisce uno strumento di carattere assolutamente straordinario ed “eccezionale”, cui può ricorrersi soltanto in presenza di situazioni ritenute idonee ad incidere gravemente su istanze ed interessi unitari di preminente rilievo. Situazioni che non possono certamente determinarsi semplicemente in conseguenza di un non corretto esercizio dell’attività legislativa o amministrativa da parte della Regione (ipotesi riguardo alla quale l’ordinamento predispone appositi strumenti rimediali), bensì a seguito di modalità operative degli organi regionali di vertice apertamente contrastanti con i valori e i principi che informano l’“ordinamento repubblicano” nel suo complesso e idonee a minacciare la tenuta stessa del “patto costituzionale” che avvince e lega tutti i livelli territoriali di governo e le comunità territoriali rappresentate. In buona sostanza, dovrebbe trattarsi di situazioni di tale evidenza da risaltare con immediatezza e da non necessitare di particolari attività di accertamento e verifica nè da implicare il necessario svolgimento di controlli penetranti e continuativi da parte degli organi statali ai fini della loro rilevazione.

Quale che sia la teoria alla quale si intende aderire riguardo all’inclusione o meno dello scioglimento “san-

<sup>104</sup> Come rileva esattamente R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna 2004, pp. 92 ss.

zionatorio” nella categoria dei controlli sugli organi, ben maggiore interesse (anche sul piano dogmatico) rivestono le questioni relative alla natura del provvedimento dissolutorio e delle valutazioni propedeutiche alla sua adozione, da una parte, e alla tipologia degli effetti che ne conseguono, dall'altra.

Partendo da quest'ultimo profilo, risulta pacifico che il carattere “sanzionatorio” delle ipotesi di scioglimento-rimozione contemplate dal primo comma dell'art. 126, Cost. implica necessariamente la produzione, da parte del relativo provvedimento dissolutorio, di effetti di tipo “repressivo”<sup>105</sup>. Il provvedimento è infatti diretto a sanzionare *ex post* gli organi regionali per il già avvenuto compimento da parte degli stessi di atti idonei ad ingenerare le situazioni di grave lesione degli interessi “unitari” di cui si è detto. Come si vedrà di qui a poco, peraltro, una “sanzione” così grave quale quella che sfocia nella dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice rappresenta un rimedio estremo, cui è possibile ricorrere soltanto nell'ipotesi in cui non siano disponibili altri strumenti rimediali meno incisivi dell'autonomia regionale.

Non è invece possibile ascrivere al provvedimento in parola la produzione di effetti di tipo “sostitutivo”<sup>106</sup>. La sostituzione degli organi regionali dissolti o rimossi con il conseguente ripristino del corretto e fisiologico funzionamento del circuito politico-rappresentativo è infatti rimessa, nel pieno rispetto dell'autonomia costituzionale riconosciuta al riguardo alle Regioni, alla comunità regiona-

<sup>105</sup> P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 162; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note su questioni costituzionali e di diritto regionale*, Milano 1965, p. 86; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 545.

<sup>106</sup> Come facevano, invece, T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 165; P. CESAREO, *L'autonomia*, cit., p. 36. E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 299, e G. BERTI - L. TUMIATI, voce *Controllo a) Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, 1962, p. 303, vi ascrivevano effetti sia “repressivi” che “sostitutivi”.

le, chiamata ad esprimersi direttamente o indirettamente attraverso gli strumenti di democrazia diretta (ricorso alle urne) o rappresentativa (sostituzione del Presidente rimosso da parte del Consiglio regionale nelle ipotesi in cui è consentito) di cui dispone.

Le considerazioni di carattere “sistematico” sinora svolte costituiscono un valido ausilio anche per la risoluzione della questione relativa alla natura del provvedimento dissolutorio e delle valutazioni che ne precedono e determinano l’adozione. Non è possibile, anzitutto, postularne la natura meramente “amministrativa”, come facevano alcuni in epoca antecedente alla Novella costituzionale<sup>107</sup>.

Allo stesso modo, se ne può recisamente escludere la natura “politica”, quale atto di indirizzo politico governativo<sup>108</sup>. La dissoluzione, infatti, come si è visto, non può essere disposta in conseguenza della non condivisione, da parte statale, delle scelte di discrezionalità politica compiute dalle Regioni, o meglio in conseguenza dell’asserito contrasto tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale, quale risulta dalle scelte compiute dagli organi regionali. Su questo punto si è pronunciata molto chiaramente la Corte costituzionale, indicando che si tratta di due circuiti politico-rappresentativi distinti e autonomi<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 298; G. BERTI - L. TUMIATI, *Controllo*, cit., p. 303.

<sup>108</sup> Sostenuta in passato da F. D’ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino 1949, p. 488; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 168; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 158 ss.; IDEM, *Manuale*, cit., p. 787; A. M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1972, p. 581, ad avviso del quale si tratta di atto politico siccome destinato a colpire l’organo rappresentativo fondamentale della Regione, quale ente costituzionale cui risultano attribuiti poteri politici, primo tra i quali quello legislativo.

<sup>109</sup> Come aveva esattamente rilevato già T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 221, secondo cui deve escludersi che “*lo scioglimento dei Consigli regionali presupponga un confronto tra due opposti e contrastanti indirizzi politici*,”

Non sarebbe pertanto legittimo porre a fondamento dell'adozione del provvedimento dissolutivo valutazioni e considerazioni di carattere *lato sensu* “politico”<sup>110</sup>.

Non resta pertanto che aderire, per esclusione, alla tesi di coloro che predicano la natura “costituzionale” del provvedimento in parola<sup>111</sup>. I presupposti “sostanziali” che ne giustificano l'adozione sono infatti direttamente menzionati dalla Carta costituzionale con la precipua funzione di delimitare *ex ante* i possibili margini di intervento degli organi statali e di garantire, al contempo, il rispetto del perimetro esterno dell'area delle competenze regionali. Inoltre gli organi regionali di vertice, a prescindere dalla loro esatta qualificazione<sup>112</sup>, sono costituzionalmente necessari ed indefettibili, perchè devono inderogabilmente caratterizzare la struttura dell'ente Regione, che gode di

*quello dello Stato e quello della Regione. Di modo che non è pensabile che un Consiglio regionale possa essere sciolto perchè persegue... un indirizzo politico contrastante con quello della maggioranza al governo o, comunque, a questa non gradito”.*

<sup>110</sup> Anche al fine di scongiurare il rischio di un utilizzo “abusivo” dell'istituto, al fine di soffocare l'autonomia regionale, già segnalato da P. A. ALLUM, *Anatomia di una Repubblica*, Milano 1973, p. 322.

<sup>111</sup> V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 483, che adduce la natura dei soggetti che intervengono nel procedimento e di quello su cui incide l'atto dissolutivo nonché la sfera di competenza materiale dell'atto; S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, 1962, p. 333; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., pp. 191 ss.; P. GELPI, *Lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana*, in “Nuova rass.” 1970, p. 1056; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 226 ss. e, ci pare, anche P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 390 ss.

<sup>112</sup> Alcuni li definiscono quali veri e propri “organi costituzionali”. Cfr. al riguardo P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 153; F. COSSIGA, *I membri dei Consigli regionali godono della inviolabilità parlamentare*, in “Rass. dir. pubbl.” 1950, pp. 665 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, p. 374. *Contra* T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 192 ss., ad avviso del quale, anche in virtù del carattere derivato dell'ordinamento regionale, i suoi organi di vertice non sono posti in posizione di supremazia ma implicano un intervento e una *potestas suppletoria* statale, per cui sono al più qualificabili come “organi a rilevanza costituzionale”, “come riflesso della rilevanza costituzionale che nel nostro ordinamento assume l'ente Regione”.

un'autonomia (anche politica)<sup>113</sup> costituzionalmente garantita e svolge attribuzioni di indubbio rilievo costituzionale, anche in riferimento alla partecipazione ad atti e attività di competenza statale. Il provvedimento in parola, pertanto, assume carattere "costituzionale" perchè implica e presuppone il compimento di valutazioni di "legittimità" dirette a verificare l'effettiva sussistenza delle trasgressioni e delle situazioni "eccezionali" contemplate dall'art. 126, comma 1, Cost. e la conseguente lesione delle istanze e degli interessi unitari che ne discende. Istanze ed interessi pertinenti non allo Stato-persona bensì allo Stato-ordinamento<sup>114</sup>, all'"ordinamento repubblicano" e ai suoi valori fondanti e quindi non "politicamente" bensì "costituzionalmente" caratterizzati.

### 8 – *E in ordine alla sua applicazione "eccezionale" e "residuale"*

Da quanto sinora detto riguardo ai caratteri e alla natura dello scioglimento "sanzionatorio" derivano conseguenze di rilievo anche in ordine alle sue modalità applicative.

Appare infatti evidente -come non ha mancato di sottolineare la stessa Corte costituzionale- che si tratta di uno

<sup>113</sup> Rilevano al riguardo le considerazioni di E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*, in "Arch. giur." 1965, pp. 100 ss., e F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, IV ed., Venezia 1976, p. 91, ad avviso dei quali possiedono la qualifica costituzionale anche gli organi investiti di funzioni di indirizzo *lato sensu* politico.

<sup>114</sup> Questa tesi era già sostenuta da M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1576; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze 1970, p. 72; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1714 ss., ad avviso della quale "l'istituto dello scioglimento non è ordinato a far valere la supremazia dello Stato-apparato sulla Regione, bensì a far valere un interesse dello Stato-ordinamento (e quindi un interesse che è comune tanto alla Stato-apparato quanto alla Regione)". *Contra* A. M. SANDULLI, *I controlli*, cit., p. 580.

strumento di carattere “eccezionale”<sup>115</sup>, chiamato ad intervenire soltanto nelle ipotesi estreme in cui la dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni e la sottesa dialettica tra istanze unitarie ed autonomistiche assumano connotazioni gravemente “patologiche”.

In pratica, agli organi statali è assolutamente e radicalmente precluso l'utilizzo del potere dissolutorio ex art. 126 Cost. al fine di risolvere i conflitti “ordinari” con le Regioni, cui sarebbe possibile porre rimedio attraverso il ricorso ad altri, diversi strumenti meno invasivi dell'autonomia regionale appositamente e specificamente previsti dalla Carta. Si allude naturalmente a tutte le ipotesi in cui l'eventuale conflitto di competenza o contrasto di interessi sia derivato dallo svolgimento delle ordinarie attività legislative o amministrative da parte delle Regioni o anche, come si vedrà, dall'omesso compimento da parte di quest'ultime di attività in qualche modo dovute. In tutti questi casi in cui la “patologia” dei rapporti mantiene una connotazione “ordinaria”, permanendo nell'alveo del mero conflitto tra competenze statali e regionali, tra interessi statali e interessi regionali, non risulterebbe costituzionalmente legittimo il ricorso all'“eccezionale” provvedimento dissolutorio. All'interno della Carta sono infatti contemplati una serie di istituti e strumenti appositamente diretti a salvaguardare la corretta delimitazione delle rispettive sfere di competenza e dell'assetto di interessi che vi è direttamente connesso.

<sup>115</sup> Al riguardo già P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 162; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 901; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, p. 447; R. TOSI, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, pp. 752 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 388; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 1; nonché, più di recente, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493. Cfr. anche C. cost., n. 50/1959, in “Giur. cost.” 1959, I, pp. 779 ss., con nota di C. ESPOSITO, *I decreti-legge delle Regioni*, ivi, pp. 780 ss.

Il ricorso al potere dissolutorio risulta pertanto possibile (*rectius*, legittimo) soltanto nei casi in cui la “patologia” dei rapporti raggiunga un livello di gravità tale da sconfinare nella lesione o nella minaccia di lesione non di specifici e puntuali interessi statali ma di interessi afferenti all’“ordinamento repubblicano” nel suo complesso. Deve trattarsi in questo caso di conflitti originati e determinati non tanto dal compimento o dall’omissione da parte delle Regioni di singoli atti od attività, quanto piuttosto dalla complessiva condotta istituzionale degli organi regionali, cui non è possibile porre rimedio attraverso il ricorso agli “ordinari” strumenti di risoluzione dei conflitti contemplati dalla Carta bensì soltanto attraverso il ricorso allo scioglimento-rimozione “sanzionatorio”. In questi casi, infatti, la “patologia” non può essere rimossa in altro modo se non attraverso la dissoluzione degli organi di vertice della Regione, la cui stessa permanenza in vita risulta ontologicamente e radicalmente incompatibile con un corretto e “fisiologico” assetto dei rapporti Stato-Regioni e addirittura con il complesso di valori e principi che informano l’“ordinamento repubblicano”.

Lo scioglimento “sanzionatorio” di cui all’art. 126 Cost. assume pertanto la configurazione di uno strumento di chiusura nei rapporti tra Stato e Regioni, cui ricorrere in via di *extrema ratio* allorché il conflitto tra istanze unitarie ed autonomistiche non può essere risolto altrimenti se non con la rimozione degli organi regionali di vertice. Si tratta di un provvedimento con effetti “repressivi” previsto della massima incidenza possibile sull’autonomia regionale, dato che si sostanzia addirittura nella dissoluzione *ab extra* degli organi elettivi direttamente rappresentativi della comunità territoriale di riferimento.

L’inquadramento “sistematico” dell’istituto induce pertanto a ritenere che si tratti di uno strumento ad appli-



cazione necessariamente “residuale”, esperibile cioè nelle sole ipotesi in cui tutti gli altri strumenti “ordinari” di risoluzione dei conflitti tra Stato e Regioni risultino impraticabili oppure, pur avendo ricevuto applicazione, si siano rivelati del tutto inefficaci a rimuovere i pregiudizi arrecati ai valori “ordinamentali” incisi<sup>116</sup>. Gli organi statali, pertanto, ogni volta che sono chiamati ad agire in veste di “protettori” di istanze unitarie di dimensione “ordinamentale-repubblicana” in un conflitto con le Regioni dovrebbero improntare il loro *modus operandi* ad un criterio di rigorosa “progressività”<sup>117</sup>.

In prima battuta, pertanto, dovrebbero cercare di rimediare al conflitto attraverso il ricorso agli strumenti provvisti di minore incisività rispetto all’autonomia regionale e, soltanto in caso di loro infruttuosità, in seconda battuta passare via via a strumenti di sempre maggiore incisività fino alla *extrema ratio*, al provvedimento “repressivo” di dissoluzione degli organi regionali. Soltanto nell’ipotesi in cui non fosse possibile risolvere il conflitto o assicurare la prevalenza delle istanze unitarie attraverso gli strumenti “ordinari”, pertanto, gli organi statali potrebbero ricorrere allo strumento “straordinario”, rappresentato dallo scioglimento-rimozione “eteronomo” degli organi regionali.

<sup>116</sup> Sul carattere “residuale” dell’istituto cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 320 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1124; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538; IDEM, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell’autonomia delle Regioni*, in “www.federalismi.it” 14/2013, p. 14; 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, p. 110.

<sup>117</sup> D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 545, parla di una serie di rimedi “*man mano più gravosi per la Regione interessata, sia per la diversa incisività che li caratterizza, sia per la crescente «unilateralità» del loro utilizzo*”.

Un primo strumento “ordinario” apprestato dalla Carta cui possono ricorrere gli organi statali è rappresentato dall’impugnazione diretta delle leggi regionali ai sensi dell’art. 127 Cost.<sup>118</sup>. Si tratta di un “filtro” che consente di risolvere in via “ordinaria” tutte le situazioni in cui la lesione delle istanze unitarie è determinata da un’invasione della competenza statale ad opera del legislatore regionale o dal puntuale contrasto tra disposizioni legislative regionali e disposizioni legislative statali. In casi come questi, peraltro di frequentissima verifica, la pronuncia della Corte dichiaratoria dell’illegittimità della legge regionale impugnata appare *ex se* idonea a risolvere una volta per tutte ed in via definitiva (almeno apparentemente, come si vedrà più avanti) il conflitto<sup>119</sup>.

Analoghe considerazioni possono svolgersi riguardo ad un altro strumento “ordinario” utilizzabile dagli organi statali, soprattutto per quanto concerne le ipotesi in cui la lesione delle istanze unitarie origina da atti non legislativi (regolamentari e/o amministrativi) o da meri comportamenti, attivi od omissivi, degli organi regionali. Si allude ovviamente al conflitto di attribuzioni intersoggettivo tra Stato e Regioni ex art. 134 Cost., soprattutto nella sua più ricorrente declinazione di conflitto “da menomazione o interferenza”<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Riguardo al giudizio in via d’azione cfr. C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale: la posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005; E. MALFATTI, *Art. 127*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., III, pp. 2504 ss.; C. PADULA, *Art. 127*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 1129 ss.; AA. VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2011.

<sup>119</sup> Riguardo all’impossibilità, in questa ipotesi, di procedere alla dissoluzione *ab extra* cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 372; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

<sup>120</sup> In ordine al quale cfr. G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano 1961; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra le*

Entrambi questi strumenti “ordinari” presentano profili di indubbia sovrapposizione, per quanto concerne il loro ambito di applicazione, con l’istituto dello scioglimento “sanzionatorio”, avuto riguardo soprattutto ai presupposti giustificativi di quest’ultimo. Gli “atti contrari a Costituzione” e le “gravi violazioni di legge” di cui parla l’art. 126, comma 1, Cost., infatti, potrebbero in ipotesi manifestarsi anzitutto attraverso l’emanazione di singoli e specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi regionali. In questi casi, in ossequio ai richiamati criteri di “residualità” e di “progressività”, i rimedi cui dovrebbero correttamente e legittimamente ricorrere gli organi statali sarebbero quelli dell’impugnazione in via principale della legge regionale o del conflitto di attribuzioni e non certo quello dello scioglimento o rimozione “sanzionatorio” degli organi regionali ex art. 126, comma 1, Cost., eventualmente esperibile soltanto in seconda battuta.

Considerazioni in parte diverse debbono invece svolgersi riguardo ad un altro strumento contemplato dalla Carta costituzionale, vale a dire il potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.<sup>121</sup>. Si tratta di un istituto che presenta carattere di “straordinarietà”, in virtù dell’incidenza che riveste rispetto all’assetto delle competenze statali e regio-

*Regioni*, Milano 1985; G. ZAGREBELSKY, voce *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enc. giur.*, VIII, 1988; F. S. BARTOLINI, *Art. 134, seconda alinea*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., III, pp. 2594 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 134*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 1147 ss.

<sup>121</sup> Riguardo al quale cfr., *ex multis*, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007; IDEM, *Art. 120*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., III, pp. 2379 ss.; M. BELLETTI, *Art. 120*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario*, cit., pp. 1089 ss.; Q. CAMERLENGO, voce *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. II, 2008, pp. 652 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell’autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano 2012.

nali tracciato dalla Costituzione, anch'esso però destinato ad essere applicato in via "ordinaria" rispetto allo scioglimento "sanzionatorio".

In questo caso, però, l'ambito di applicazione dei due istituti coincide solo in parte. Diversi appaiono infatti, almeno parzialmente e *prima facie*, i loro presupposti giustificativi.

Da un lato, infatti, il potere sostitutivo statale può essere esercitato nell'ipotesi di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", formula solo apparentemente analoga alle "ragioni di sicurezza nazionale" menzionate dall'art. 126, comma 2, Cost. ma, in realtà, come si vedrà più avanti, evocativa di una diversa situazione.

Dall'altro, le ulteriori ipotesi giustificative della sostituzione degli organi statali a quelli regionali non trovano apparentemente riscontro nell'art. 126, comma 1, Cost. In realtà, però, a seguito di una più attenta analisi è possibile sostenere che "il mancato rispetto di norme o trattati internazionali o della normativa comunitaria" costituiscono ipotesi "tipiche" di "atti contrari alla Costituzione" o di "gravi violazioni di legge". Allo stesso modo, la necessità dell'intervento sostitutivo statale a "tutela dell'unità giuridica ed economica" e in particolare "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali" può derivare dall'inottemperanza di una o più Regioni al compimento di attività prescritte a livello costituzionale o legislativo. A ben vedere, pertanto, l'ambito applicativo del potere sostitutivo può ben coincidere, quanto ai presupposti giustificativi, con quello dello scioglimento "sanzionatorio"<sup>122</sup>. Le locuzioni "atti contrari alla Costituzione" e "gravi violazioni di legge" adoperate dall'art. 126, comma 1, Cost, infatti, come si vedrà, sono sufficientemente ampie e generiche da

<sup>122</sup> Come riconosce, in parte, anche D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 546.

consentire di ricomprendervi ogni e qualsivoglia ipotesi di trasgressione a norme di diritto positivo.

Inoltre, la *ratio* ispiratrice dei due istituti risulta la medesima, cioè quella di fronteggiare “straordinarie” ed “eccezionali” situazioni di emergenza, determinate dall’attività o dall’inattività degli organi regionali, idonee ad incidere su interessi unitari essenziali afferenti all’“ordinamento repubblicano” nel suo complesso. Si tratta insomma di strumenti posti a garanzia del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica proclamato dall’art. 5 Cost.

Questa (parziale) sovrapposizione dei due istituti induce pertanto a ritenere, ancora una volta in ossequio ai criteri di “progressività” e “residualità”, che lo strumento contemplato dall’art. 120, comma 2, Cost. debba ricevere applicazione in via preventiva e preferenziale rispetto a quello contemplato dall’art. 126 Cost.<sup>123</sup>.

Sotto questo profilo si rendono però necessarie alcune precisazioni che non possono prescindere da una (seppur breve e sintetica) analisi dei caratteri e delle modalità applicative del potere sostitutivo statale, come disciplinati dall’art. 8 l. n. 131/2003 e precisati dalla Corte costituzionale<sup>124</sup>.

Al riguardo è opportuno anzitutto osservare come il potere sostitutivo statale può essere esercitato per rimediare non solo all’inerzia regionale, manifestatasi *sub specie* di

<sup>123</sup> Come parrebbe ritenere B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, p. 137. *Contra* D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 546, ad avviso del quale si tratta di strumenti diversi e concorrenti, per cui spetta “al Governo valutare caso per caso quale di essi sia il più adatto a risolvere le disfunzioni che ingenerano l’intervento statale”.

<sup>124</sup> In particolare nelle pronunce n. 43/2004, in “Giur. cost.” 2004, pp. 594 ss., con nota di G. FONTANA, *I poteri sostitutivi statali tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, ivi, pp. 609 ss.; C. cost., n. 69/2004, ivi, pp. 893 ss.; C. cost., n. 70/2004, ivi, pp. 899 ss.; C. cost., n. 71/2004, ivi, pp. 910 ss.; C. cost., n. 72/2004, ivi, pp. 917 ss.; C. cost., n. 73/2004, ivi, pp. 925 ss.; C. cost., n. 172/2004, ivi, pp. 1774 ss.; C. cost., n. 173/2004, ivi, pp. 1787 ss.

mancata adozione dei provvedimenti necessari al fine della tutela degli interessi menzionati dall'art. 120, comma 2, Cost., ma anche al parziale inadempimento, cioè all'ipotesi in cui tali provvedimenti siano stati adottati in modo irregolare o risultino inadeguati ad assicurare una tutela integrale<sup>125</sup>. In secondo luogo, l'ambito di applicazione di questo potere non è limitato al piano amministrativo ma si estende anche a quello legislativo, come si desume espressamente dal tenore letterale dell'art. 8, comma 1, l. n. 131/2003 e come ha confermato, seppur *incidenter tantum*, la stessa Corte costituzionale<sup>126</sup>.

Questa forma di sostituzione, come noto, è stata più volte disposta, a tutela dell'unità economica, *sub specie* di nomina di un commissario *ad acta*, nei riguardi delle Regioni afflitte da un grave disavanzo sanitario, al fine di consentirne il risanamento. I poteri di cui dispone al riguardo il commissario risultano pesantemente incisivi dell'autonomia regionale e idonei a condizionarne ogni forma di attività. Gli atti commissariali, in particolare, seppur sprovvisti della forma e della natura legislativa, ne possiedono di fatto la sostanza. Da un lato, infatti, costituiscono un vero e proprio limite "negativo" a carico del legislatore regionale, dato che la Corte costituzionale colpisce con la sanzione dell'illegittimità le leggi regionali che si pongono con essi in contrasto<sup>127</sup>. Dall'altro costituiscono il fondamento, la "base legale" per l'adozione di successivi provvedimenti amministrativi.

Appare peraltro evidente che vi sono delle differenze tra i due istituti in ordine alle rispettive modalità operative<sup>128</sup>. Lo scioglimento "sanzionatorio", anzitutto, deter-

<sup>125</sup> In tal senso C. cost., n. 227/2004, in "Giur. cost." 2004, pp. 2386 ss.

<sup>126</sup> Cfr. C. cost., n. 236/2004, in "Giur. cost." 2004, pp. 2463 ss.

<sup>127</sup> Cfr. C. cost., n. 2/2010, cit.

<sup>128</sup> Come ricorda C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 12.

mina la rimozione e quindi l'integrale, seppur provvisoria sostituzione degli organi regionali, mentre il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., comporta sì la sostituzione degli organi statali agli organi regionali<sup>129</sup>, ma solo in riferimento al compimento di singoli, specifici atti o attività. In secondo luogo, e conseguentemente, l'organo statale sostituto non assume tutte le funzioni proprie dell'organo regionale sostituito, ma si limita ad esercitare specifiche funzioni e poteri che si vanno ad affiancare alle prime<sup>130</sup>. In terzo ed ultimo luogo, il commissario *ad acta* nominato ex art. 120, comma 2, Cost. è un organo statale chiamato ad operare in via meramente temporanea ed episodica nel circuito dell'indirizzo politico-amministrativo regionale, mentre la dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice comporta la necessità di provvedere al più presto e comunque in tempi rapidi alla loro ricostituzione e al conseguente ripristino della corretta “fisiologia” del circuito rappresentativo della comunità regionale.

Queste differenze non rivestono alcun rilievo riguardo all'ordine di applicazione, o meglio alla sequenza applicativa dei due istituti. In virtù del più volte richiamato criterio di “progressività”, infatti, gli organi statali potrebbero ricorrere allo scioglimento “sanzionatorio” soltanto in via “eccezionale” e “residuale”, nell'eventualità in cui il potere sostitutivo “straordinario” statale si rivelasse inefficace o comunque inadeguato a tutelare i valori ed interessi unitari menzionati dall'art. 120, comma 2, Cost. In buona sostanza, pertanto, la dissoluzione *ab extra* degli organi re-

<sup>129</sup> Sul punto S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano 2006, p. 424; A. DI MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo dopo la riforma del Titolo V*, in “Ist. fed.” 2008, p. 638.

<sup>130</sup> Al riguardo cfr. G. CAPORALI, *I poteri*, cit., pp. 160 ss.

gionali ex art. 126, comma 1, Cost. si configura come uno strumento “eccezionale” ed ancor più ... “straordinario” del potere sostitutivo “straordinario” contemplato dall’art. 120, comma 2, Cost.

Quelli appena passati in rassegna (impugnazione delle leggi regionali avanti alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost.; conflitto di attribuzioni intersoggettivo ex art. 134 Cost.; potere sostitutivo statale “straordinario” ex art. 120, comma 2, Cost.) sono gli strumenti rimediali “ordinari” predisposti dalla Carta costituzionale per salvaguardare e tutelare gli interessi e le istanze unitari dagli eventuali atti ed attività incisivi degli organi regionali. Soltanto nel caso in cui tali strumenti risultassero inapplicabili o si rivelassero inefficaci gli organi statali potrebbero fare ricorso, in via di *extrema ratio*, al provvedimento dissolutorio degli organi regionali di vertice ex art. 126 Cost., quale strumento di chiusura, di carattere “eccezionale” e ad applicazione “residuale”, secondo taluno<sup>131</sup> addirittura equiparabile ad una vera e propria *supremacy clause*. Gli spazi di possibile applicazione ed intervento dell’istituto in parola risultano pertanto particolarmente angusti.

Le ipotesi in cui gli strumenti “ordinari” di risoluzione dei conflitti Stato-Regioni risultino impraticabili o si rivelino infruttuosi appaiono infatti assai remote e addirittura di difficile configurazione già a livello teorico.

Per quanto concerne la prima ipotesi, non è agevole pervenire all’individuazione di situazioni in cui gli “atti contrari alla Costituzione”, le “gravi violazioni di legge” e, in parte, le “ragioni di sicurezza nazionale” si manifestino ed estrinsechino con modalità e forme tali da non consentire il previo ricorso agli strumenti “ordinari” appena passati in rassegna. Solitamente, infatti, le violazioni e situazioni menzionate al primo comma dell’art. 126 Cost. si verifi-

<sup>131</sup> C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2493.



cano in conseguenza dell'esercizio, da parte degli organi regionali, delle potestà legislative, regolamentari o amministrative di cui sono titolari (in tal caso sussistono tutti i presupposti per utilizzare gli strumenti contemplati dagli artt. 127 o 134 Cost.) oppure dell'inerzia nel compimento o nell'irregolare compimento di attività necessarie e dovute poste a presidio di valori fondanti dell'“ordinamento repubblicano” (in tal caso ricorrono gli estremi per l'esercizio del potere sostitutivo “straordinario” ex art. 120, comma 2, Cost.).

Di norma, quindi, vi è una quasi perfetta equivalenza e coincidenza tra i presupposti applicativi degli strumenti “ordinari” e quelli del potere dissolutorio. Sul piano meramente qualitativo, infatti, i presupposti “sostanziali” menzionati dall'art. 126 Cost. non differiscono, anche in virtù della genericità delle formule e locuzioni che li indicano, da quelli contemplati dagli art. 127 (legge regionale contrastante con la Costituzione, con la normativa comunitaria o con una legge statale interposta), 134 (atti non legislativi o condotte, anche omissive, degli organi regionali che menomano l'assetto delle competenze prestabilito dalla Carta) e 120, comma 2 (attività o inattività regionali direttamente lesive di istanze unitarie di preminente rilievo) della Costituzione. Le formule descrittive dei presupposti giustificativi “sostanziali” del potere dissolutorio sono quindi in grado di comprendere al loro interno, in virtù della loro genericità, tutte quante le situazioni idonee a consentire il ricorso, in via preventiva, agli strumenti rimediali “ordinari”. Il reale *discrimen* che consente il ricorso, in seconda battuta, allo strumento “residuale” ed “eccezionale” è pertanto rappresentato -come si vedrà- da un *quid pluris* in termini di “gravità” e “straordinarietà” dell'infrazione.

Sono per la verità ipotizzabili, come si vedrà in seguito, anche casi in cui i presupposti “sostanziali” di cui

all'art. 126 Cost. assumono una configurazione autonoma e diversificata rispetto a quelli contemplati nelle disposizioni appena menzionate. Si tratta però di evenienze assai rare valutabili alla stregua di meri casi di scuola.

La seconda ipotesi precedentemente adombrata (infruttuosità degli strumenti “ordinari” esperiti in prima battuta) risulta di altrettanto rara verifica ma presenta minori difficoltà di inquadramento sul piano teorico e dogmatico. È infatti improbabile ma non del tutto impossibile che il ricorso agli strumenti “ordinari” di composizione dei conflitti con le Regioni, nei casi in cui risulti praticabile, si riveli però del tutto inefficace e infruttuoso. Basti al momento soltanto accennare ad un'eventualità sulla quale occorrerà tornare con maggiore ampiezza in seguito e alla quale di recente è stata prestata particolare attenzione: quella dell'elusione del giudicato costituzionale da parte degli organi regionali<sup>132</sup>.

Alla luce di queste precisazioni, pertanto, si impongono alcune considerazioni in ordine al rapporto tra rimedi “ordinari” e scioglimento “sanzionatorio”, suscettibili di ricevere maggior sviluppo nel prosieguo della trattazione. È sufficiente in questa sede osservare come tale rapporto può atteggiarsi in modi diversi, in ragione della (almeno parzialmente) diversa natura degli interessi tutelati e dei rispettivi (parzialmente) diversi ambiti applicativi, soprattutto avuto riguardo ai presupposti “sostanziali”.

In alcuni casi, infatti, si configura un rapporto di rigida alternatività e di esclusione reciproca, in riferimento alle ipotesi in cui vi sia un'assoluta coincidenza dell'ambito applicativo e la lesione dei valori “ordinamentali” sia stata adeguatamente ed efficacemente risolta mediante il ricorso, in prima battuta, agli strumenti rimediali “ordinari”. Op-

<sup>132</sup> Riguardo alla quale cfr. A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 509 ss.

pure, viceversa, in riferimento alle ipotesi in cui tali ultimi strumenti non possono in alcun modo intervenire, perchè la fattispecie esula completamente dal loro ambito applicativo. In tale ultima ipotesi, pertanto, si configura una sorta di ambito applicativo riservato in via “residuale” a favore dell’istituto dissolutorio ex art. 126 Cost.

In altri casi, invece, il rapporto si pone in termini di propedeuticità e consequenzialità applicativa. Si tratta delle ipotesi in cui il pregiudizio ai valori “ordinamentali”, almeno in astratto, potrebbe essere rimosso mediante il semplice ricorso agli strumenti rimediali “ordinari” i quali, però, all’esito della loro applicazione, si rivelano in realtà infruttuosi e inefficaci. In tal caso, quindi, dovrebbe intervenire in seconda battuta, in via “sussidiaria”, quale *extrema ratio* e strumento di chiusura, il provvedimento dissolutorio ex art. 126 Cost.

In altri casi ancora, infine, il rapporto potrebbe configurarsi in termini di cumulatività, nel senso che lo strumento rimediale “ordinario” e quello dissolutorio degli organi regionali di vertice dovrebbero essere applicati congiuntamente, proprio in ragione della diversità degli interessi e valori tutelati. Basti pensare alle ipotesi in cui l’atto o il comportamento attivo o omissivo degli organi regionali, oltre a risultare illegittimo (siccome trasgredisce un precetto normativo), al contempo arreca un pregiudizio ad un valore “ordinamentale-repubblicano” di gravità tale da non consentirne la permanenza in carica. Ebbene, in un’eventualità del genere appare chiaro che, oltre a spiegare un ricorso in via principale ex art. 127 Cost., oppure a sollevare un conflitto di attribuzioni intersoggettivo o a ricorrere al potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., il Governo sarebbe altresì tenuto, al contempo, ad avviare la procedura dissolutoria ex art. 126 Cost. Con gli strumenti rimediali “ordinari”, infatti, il Governo, attraverso

la declaratoria di illegittimità e la conseguente privazione di efficacia dell'atto oppure attraverso il subentro agli organi regionali nel compimento di uno o più atti costituzionalmente dovuti, porrebbe rimedio alla mera trasgressione del precetto normativo da parte degli organi regionali. Mediante il provvedimento dissolutorio, invece, rimuoverebbe i pregiudizi arrecati ai valori "ordinamentali", alla cui salvaguardia osta la stessa permanenza in carica degli organi regionali, attraverso la rimozione di questi ultimi.

### 9 – Considerazioni conclusive di sintesi

L'istituto dello scioglimento "eteronomo" degli organi regionali di vertice (Presidente della Giunta e Consiglio) disciplinato dall'art. 126 Cost. presenta implicazioni "sistematiche" di non scarso rilievo riguardo alla forma di Stato. In virtù degli effetti dissolutori degli organi rappresentativi-elettivi regionali che discendono dalla sua applicazione, infatti, si pone al crocevia dei rapporti dialettici tra due contrapposti interessi, provvisti entrambi di primario rilievo costituzionale: la tutela degli interessi unitari dell'"ordinamento repubblicano" ex art. 5 Cost., da un lato; la salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni, dall'altro.

Al fine di pervenire ad una corretta interpretazione ed applicazione dell'istituto si è reso pertanto necessario procedere al suo inquadramento dogmatico sul piano "sistematico", in relazione al complessivo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni delineato dalla Costituzione nonchè al grado, al tipo e al *quantum* di autonomia riconosciuto a quest'ultime e, più in generale, al modello di regionalismo che ne consegue.

Sotto questo profilo il legislatore di revisione del 1999, intervenuto a modificare il Titolo V della Costituzione an-

che *in subiecta materia*, ha deciso di seguire due opzioni “sistematiche” di fondo, apparentemente antitetice ma in realtà perfettamente aderenti al nuovo modello di regionalismo avuto di mira.

Da un lato, ha sottratto dall’ambito applicativo dell’istituto le ipotesi di scioglimento “funzionale”, determinate cioè da cause direttamente connesse al malfunzionamento della forma di governo e del circuito dell’indirizzo politico. Ogni decisione in ordine alla disciplina, all’accertamento e alla dichiarazione di queste cause di scioglimento risulta infatti rimessa ora in capo agli organi regionali, conformemente e coerentemente all’avvenuto riconoscimento a loro favore di un accresciuto livello di autonomia statutaria riguardo alla forma di governo regionale (seppur nel rispetto dei limiti costituzionalmente imposti dall’art. 126, comma 3, Cost.), soprattutto in caso di opzione statutaria a favore della forma di governo “standard” di tipo “neoparlamentare”, caratterizzata dall’elezione diretta contestuale del Consiglio e del Presidente della Giunta.

Dall’altro lato, è stato mantenuto in capo agli organi statali il potere dissolutivo di tipo “sanzionatorio”, disposto cioè per cause del tutto estranee al funzionamento del circuito dell’indirizzo politico e della forma di governo e connesse piuttosto al compimento, da parte degli organi regionali, di una serie di trasgressioni e violazioni espressamente menzionate. In pratica, pertanto, il provvedimento dissolutivo *ab extra* degli organi regionali di vertice può essere ora adottato esclusivamente in presenza dei presupposti giustificativi “sostanziali” di tipo “sanzionatorio” contemplati dal primo comma dell’art. 126 Cost., vale a dire “atti contrari alla Costituzione”, “gravi violazioni di legge” o “ragioni di sicurezza nazionale”.

Proprio riguardo allo scioglimento “sanzionatorio” una recente “pronuncia-manifesto” della Corte costitu-

zionale, oltre a rimarcare le implicazioni “sistematiche” connesse alla forma di Stato regionale, ha tracciato le coordinate di fondo idonee a guidarne l’applicazione e a consentirne un corretto inquadramento dogmatico, anche sul piano “sistematico”, nel quadro del modello di regionalismo delineato dalla Novella del Titolo V.

L’*iter* logico e le argomentazioni spiegate dalla Corte inducono a ritenere possibile il ricorso al potere dissolutivo “sanzionatorio” degli organi regionali soltanto in presenza di due presupposti tra loro inscindibilmente connessi. *In primis*, l’istituto può essere utilizzato soltanto a fronte di situazioni “eccezionali” determinate dall’accertata sussistenza delle condizioni menzionate al primo comma dell’art. 126 Cost. e non per dirimere eventuali conflitti tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale e quindi per “sanzionare” mere scelte di discrezionalità politica degli organi regionali. In secondo luogo, è necessario che alla verifica delle menzionate condizioni sia conseguita la lesione di istanze e valori unitari inerenti non al solo ordinamento statale ma al più comprensivo “ordinamento repubblicano”, al soddisfacimento e alla protezione dei quali sono chiamati gli organi statali in veste di soggetti dello Stato-ordinamento.

Alla luce della richiamata pronuncia della Corte costituzionale e della connotazione in senso “paritario” e “cooperativo” del modello di regionalismo avuto di mira dal legislatore di revisione costituzionale si è pertanto provveduto ad individuare le principali caratteristiche dell’istituto dello scioglimento “sanzionatorio” in relazione alla sua natura, ai suoi effetti e alle sue modalità applicative.

In primo luogo, proprio per ragioni di carattere “sistematico”, lo scioglimento “sanzionatorio” è difficilmente riconducibile alla categoria dei controlli sugli organi. In secondo luogo, dal provvedimento dissolutivo discendono

effetti “repressivi”, diretti a “sanzionare” *ex post* gli organi regionali nella massima misura possibile, vale a dire attraverso la loro integrale rimozione e non semplicemente attraverso la loro sostituzione. In terzo luogo il provvedimento dissolutorio, al pari delle valutazioni che lo precedono e dei presupposti che ne giustificano l’adozione, possiede natura “costituzionale” e non meramente “politica” o “amministrativa”. In quarto ed ultimo luogo, l’istituto in parola deve ricevere applicazione soltanto in via “eccezionale” e “residuale”. Si tratta infatti di uno strumento di chiusura dei rapporti tra Stato e Regioni cui è possibile ricorrere soltanto in via di *extrema ratio*, laddove tutti gli altri strumenti rimediali “ordinari” (impugnazione in via diretta della legge, conflitto di attribuzioni intersoggettivo, potere sostitutivo statale ex art. 120, comma 2, Cost.) risultino impraticabili oppure si siano rivelati inefficaci.





## CAPITOLO II

### L'INTERPRETAZIONE "SISTEMATICA" DEI PRESUPPOSTI "SOSTANZIALI" DI APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO

SOMMARIO: 1 – Premessa; 2 – Le fattispecie “sostanziali” giustificative dello scioglimento “sanzionatorio” tra tassatività, indeterminazione delle formule e superfluità di un’intermediazione legislativa; 3 – Gli “atti contrari alla Costituzione”: una fattispecie “sostanziale” di difficile inquadramento dogmatico ed incerta definizione; 4 – La possibile configurazione di ipotesi di “atti contrari alla Costituzione”; 5 – Una fattispecie “paradigmatica”: l’elusione del giudicato costituzionale; 6 – La “strada stretta” delle “gravi violazioni di legge”; 7 – Lo scioglimento “sanzionatorio” per “ragioni di sicurezza nazionale”: uno strumento “emergenziale”; 8 – I presupposti “sostanziali” di scioglimento negli statuti speciali. Cenni; 9 – La valutazione dei presupposti “sostanziali” di scioglimento, a cavallo tra legittimità e discrezionalità; 10 – Considerazioni conclusive di sintesi.

#### 1 – *Premessa*

A questo punto, a seguito dell’inquadramento dogmatico e “sistematico” dell’istituto in parola e della conseguente cristallizzazione delle sue caratteristiche e modalità operative, si impone una duplice rilettura in chiave innovativa dei suoi presupposti applicativi “sostanziali” e “procedurali”. In primo luogo, pertanto, si renderà necessario sottoporre ad un’interpretazione rigorosa e misurata le ipotesi giustificative del ricorso al potere di scioglimento-rimozione espressamente menzionate al primo comma

dell'art. 126 Cost. In seguito, analoga operazione ermeneutica dovrà compiersi riguardo alle varie fasi in cui si articola il procedimento dissolutorio, soprattutto in riferimento al ruolo svolto da ciascuno degli organi chiamati a parteciparvi, alla effettiva titolarità del potere di scioglimento-rimozione e alla conseguente natura del provvedimento conclusivo.

Riguardo ai presupposti “sostanziali”, il primo problema che dovrà essere affrontato è quello relativo alla misura della disciplina costituzionale e ai possibili margini di intervento di un'eventuale disciplina integrativa di rango primario. Occorrerà, cioè, in prima battuta verificare se le fattispecie menzionate dall'art. 126 Cost. siano tassative e costituiscano pertanto una sorta di *hortus conclusus*, oppure risultino suscettibili di interpretazione estensiva o addirittura di integrazione e/o allargamento da parte delle fonti primarie. In seconda battuta, occorrerà altresì accertare se tali fattispecie, data la genericità ed indeterminatezza delle formule costituzionali che le designano, necessitino di (o rendano quantomeno opportuna) un'*interpositio legislatoris*, di un'intermediazione legislativa che ne definisca meglio i confini rendendone così possibile o quantomeno favorendone l'applicazione concreta. Si tratterà di valutare, in buona sostanza, il grado di “autosufficienza” della disciplina di cui all'art. 126 Cost. ai fini dell'immediata, concreta applicazione dell'istituto.

Di seguito, si rivolgerà l'attenzione alla ricostruzione dogmatica di ciascuna delle fattispecie “illecite” giustificative del ricorso allo scioglimento-rimozione “sanzionatorio”, alla luce dell'interpretazione “sistematica” dell'istituto e delle sue caratteristiche prospettata nel capitolo precedente. L'analisi sarà volta a delineare, riguardo a ciascuna di esse, secondo una valutazione dogmatica quasi di stampo penalistico, gli elementi materiali e soggettivi

che la caratterizzano e, soprattutto, i valori e principi incisi e, quindi, il grado di "illiceità" e "disvalore" da cui risulta connotata. Una volta compiuta detta ricostruzione dogmatica della fattispecie astratta, verrà operato un tentativo di individuare possibili fattispecie concrete in essa sussumibili e suscettibili di dar luogo all'effettiva applicazione dell'istituto contemplato dall'art. 126 Cost., con particolare riguardo all'ipotesi dell'elusione del giudicato costituzionale.

L'analisi verrà condotta separatamente riguardo agli "atti contrari alla Costituzione" e alle "gravi violazioni di legge", in virtù degli elementi di similitudine che li caratterizzano, da un lato, e alle "ragioni di sicurezza nazionale", che presentano connotazioni "qualitativamente" diverse, dall'altro. Brevi cenni verranno altresì dedicati all'analisi delle marginali differenze che presenta sotto questo profilo la disciplina contenuta negli statuti delle Regioni speciali.

Da ultimo, attraverso una serie di considerazioni ed argomentazioni che torneranno utili nel prosieguo della trattazione e più precisamente nel capitolo successivo, verrà affrontata la questione relativa al "tipo" e alla natura delle valutazioni che sono chiamati a compiere gli organi preposti in ordine all'accertamento della sussistenza delle fattispecie "sostanziali" di scioglimento-rimozione contemplate dall'art. 126 Cost.

## 2 – *Le fattispecie "sostanziali" giustificative dello scioglimento "sanzionatorio" tra tassatività, indeterminatezza delle formule e superfluità di un'intermediazione legislativa*

Per quanto concerne i presupposti applicativi dello scioglimento "sanzionatorio" l'art. 126 Cost., con una tecnica legislativa difforme rispetto ad altre Carte costituzio-

nali<sup>1</sup>, procede alla loro individuazione mediante il ricorso a fattispecie di carattere “sostanziale”. Il primo comma della disposizione in parola prevede infatti l’adozione del provvedimento dissolutorio nell’ipotesi in cui il Consiglio regionale o il Presidente della Giunta abbiano compiuto “atti contrari alla Costituzione” o “gravi violazioni di legge” o per “ragioni di sicurezza nazionale”. Già sotto questo profilo, l’esplicitazione a livello costituzionale delle fattispecie che legittimano il ricorso al provvedimento dissolutorio *ab extra* degli organi regionali di vertice costituisce un’indubbia garanzia dell’autonomia regionale.

Tale garanzia risulta ulteriormente rafforzata dal fatto che l’elencazione di cui all’art. 126 Cost., secondo la dottrina pressochè unanime<sup>2</sup>, riveste carattere tassativo ed esaustivo. Ne deriva una preclusione della possibilità di procedere ad interpretazioni estensive sia da parte del legislatore, tanto statale quanto regionale<sup>3</sup>, *sub specie* di divieto di previsione di ulteriori, aggiuntive fattispecie “sostanziali” di scioglimento<sup>4</sup>, che da parte del Governo, *sub*

<sup>1</sup> Cfr. sul punto P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 388.

<sup>2</sup> Circa il carattere tassativo dell’elencazione di cui all’art. 126 Cost. cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze 1949, p. 42; F. D’ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 487; C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 406; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 312; G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli 1962, I, p. 66; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 172; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 428; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 215 ss.; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale*, cit., p. 6.

<sup>3</sup> Secondo F. BASSANINI, *L’attuazione*, cit., p. 47; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1713 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., p. 124, gli statuti regionali potrebbero integrare o estendere la disciplina di cui all’art. 126 Cost. Secondo T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 216, ad escludere questa ipotesi valgono la natura statale del potere dissolutorio e l’esigenza di disciplinarne uniformemente i presupposti di scioglimento,

<sup>4</sup> Come aveva del resto già rilevato la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 229/1989, in “Giur. cost.” 1989, pp. 977 ss., ritenendola “*insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di un’autonomia compiutamente definita in sede costituzionale*”.

*specie* di divieto di adottare il provvedimento dissolutorio in presenza di ipotesi diverse e ulteriori rispetto a quelle menzionate dalla disposizione costituzionale.

Le garanzie apprestate a favore dell'autonomia rischiano però di essere annullate o quantomeno mitigate dalla indeterminatezza e genericità delle formule linguistiche e delle locuzioni adoperate per indicare e descrivere le fattispecie "sostanziali" giustificative dello scioglimento<sup>5</sup>.

Ciò vale, anzitutto e soprattutto, in riferimento ai primi due presupposti applicativi, vale a dire gli "atti contrari alla Costituzione" e le "gravi violazioni di legge". *Prima facie*, infatti, sembrerebbe sufficientemente determinata la condotta passibile di sanzione, consistente nella trasgressione di un precetto normativo. A ben vedere, però, le due locuzioni adoperate dalla disposizione costituzionale sono suscettibili di assumere una portata "onnicomprensiva", risultando alfine idonee ad includere ogni violazione di qualsivoglia regola o principio desumibile dal diritto positivo di qualsivoglia rango (comunitario, costituzionale, legislativo, regolamentare), con il conseguente rischio di allargare a dismisura la latitudine e le maglie di applicazione dell'istituto a scapito dell'autonomia regionale. Analoghe considerazioni possono svolgersi anche riguardo al terzo presupposto. Senza voler anticipare argomentazioni cui verrà dedicato maggiore spazio più avanti, è evidente che la formula delle "ragioni di sicurezza nazionale" risulta evocativa di una "clausola generale" di difficile definizione e perimetrazione.

Un'interpretazione puramente letterale, non partico-

<sup>5</sup> Cfr. al riguardo J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1714; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., pp. 673 ss., il quale parla di "situazioni di non facile definizione" ed "equivocità dei presupposti"; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 528 ss.

larmente controllata e rigorosa delle formule appena passate in rassegna potrebbe pertanto determinare un'applicazione estensiva dell'istituto dello scioglimento "sanzionatorio" in danno dell'autonomia regionale. Si impone quindi anche in questo caso l'assoggettamento dei richiamati presupposti "sostanziali" ad un'interpretazione di tipo "sistematico", conforme ai caratteri generali dell'istituto delineati nel capitolo precedente e al contempo coerente con il suo inquadramento dogmatico all'interno dell'assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni e del modello di regionalismo risultanti dalla Novella del Titolo V della Costituzione.

Preliminarmente, però, occorre affrontare alcuni profili problematici utili a chiarire ulteriormente il quadro "sistematico" di riferimento.

Si allude, *in primis*, alla questione relativa alla necessità o meno di un'intermediazione legislativa, di un intervento legislativo attuativo dell'art. 126 Cost., rispetto alla quale, per la verità, si registra in dottrina una sostanziale unanimità di vedute e di posizioni. Per quanto consta, infatti, non vi è nessuno che abbia neppure isolatamente sostenuto la tesi della necessità di un intervento legislativo diretto a specificare i contorni dei singoli presupposti "sostanziali", in assenza o in attesa del quale la disposizione costituzionale non potrebbe neppure ricevere applicazione. Viceversa, la dottrina maggioritaria si è espressa nel senso della mera opportunità dell'intervento legislativo o, addirittura, della sua inutilità o superfluità<sup>6</sup>.

Sul punto è intervenuta di recente l'ormai più volte menzionata "sentenza-manifesto" della Corte costituziona-

<sup>6</sup> In tal senso già T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1984, p. 864; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 400, ad avviso del quale le modalità di esercizio del potere sono "completamente predeterminate dalla stessa disciplina costituzionale"; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538.

le<sup>7</sup>. La disposizione impugnata<sup>8</sup> nel caso di specie prevedeva che l'ipotesi di "grave dissesto finanziario" costituisse una "grave violazione di legge" ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 126 Cost., alla cui verifica ed accertamento (da parte della Corte dei Conti) sarebbero pertanto necessariamente ed automaticamente conseguiti lo scioglimento del Consiglio e/o la rimozione del Presidente. La questione portata all'attenzione della Corte investiva direttamente due distinte ma connesse problematiche di non secondario rilievo. Anzitutto, quella relativa alla legittimità o meno di un intervento legislativo attuativo del dettato dell'art. 126 Cost. e della sua portata e misura. In secondo luogo, quella relativa all'applicazione automatica o facoltativa dello scioglimento "sanzionatorio" e al carattere dovuto o meno del relativo provvedimento in conseguenza dell'avvenuto accertamento della sussistenza di uno o più dei presupposti giustificativi o, in altre parole, la questione relativa all'esistenza o meno di un margine di discrezionalità di decisione circa l'*an* dell'adozione del provvedimento "sanzionatorio" in capo all'organo titolare del relativo potere.

La Corte muove dal presupposto che non esiste alcun divieto costituzionale di sviluppare ed attuare l'art. 126 Cost., "mediante l'indicazione di uno specifico caso di «violazione di legge»" atteso che, sul piano generale, "il legislatore resta il primo destinatario della Costituzione, incaricato di attuarne le linee programmatiche e di svilupparne i principi". Addirittura l'intervento legislativo assume, ad avviso della Corte, una portata "garantistica" dell'autonomia regionale, perché rafforza e sottolinea il principio di legalità posto dall'art. 126 Cost. a fondamento del potere di scioglimento "sanzionatorio", cui è possibile

<sup>7</sup> Cfr. C. cost., n. 219/2013, cit., punto 14.5. del *Considerato in Diritto*.

<sup>8</sup> Si trattava dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, d. lgs. n. 149/2011.

ricorrere soltanto in conseguenza della “*violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione*”.

Dopo avere affermato la piena legittimità dell'intervento legislativo attuativo dell'art. 126 Cost., la Corte ne precisa però la portata, i limiti e gli effetti. Da un lato, infatti, chiarisce che le disposizioni legislative debbono limitarsi ad attuare la disposizione costituzionale, a svilupparne “coerentemente” i principi espressi, mentre è assolutamente precluso loro, a pena di incostituzionalità, di disporre l'estensione del potere “sanzionatorio” “*a vicende incompatibili con l'art. 126 Cost.*”.

Dall'altro, passando al piano dell'applicazione concreta e alla seconda questione controversa, la Corte rileva come la fattispecie legale “tipizzata” dal legislatore non può comunque assorbire il giudizio sulla “gravità” della violazione, quale condizione necessaria di applicazione e di legittimità del potere di scioglimento, il cui apprezzamento discrezionale è rimesso agli organi costituzionalmente preposti all'adozione del provvedimento dissolutorio<sup>9</sup>. In buona sostanza, la Corte sottolinea come alla commissione della violazione non possa conseguire automaticamente l'emanazione del provvedimento dissolutorio, perchè l'esercizio del potere di scioglimento-rimozione resta comunque subordinato all'ulteriore valutazione della “gravità” degli effetti che discendono dall'infrazione. Conseguentemente la Consulta, sulla scorta di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, conclu-

<sup>9</sup> Come del resto avevano sottolineato già prima della pronuncia della Corte R. BIN, *Fallimento politico: l'obiettivo è chiaro, le norme no*, in “Guida agli enti locali” 19 febbraio 2011, p. 70; G. PERNICIARO - G. PICCIRILLI, *Il “fallimento politico”*, cit., p. 4, i quali parlano di “*rottura significativa della interpretazione della norma costituzionale citata fornita in maniera pressochè unanime dalla dottrina*”.



de il giudizio con una sentenza interpretativa di rigetto, affermando che *“la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sè l’esercizio del potere sanzionatorio dello Stato, se non accompagnata da una valutazione circa la gravità degli effetti da essa cagionati, da parte dei soli organi costituzionali a ciò chiamati dalla Costituzione”*.

Le considerazioni svolte dalla Corte, seppur riferite ad un’ipotesi di specificazione legislativa del solo presupposto delle “gravi violazioni di legge”, assumono la medesima, identica valenza anche nei riguardi dell’altra formula degli “atti contrari alla Costituzione” e possono essere estese, in linea generale e in via di prima approssimazione, anche alle “ragioni di sicurezza nazionale”. Ad una più attenta analisi, però, l’*iter* logico seguito e le conclusioni cui è pervenuto il Giudice delle leggi non appaiono del tutto condivisibili e comunque, a ben vedere, assumono un significato ben più ridotto di quello che sembrerebbe potersi ascrivere loro.

Ciò vale soprattutto in riferimento alla prima delle due questioni controverse, quella relativa alla necessità o meno dell’intermediazione legislativa ai fini dell’applicazione dell’art. 126 Cost. È bene infatti precisare che la Corte si è limitata ad affermare che non sussiste alcun divieto costituzionale al riguardo senza però predicare la necessità dell’intervento legislativo, al più reputato opportuno al fine di garantire maggiormente l’autonomia regionale laddove volto unicamente a sviluppare i principi espressi dalla disposizione costituzionale.

Risultano pertanto chiari i limiti e la portata dell’eventuale intervento legislativo, che non potrebbe in alcun caso assumere carattere innovativo, mediante l’estensione dell’elenco tassativo delle fattispecie menzionate dall’art. 126 Cost. e l’introduzione di ulteriori e diverse ipotesi che

risulterebbero automaticamente *contra Constitutionem*. L'unico intervento consentito e legittimo sarebbe pertanto quello di tipo meramente attuativo, volto a definire o specificare le generiche ed ambigue formule linguistiche adoperate dal disposto costituzionale per indicare i presupposti "sostanziali" di scioglimento, senza però aggiungervi alcunché sotto il profilo contenutistico.

Altrettanto chiari dovrebbero risultare gli effetti spiegati dalla "tipizzazione" legislativa dei presupposti "sostanziali" nei riguardi dei soggetti chiamati a valutarne la consistenza -*sub specie* di "gravità"- ai fini del concreto ed effettivo esercizio del potere dissolutorio. Le eventuali previsioni legislative risulterebbero infatti prive di qualsivoglia vincolatività, sia in positivo che in negativo.

Da un lato, infatti, la "tipizzazione" legislativa di una o più fattispecie specificative delle generiche formule con cui sono indicati i presupposti "sostanziali" all'art. 126 Cost., come ha giustamente sottolineato la Corte, non vincola in alcun modo i soggetti preposti a procedere in via automatica all'adozione del provvedimento dissolutorio, ferma restando la necessità di superare il vaglio del giudizio relativo al livello di "gravità" degli effetti che ne discendono<sup>10</sup>.

Allo stesso modo, dall'altro lato, ragionando *a contrario*, la "tipizzazione" legislativa delle fattispecie di scioglimento "sanzionatorio" non potrebbe in alcun caso assumere carattere tassativo, esaustivo, esclusivo bensì meramente esemplificativo e specificativo. Gli organi preposti, quindi, non sarebbero in alcun modo vincolati ad adottare il provvedimento dissolutorio soltanto nelle ipotesi in cui si verificasse la violazione di una delle fattispecie di viola-

<sup>10</sup> Conseguentemente, come osserva giustamente E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., p. 1154, qualora il legislatore qualifichi una fattispecie come "grave violazione di legge", l'inciso va letto in realtà come semplice "violazione di legge".

zione di un precetto normativo "tipizzate" dal legislatore. Diversamente opinando, si attribuirebbe al legislatore ordinario la facoltà di selezionare le ipotesi di scioglimento "sanzionatorio" e di determinare la latitudine, l'ampiezza e in definitiva l'ambito di applicazione del relativo potere, alternativamente in danno dell'autonomia regionale oppure degli interessi unitari-"ordinamentali" a presidio dei quali detto potere è disposto. Ciò contrasterebbe apertamente con il dettato costituzionale, per come interpretato dalla Corte costituzionale, laddove prevede una vera e propria "riserva di concreto provvedere"<sup>11</sup> in capo agli organi statali titolari del potere di scioglimento, cui è rimessa in via esclusiva ogni valutazione circa la necessità ed opportunità di adottare o meno il provvedimento dissolutorio.

In definitiva, ogni e qualsivoglia ipotesi di puntuale violazione di un precetto normativo, a prescindere dalla sua "tipizzazione" o qualificazione legislativa come presupposto "sostanziale" di applicazione dell'art. 126 Cost., può essere legittimamente posta a fondamento dell'adozione del provvedimento dissolutorio degli organi regionali di vertice, previa valutazione della sua "gravità" da parte degli organi preposti. Ne discende che ogni eventuale intervento legislativo diretto a specificare ed attuare l'art. 126 Cost. attraverso una espressa e più o meno estesa "tipizzazione" delle fattispecie "sostanziali" di scioglimento, seppur legittimo, si appalesa inutile, superfluo e addirittura pleonastico nella misura in cui -come è stato acutamente rilevato<sup>12</sup> - si limita a definire e qualificare come "violazione di legge"

<sup>11</sup> Come la definisce e qualifica C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 8, quale limite al potere legislativo statale, sulla scorta di "suggerimenti" di autorevole provenienza riguardo alle quali cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Padova 1993, pp. 79 ss.

<sup>12</sup> Cfr. ancora una volta E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., pp. 1154 ss., il quale parla di "superfetazione".

una... violazione di legge, come nel caso sottoposto al giudizio della Corte. Del resto, se la condotta passibile di sanzione ex art. 126 Cost. è costituita dalla trasgressione ad una puntuale previsione normativa, appare evidente che la sua specificazione è *in re ipsa* riguardo ad almeno due delle tre formule adoperate dalla disposizione costituzionale, vale a dire, appunto, le “gravi violazioni di legge” e gli “atti contrari alla Costituzione”.

Per concludere sul punto può pertanto affermarsi che, almeno sul piano qualitativo, ogni e qualsivoglia ipotesi di violazione di un precetto normativo da parte degli organi regionali risulta idonea, almeno *prima facie*, a legittimare il ricorso al potere “sanzionatorio”, a prescindere dalla sua esplicita “tipizzazione” ad opera di un’eventuale legge statale, comunque del tutto superflua e non necessaria. Conseguentemente, appare evidente che le procedure di accertamento della sussistenza dei presupposti “sostanziali” da parte degli organi preposti risultano particolarmente semplici perchè non richiedono valutazioni approfondite, sostanziandosi in un mero giudizio di legittimità relativo alla violazione di una norma giuridica.

Qualora si aderisse *sic et simpliciter* a questa interpretazione letterale delle locuzioni adoperate per indicare i presupposti “sostanziali” dello scioglimento “sanzionatorio” si perverrebbe inevitabilmente ad un’applicazione particolarmente estesa dell’istituto in parola con conseguente grave pregiudizio a carico dell’autonomia regionale. Ogni violazione di una disposizione costituzionale o legislativa risulterebbe infatti in ipotesi di per sè sufficiente a determinare automaticamente lo scioglimento di un Consiglio regionale o la rimozione di un Presidente di Giunta.

Il rischio risulta però scongiurato dal modo in cui la Corte costituzionale ha risolto l’altra questione problematica che le veniva prospettata. La pronuncia in commento,

infatti, come detto, ha chiarito che l'accertata violazione di un precetto normativo non è idonea, di per sè, a legittimare l'automatica applicazione del potere di scioglimento e la conseguente emanazione del provvedimento dissolutorio. Il corretto esercizio del potere "sanzionatorio" risulta infatti ulteriormente subordinato alla previa valutazione in termini di "gravità", da parte degli organi preposti, degli effetti che discendono dalla trasgressione normativa. In buona sostanza, pertanto, una qualsivoglia violazione di un precetto normativo è condizione necessaria, ma non sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'istituto in parola. Ad essa deve infatti necessariamente accompagnarsi un'altra indefettibile condizione di carattere "quantitativo" attinente alla "gravità" degli effetti che ne conseguono. Occorre insomma che alla violazione del principio di legalità implicata dalla trasgressione di un precetto normativo si aggiunga un *quid pluris* in termini di "disvalore" riguardo agli effetti prodotti.

Per comprendere appieno l'essenza e la portata del *quid pluris* idoneo a giustificare il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio" occorre ancora una volta prestare attenzione all'inquadramento dogmatico e "sistematico" dell'istituto e ai caratteri che lo connotano, in particolare alla sua "eccezionalità" e "residualità" applicativa.

Quanto al primo profilo, si è visto che l'istituto può ricevere applicazione soltanto qualora l'effettiva sussistenza di una o più delle fattispecie "sostanziali" giustificative dello scioglimento *ab extra* contemplate dall'art. 126 Cost. determini la lesione non di un mero interesse statale bensì di un vero e proprio interesse o principio di carattere "ordinamentale", immanente cioè all'intero "ordinamento repubblicano" e non ad una soltanto delle articolazioni territoriali che lo compongono, fosse anche quella statale.

In ordine al secondo profilo, invece, come detto, il procedimento applicativo dell'istituto deve ispirarsi ad un criterio di "progressività", in ossequio al quale il ricorso al provvedimento dissolutorio risulta legittimo soltanto nell'eventualità in cui non sia (o non sia stato) possibile rimuovere la situazione pregiudizievole venutasi a determinare attraverso gli "ordinari" strumenti rimediali apprestati dall'ordinamento, quali il ricorso ex art. 127 Cost., il conflitto di attribuzioni per menomazione o il potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., siccome inapplicabili al caso di specie oppure, ove applicati, rivelatisi infruttuosi.

L'adesione all'interpretazione "sistematica" appena prospettata riduce considerevolmente l'ambito di applicazione dell'istituto a tutto vantaggio dell'autonomia regionale. Sono poche, infatti, le violazioni di un precetto normativo realmente suscettibili di assurgere al rango di presupposti "sostanziali" giustificativi dello scioglimento o della rimozione "sanzionatori" degli organi regionali di vertice. Così, ad esempio, una singola legge regionale invasiva di una sfera di competenza legislativa statale o contrastante, sotto il profilo contenutistico, con una qualsiasi disposizione costituzionale estranea al Titolo V non giustifica di per sé, almeno in prima battuta, il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio" del Consiglio che l'ha emanata. Questo tipo di violazione di un precetto normativo si limita infatti ad incidere su interessi di livello meramente statale e si risolve e traduce in una semplice lesione del principio di legalità, cui è possibile rimediare attraverso gli strumenti apprestati in via ordinaria dall'ordinamento (*in primis*, attraverso il giudizio in via principale ex art. 127 Cost.).

Affinchè possa ritenersi legittimo e giustificato il ricorso al potere "sanzionatorio" ex art. 126 Cost. è pertanto indispensabile che alla dimensione di pura legalità necessariamente implicata dalla mera violazione di un precetto

normativo si aggiunga e si affianchi un ulteriore elemento di "disvalore", un *quid pluris* appunto, rappresentato dalla lesione di un valore o di un interesse fondamentale dell'"ordinamento repubblicano", cui non è possibile reagire a mezzo degli "ordinari" strumenti rimediali. Un esempio paradigmatico può essere al riguardo ravvisato -come già si è anticipato e come si vedrà meglio di qui a poco- nell'elusione del giudicato costituzionale. In questo caso, infatti, alla mera violazione del precetto normativo che ha occasionato la pronuncia della Corte si aggiunge, in seconda battuta, anche l'ostentato rifiuto del ruolo di quest'ultima quale custode della legittimità costituzionale e guardiano dell'ordine costituzionale delle competenze nonché del principio di legalità costituzionale che vi è connesso. Si tratta di valori che costituiscono veri e propri capisaldi della stessa esistenza e sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale "repubblicano" nel suo complesso, la cui trasgressione non può ontologicamente tollerare la permanenza in carica degli organi regionali responsabili.

Ebbene, il *quid pluris* cui si allude deve necessariamente connotare ciascuna delle fattispecie "sostanziali" di scioglimento menzionate all'art. 126 Cost. Tale aggiunta di "disvalore" pare già implicitamente contenuta nella formula delle "violazioni di legge" nel momento in cui se ne predica una connotazione in termini di "gravità", ma se ne ravvisano le tracce anche nell'interpretazione delle formule identificative delle altre due fattispecie relative rispettivamente agli "atti contrari alla Costituzione" e alle "ragioni di sicurezza nazionale".

Occorre pertanto a questo punto procedere alla reinterpretazione delle singole fattispecie "sostanziali" giustificative dello scioglimento "sanzionatorio" in senso conforme a quanto sinora illustrato.

### 3 – Gli “atti contrari alla Costituzione”: una fattispecie “sostanziale” di difficile inquadramento dogmatico ed incerta definizione

L’interpretazione “sistemica” deve ricevere applicazione già riguardo alla prima fattispecie “sostanziale” giustificativa dello scioglimento “sanzionatorio” menzionata all’art. 126 Cost., vale a dire gli “atti contrari alla Costituzione”, che appare generica e di incerto significato e definizione. Al fine di delimitarne esattamente i confini, stante l’appurata inopportunità del riferimento a formule soltanto apparentemente analoghe contenute in altre parti della Carta, quale quella di “attentato alla Costituzione” di cui all’art. 90<sup>13</sup>, è opportuno fare ancora una volta riferimento all’inquadramento dogmatico dell’istituto e ai suoi tratti caratterizzanti.

Il termine adoperato dalla Costituzione (“contrarietà”) evoca con immediatezza il compimento da parte degli organi regionali di atti o attività contrastanti, sul piano della legittimità, con fonti di rango costituzionale. Resta però incerto l’ambito di estensione della formula in parola e in particolare l’inclusione al suo interno dei soli principi costituzionali espressi nella Carta o implicitamente desumibili dal complesso delle sue disposizioni oppure an-

<sup>13</sup> Riguardo alla quale cfr. G. RAGNO, *I delitti di alto tradimento e attentato alla Costituzione*, Milano 1974. Sul punto cfr. A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 530 ss., ad avviso del quale le formule non coincidono per una serie di motivi. *In primis*, possiedono una diversa carica semantica, perchè l’“attentato alla Costituzione”, quale “azione diretta ad arrecare danno o offesa a persona o a cosa”, è “fattispecie connotata da un tasso di anti-giuridicità e di aggressività al bene giuridico protetto (la legalità costituzionale) maggiore rispetto a quella prevista dall’art. 126, comma 1, della Carta”. In secondo ruolo, rileva la diversa posizione rivestita dal Capo dello Stato e dal Presidente della Giunta nella forma di governo in cui risultano inseriti. In terzo ed ultimo luogo, le considerazioni formulate riguardo ad un organo monocratico sarebbero difficilmente replicabili riguardo ad uno collegiale, vista la diversità dei meccanismi di formazione delle rispettive volontà.



che delle mere regole o disposizioni di dettaglio attuative degli stessi.

Una parte della dottrina<sup>14</sup> valorizza la dimensione "normativa" del termine "Costituzione" e ritiene pertanto che ogni violazione di una qualsivoglia disposizione costituzionale, contenente principi o regole, sia idonea a legittimare il ricorso al provvedimento dissolutorio degli organi regionali di vertice. Questa tesi, fondata sull'interpretazione puramente letterale del disposto costituzionale, oltre a porsi *ictu oculi* in contrasto con l'inquadramento dogmatico "sistematico" dell'istituto e in particolare con i caratteri di "eccezionalità" e "residualità" che lo connotano, favorirebbe un'applicazione particolarmente estesa dello scioglimento "sanzionatorio" in danno dell'autonomia regionale. Qualora, infatti, alla pura e semplice violazione di una qualsivoglia disposizione costituzionale potesse conseguire *sic et simpliciter*, in modo pressochè automatico, l'adozione del provvedimento dissolutorio *ab extra* degli organi regionali di vertice, l'istituto in parola perderebbe il suo carattere "eccezionale" e si tramuterebbe piuttosto in uno strumento "ordinario" di risoluzione dei profili "patologici" dei rapporti tra Stato e Regioni, in aperto contrasto con il quadro e l'assetto complessivo degli stessi avuto di mira dalla Costituzione e con il modello di regionalismo che ne discende. In tal modo e conseguentemente, scolorirebbero i caratteri di "residualità" e di "graduale progressività" che connotano l'*iter* applicativo dell'istituto atteso che, come già si è visto, la Costituzione appresta appositi strumenti rimediali volti a rimuovere la situazione pregiudizievole determinata dalla violazione di un precetto normativo di rango costituzionale.

<sup>14</sup> Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 12 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429, il quale la ritiene "l'interpretazione preferibile"; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494.

L'interpretazione letterale ed estensiva della locuzione in parola, inoltre, non appare sostenibile anche in virtù di una sua lettura in combinato disposto con la formula connotativa del secondo presupposto "sostanziale", le "gravi violazioni di legge". Le due formule presentano senz'ombra di dubbio un elemento comune, rappresentato dalla tutela della dimensione di pura legalità che vi è connesso. Ben lungi però dal costituire un'endiadi, si differenziano in ragione della diversa intensità di tutela che intendono apprestare a vantaggio del principio di legalità. La "grave violazione di legge", infatti, come si vedrà di qui a poco, presuppone ed implica la violazione di un puntuale precetto normativo di qualsivoglia rango, che deve essere previamente accertata dagli organi giurisdizionali deputati e successivamente sottoposta ad una valutazione degli organi preposti all'adozione del provvedimento dissolutorio circa la "gravità" degli effetti prodotti. L'"atto contrario alla Costituzione", viceversa, implica un qualcosa di più e di diverso, qualitativamente e quantitativamente, rispetto alla pura e semplice violazione di un precetto normativo.

Per comprendere in cosa consista questo *quid pluris* è opportuno a questo punto fare riferimento all'altra, diversa interpretazione della formula costituzionale propugnata dalla dottrina maggioritaria, che non ascrive al termine "Costituzione" il suo significato puramente "normativo" propendendo piuttosto per un'accezione "teleologica". Sotto questo profilo, vi è chi ricorre suggestivamente alla nozione di "Costituzione in senso materiale"<sup>15</sup>. Altri ritengono che la formula in parola alluda e sia posta a presidio dei valori e principi supremi dell'ordinamento, variamente qua-

<sup>15</sup> Cfr., in tal senso, D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 236; P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 1053 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 198.

lificati come "principi fondanti il sistema"<sup>16</sup>, "qualificanti"<sup>17</sup> o diretti a garantire il mantenimento dell'"ordine democratico"<sup>18</sup>. Altri ancora, memori delle formule inizialmente proposte (e poi scartate) durante i lavori dell'Assemblea Costituente<sup>19</sup>, fanno riferimento all'"unità nazionale"<sup>20</sup>, o meglio all'"unità ed indivisibilità della Repubblica" ex art. 5 Cost.<sup>21</sup>, quale principio basilare e presupposto indefettibile per la concessione della stessa autonomia regionale, o all'"interesse nazionale"<sup>22</sup>. Vi è infine chi ritiene che la formula *de qua* debba essere riferita a tutto ciò che attiene all'"equilibrio generale dei rapporti tra Stato e Regioni"<sup>23</sup>.

Tutte le tesi testè richiamate, pur nella loro diversità di accenti, presentano un minimo comune denominatore. Ciascuna di esse include infatti nella formula degli "atti

<sup>16</sup> Secondo la definizione di M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 3. Nel medesimo senso anche V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 470; F. CUOCOLO, voce *Regioni a statuto ordinario*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, 1997, p. 12; R. TOSI, *Art. 126*, cit., pp. 753 ss.

<sup>17</sup> O meglio, "così qualificanti da incidere sulla Costituzione in sè considerata", secondo l'espressione adoperata da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429.

<sup>18</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 199 e, più di recente, R. BIFULCO, *Le Regioni*, cit., pp. 92 ss.

<sup>19</sup> Sul punto P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 368 ss.

<sup>20</sup> La formula originariamente proposta da Mortati era quella degli "atteggiamenti contrari all'unità nazionale", che andava a sostituire l'"interesse nazionale". Formula che venne contrastata sia da Cappi, che la riteneva generica e pericolosa per l'autonomia regionale, che da Zuccarini, che preferiva il termine "atti" a quello "atteggiamenti". Su questo dibattito cfr. *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente* (Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946), cit., pp. 1444 ss.

<sup>21</sup> Cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 163; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 317 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1720; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538.

<sup>22</sup> Riguardo a questa ipotesi cfr. P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 835.

<sup>23</sup> Ancora L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

contrari alla Costituzione” non ogni violazione di qualsivoglia disposizione costituzionale, bensì soltanto le lesioni inferte dagli organi regionali di vertice ad uno o più principi costituzionali “qualificanti” dell’intero ordinamento, a prescindere dalla loro formulazione espressa in una specifica disposizione costituzionale o dalla possibilità di desumerne implicitamente l’esistenza dal complessivo sistema costituzionale.

Per quanto riguarda la precisa definizione ed identificazione di questi principi, le tesi appena esposte peccano tutte quante per difetto o per eccesso. Da un lato, infatti, non è possibile ritenere che l’istituto in parola sia posto a presidio soltanto di alcuni, singoli principi costituzionali supremi quali l’“unità nazionale” o l’“ordine democratico”, peraltro espressi con formule linguistiche generiche e polisenso e quindi suscettibili di interpretazione estensiva, oppure del “generale equilibrio dei rapporti tra Stato e Regioni”, non trattandosi dei soli ed unici principi fondanti del sistema<sup>24</sup>. Dall’altro, lo stesso riferimento ai principi “supremi”, per la sua genericità ed indeterminatezza, appare alla fine suscettibile di includere la violazione di un numero troppo esteso di principi costituzionali non necessariamente caratterizzanti il sistema.

In aggiunta, occorre escludere recisamente la possibilità di ricorrere all’istituto in parola per tutelare e salvaguardare l’“interesse nazionale” tradizionalmente inteso quale limite di merito, perchè si tratterebbe di interesse di dimensione e rango meramente statale la cui violazione comporterebbe valutazioni di opportunità “politica” completamente estranee alla natura e alla *ratio* dell’istituto<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> In tal senso anche A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 534.

<sup>25</sup> Si esprimeva in senso favorevole al riguardo E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 83 ss. *Contra* A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano 1973, pp. 68 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 403 ss.

Appare pertanto necessario ed opportuno procedere ad un'ulteriore delimitazione dei valori a presidio dei quali è posta la disposizione costituzionale facendo ricorso, ancora una volta, ai caratteri essenziali dell'istituto dello scioglimento "sanzionatorio" quali si desumono dal suo corretto inquadramento "sistematico".

Occorre al riguardo anzitutto ribadire che la connotazione in termini di assoluta "eccezionalità" dell'istituto in parola impone di ritenere che possa essere correttamente e legittimamente utilizzato nelle sole ipotesi in cui gli organi regionali di vertice abbiano pregiudicato interessi, principi o valori che trascendono una dimensione puramente territoriale (anche statale) ed afferiscono piuttosto all'"ordinamento repubblicano" nel suo complesso, quale sommatoria dei diversi livelli territoriali di governo che lo compongono. Deve trattarsi insomma di valori e principi comuni all'intera comunità "repubblicana", non pertinenti ad una soltanto delle diverse comunità territoriali che la costituiscono ed afferenti in ultima istanza allo stesso "*foedus* repubblicano" che le avvince inscindibilmente e indissolubilmente. Soltanto l'assoluta necessità di rimuovere il pregiudizio arrecato a principi di tale portata assiologica è idonea a giustificare - attraverso un equilibrato "bilanciamento" di due valori entrambi provvisti di primario rango costituzionale- il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio" e il conseguente sacrificio dell'autonomia regionale.

A delimitare ulteriormente l'ambito di operatività della formula in parola contribuisce altresì il carattere necessariamente "residuale" e "gradualistico" del suo *iter* applicativo, che, come detto, rende possibile il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio" nelle sole (e rare, come si vedrà) ipotesi in cui il pregiudizio ai valori "ordinamentali" non può essere rimosso attraverso gli "ordinari" strumenti

rimediali apprestati dalla Costituzione, risultando questi ultimi inapplicabili o infruttuosi<sup>26</sup>.

In conseguenza della particolare valorizzazione della dimensione “teleologica” della formula costituzionale, perdono rilievo gli elementi puramente materiali della fattispecie, diretti a connotare la condotta passibile di sanzione.

Ciò stante, risultano assolutamente indifferenti le modalità di commissione dell’infrazione da parte degli organi regionali. Tale infrazione può infatti realizzarsi e manifestarsi sia attraverso comportamenti attivi, consistenti nella vera e propria emanazione di atti oppure nel semplice esercizio di determinate attività<sup>27</sup>, che attraverso comportamenti omissivi o -per adoperare il gergo penalistico- commissivi mediante omissione, consistenti nell’inadempimento o nella trasgressione, anche a scopi meramente “ostruzionistici”, di obblighi o doveri costituzionalmente imposti alle Regioni<sup>28</sup>. L’unico elemento rilevante è la possibile qualificazione della condotta degli organi regionali di vertice in termini di “attività anti-costituzionale”<sup>29</sup>, nel senso in precedenza precisato.

Allo stesso modo, privo di pregio risulta il dibattito sviluppatosi attorno al profilo quantitativo della fattispe-

<sup>26</sup> Come sottolineano, ancora una volta, T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 169, ad avviso del quale vi sarebbe altrimenti una duplicazione di procedure repressive a carico dell’organo consiliare regionale; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 13; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494.

<sup>27</sup> In tal senso già F. D’ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 488; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 402.

<sup>28</sup> Cfr. al riguardo, T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 199, il quale allude al mancato adempimento di doveri imposti agli organi regionali in sede di partecipazione alla formazione di atti statali o all’attuazione di processi legislativi statali; P. CAVALERI, *L’evoluzione*, cit., p. 261; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 11; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 272; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 534.

<sup>29</sup> Secondo la formula di C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494, ripresa anche da C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

cie, vale a dire al *quantum* di violazioni necessarie per giustificare e legittimare il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio". Secondo alcuni, infatti, anche in ossequio al tenore letterale della disposizione costituzionale, declinata al plurale<sup>30</sup>, sarebbe necessaria una pluralità e reiterazione di atti o comportamenti "contrari alla Costituzione"<sup>31</sup>. Secondo altri, invece, sarebbe sufficiente anche un solo atto "anti-costituzionale". Anche in questo caso ad assumere rilievo sono la consistenza e la dimensione degli interessi lesi e la "gravità" degli effetti provocati dalla lesione. In ipotesi, pertanto, anche un solo "atto contrario alla Costituzione" potrebbe bastare, per la sua intrinseca portata lesiva, a far scattare il procedimento "sanzionatorio"<sup>32</sup>. A ben vedere, sarebbe opportuno o addirittura necessario un sollecito ed immediato intervento "repressivo" degli organi statali già al momento del compimento della prima infrazione senza attenderne altre eventuali e successive, al precipuo fine di evitare l'irrimediabilità o l'aggravamento del (già di per sè grave) pregiudizio arrecato al principio "ordinamentale" inciso.

Un ultimo profilo attiene alla necessità o meno di affiancare alla materialità della condotta regionale anche un elemento psicologico. Vi è infatti chi ritiene che la materiale condotta "anti-costituzionale" debba essere necessariamente intenzionale<sup>33</sup>, vale a dire espressiva delle deliberata

<sup>30</sup> Non attribuisce alcun rilievo a questo elemento A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 535.

<sup>31</sup> Cfr., in tal senso, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 448; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 272; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

<sup>32</sup> Come a buona ragione afferma S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 390, il quale sostiene che "è sufficiente un solo atto o un solo comportamento che abbia valore sintomatico di una tendenza, della probabilità di un andamento".

<sup>33</sup> Sull'intenzionalità della condotta cfr. C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

volontà di trasgredire il principio “supremo”, il valore “ordinamentale”. In realtà il ricorso allo scioglimento “sanzionatorio” risulta sempre e comunque giustificato nell’eventualità in cui la situazione pregiudizievole non possa in alcun modo essere rimossa se non attraverso la dissoluzione degli organi regionali responsabili della sua produzione ed anzi risulterebbe aggravata e perpetuata dalla loro permanenza in carica<sup>34</sup>, a prescindere da ogni considerazione in ordine alla loro consapevole e deliberata volizione della condotta “anti-costituzionale” e dei suoi effetti<sup>35</sup>.

In conclusione, pertanto, per “atti contrari alla Costituzione” debbono intendersi quei comportamenti attivi od omissivi, plurimi o singoli, intenzionali o meno, attraverso i quali gli organi regionali di vertice arrecano un pregiudizio o una lesione ad un principio o ad un valore di dimensione “ordinamentale-repubblicana”, siccome afferente al complessivo (e comprensivo) “ordinamento repubblicano”, per rimuovere il quale risulta assolutamente necessario procedere alla loro dissoluzione, anche in virtù dell’impossibilità di ricorrere agli “ordinari” strumenti rimediali apprestati dall’ordinamento per le ragioni più volte richiamate.

Occorre altresì sottolineare che, a differenza di quanto si vedrà a proposito delle “gravi violazioni di legge”, non necessariamente l’“attività anti-costituzionale”, la “contrarietà alla Costituzione” si manifesta attraverso la violazione di un puntuale precetto normativo. Non tutti i principi “supremi” che caratterizzano l’“ordinamento repubblicano” risultano infatti espressamente cristallizzati e positivizzati in una disposizione costituzionale. Alcuni di essi risultano implicitamente desumibili dal sistema costituzionale complessivo, dal collegamento “sistematico”

<sup>34</sup> In tal senso S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 390.

<sup>35</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 402.



dell'insieme delle disposizioni costituzionali che lo compongono.

In ogni caso, poi, secondo la dottrina prevalente, gli organi statali titolari del potere di scioglimento possono direttamente procedere all'accertamento dell'illegittimità della condotta, *sub specie* di "contrarietà" alla Costituzione nel senso più volte precisato, senza la necessità di attendere alcuna previa pronuncia in tal senso da parte degli organi giurisdizionali preposti<sup>36</sup>, bastando anche la sola, acclarata e pacifica contrarietà ad orientamenti giurisprudenziali consolidati<sup>37</sup>. Le uniche condizioni di esercizio rimangono pertanto, *more solito*, in ossequio al carattere "residuale" e "gradualistico" che ne connota l'*iter* applicativo, la necessità di accertare se vi sia la possibilità di ricorrere agli "ordinari" strumenti rimediali e, in caso affermativo, la conseguente necessità del loro previo esperimento.

La definizione dei tratti caratterizzanti del primo presupposto "sostanziale" giustificativo dello scioglimento "sanzionatorio" consente di escludere con certezza dal suo ambito applicativo, almeno in prima battuta, alcune fattispecie soltanto apparentemente configurabili quali "atti contrari alla Costituzione", ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 126, comma 1, Cost.

Si allude, in particolare, alle assai frequenti ipotesi di emanazione, da parte dei Consigli regionali, di leggi asseritamente contrastanti con una o più specifiche disposizioni costituzionali o viziate di incompetenza perchè invasive di un ambito materiale riservato dalla Costituzione alla legislazione statale. A parte il fatto che un'eventualità del genere parrebbe piuttosto integrare il diverso presupposto delle

<sup>36</sup> Come sosteneva P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 164.

<sup>37</sup> In tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 62; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 237 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 987; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 201 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 754.

“gravi violazioni di legge”, la sua verifica non potrebbe comunque -se non in rari casi, difficilmente ipotizzabili, di cui si parlerà in appresso- giustificare *ex se* il ricorso allo strumento “sanzionatorio” e “repressivo” contemplato dall’art. 126 Cost.<sup>38</sup>. In primo luogo, infatti, le trasgressioni *de quibus* difficilmente pregiudicano interessi o principi di rango “ordinamentale”. Ciò risulta chiaro nel caso di puntuale contrasto di contenuto tra una disposizione legislativa regionale e una qualsiasi disposizione costituzionale ma ancor più in riferimento al vizio di incompetenza, laddove l’ordine costituzionale delle competenze legislative è posto a presidio degli interessi di dimensione unitaria-statale o differenziabile-regionale sottesi alle diverse materie e non di veri e propri interessi di rango “ordinamentale”.

In ogni caso, in secondo luogo, a sgomberare definitivamente il campo da ogni dubbio circa l’inapplicabilità al caso di specie dell’istituto in parola è il carattere “residuale” che ne connota l’*iter* applicativo. Il pregiudizio arrecato dall’emanazione di una legge regionale asseritamente contrastante con la Costituzione è infatti “ordinariamente” rimuovibile attraverso il promovimento di un giudizio in via principale e la conseguente declaratoria di illegittimità della stessa da parte della Corte costituzionale<sup>39</sup>, senza pertanto la necessità di ricorrere allo strumento “eccezionale”, di “chiusura del sistema” e fortemente lesivo dell’autonomia regionale, disciplinato dall’art. 126 Cost.

<sup>38</sup> In tal senso cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 66 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 3; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1719 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538; IDEM, *Mancata riduzione*, cit., p. 12; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 534 ss.

<sup>39</sup> Che “investe l’atto viziato e non già l’organo dal quale esso proviene”, come sottolinea A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 535.

#### 4 – *La possibile configurazione di ipotesi di "atti contrari alla Costituzione"*

Una volta chiarita la definizione e delineati i tratti caratterizzanti degli "atti contrari alla Costituzione", è opportuno verificare l'effettiva possibilità di individuare fattispecie concrete espressive di questo presupposto "sostanziale" dello scioglimento "sanzionatorio".

Eventualità di tal fatta potrebbero anzitutto ravvisarsi riguardo all'esercizio (o al mancato esercizio) delle forme di autonomia costituzionalmente riconosciute alle Regioni, alle ipotesi di partecipazione regionale ad attività statali e, in generale, in ordine a tutto ciò che attiene all'assetto complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni.

In epoca antecedente alla Novella costituzionale del 2001, ad esempio, un'ipotesi tipica di "atto contrario alla Costituzione", *sub specie* di condotta omissiva, veniva ravvisata nella mancata nomina, da parte delle Regioni, dei componenti di loro spettanza all'interno degli organismi "misti" chiamati ad esercitare funzioni statali di controllo nei loro riguardi<sup>40</sup>. La questione ha perso rilievo ed attualità in seguito all'espunzione dalla Carta novellata di organismi e forme di controllo esterne sull'attività delle Regioni. Oppure nel rifiuto di fornire il parere richiesto ai sensi degli artt. 132 e 133 Cost.<sup>41</sup>

Allo stesso modo ci si è chiesti se possa integrare il presupposto in parola il mancato esercizio, da parte degli organi regionali preposti (i Consigli), della più importante

<sup>40</sup> In tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 80; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430.

<sup>41</sup> Sul punto cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 200, il quale, però, in ossequio al carattere di "residualità" dell'istituto, riconosce che in un'ipotesi di tal fatta dovrebbe previamente esperirsi un conflitto di attribuzioni e potrebbe procedersi successivamente allo scioglimento soltanto in presenza del persistente rifiuto di emanare l'atto nonostante la pronuncia della Corte.

forma di autonomia regionale, quella statutaria<sup>42</sup>. È bene al riguardo premettere che la questione in oggetto costituisce, allo stato, nulla più che una mera ipotesi di scuola. In primo luogo, infatti, tutte le Regioni (alcune con grande ritardo) hanno ormai esercitato l'autonomia statutaria nelle forme, con le modalità e nei limiti previsti dal novellato art. 123 Cost., provvedendo così ad adottare nuovi statuti in sostituzione di quelli precedenti emanati negli anni '70 sotto il vigore della diversa disciplina contenuta nella Carta del '48. In secondo luogo, fino al momento dell'emanazione e dell'entrata in vigore dei nuovi statuti mantenevano inalterata la loro vigenza ed efficacia i precedenti, per cui non sarebbe comunque stato possibile ravvisare un vuoto di disciplina statutaria, una situazione in cui una Regione potesse risultare effettivamente priva di statuto.

Tanto premesso, però, in linea meramente astratta il mancato esercizio dell'autonomia statutaria potrebbe costituire un'ipotesi tipica di "atto contrario alla Costituzione" suscettibile di determinare lo scioglimento *ab extra* del Consiglio regionale. Da un lato, infatti, in assenza dello statuto e della disciplina minima "necessaria" in esso contenuta, in particolare di quella relativa alla forma di governo e al complessivo assetto organizzativo, le Regioni non sarebbero effettivamente in grado di funzionare e di sviluppare il loro autonomo indirizzo politico. Ne risulterebbe inciso non un mero interesse regionale o statale bensì un vero e proprio interesse "ordinamentale" perchè le Regioni sono articolazioni territoriali necessarie della Repubblica, direttamente rappresentative ed esponenziali delle comunità territoriali di riferimento, chiamate ad esercitare funzioni costituzionalmente rilevanti. Dall'altro lato, non vi sarebbe alcuno strumento "ordinario" utilmente esperibile al

<sup>42</sup> Si esprimeva al riguardo in senso affermativo E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 735.

fine di porre rimedio alla pregiudizievole condotta omisiva regionale, nè sarebbe possibile ipotizzare alcuna forma di "sostituzione" statale riguardo all'emanazione dello statuto, la cui disciplina implica e presuppone una serie di valutazioni e di scelte, prima tra tutte quella relativa al "tipo" di forma di governo, di natura prettamente politica, rimesse nell'esclusiva disponibilità degli organi rappresentativi delle comunità territoriali esponenziate. In ipotesi, pertanto, all'eventualità del mancato esercizio dell'autonomia statutaria da parte della Regione non sarebbe possibile porre altrimenti rimedio se non ricorrendo, in via "residuale" e di *extrema ratio*, al provvedimento dissolutorio ex art. 126, comma 1, Cost.

Per quanto concerne invece la diversa ipotesi della mancata costituzione o nomina degli organi regionali necessari, si è già visto che, in seguito alla Novella costituzionale del 1999, l'art. 126 Cost. non contempla più alcuna ipotesi di scioglimento "funzionale" "eteronomo". Tutto ciò che attiene alla forma di governo e al suo funzionamento (o malfunzionamento) è stato infatti rimesso all'autonoma determinazione degli statuti regionali, che dovrebbero pertanto contenere anche specifiche disposizioni e contemplare appositi strumenti diretti a rimediare a situazioni del genere, che impediscono e pregiudicano il corretto funzionamento dell'apparato regionale.

Si è invece già anticipato che potrebbe configurare un'ipotesi di "atto contrario alla Costituzione" suscettibile di legittimare l'emanazione del provvedimento dissolutorio il mancato rispetto, da parte degli organi regionali preposti, delle regole sullo scioglimento "funzionale" previste dalle disposizioni costituzionali<sup>43</sup>. Si allude alla mancata adozione del provvedimento di scioglimento del Consiglio, in os-

<sup>43</sup> Cfr., al riguardo, C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2501; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 19.

sequio al meccanismo del “*simul stabunt simul cadent*”, in conseguenza del verificarsi di una delle ipotesi contemplate al terzo comma dell’art. 126 Cost., naturalmente nell’eventualità in cui lo statuto abbia optato per la forma di governo “standard”. La violazione, o meglio la deliberata volontà di non dare attuazione al meccanismo in parola, infatti, lungi dal pregiudicare un mero interesse regionale di tipo “funzionale”, attinente cioè al funzionamento della forma di governo, finirebbe in realtà con l’incidere su interessi e valori di ben più ampia dimensione e rilievo quali quelli sottesi alla salvaguardia del c.d. “ordine federale”<sup>44</sup> e alla garanzia e tutela della rappresentatività democratica dell’elettorato regionale implicata dal sistema di elezione diretta degli organi regionali di vertice.

Anche in questo caso, però, l’ostacolo più consistente al ricorso allo scioglimento *ab extra* è rappresentato dal carattere assolutamente “residuale” ed “eccezionale” che ne deve caratterizzare l’*iter* applicativo. In linea di principio, infatti, il provvedimento di scioglimento contestuale del Presidente della Giunta e del Consiglio ex art. 126, comma 3, Cost. potrebbe essere teoricamente adottato anche da un organo statale o da un commissario *ad acta*, trattandosi di atto privo di connotazioni discrezionali e politiche e di stampo puramente tecnico, siccome fondato sul mero, automatico e meccanico accertamento dell’effettiva verifica di una delle ipotesi contemplate dalla disposizione. In realtà, però, risulterebbero difficoltosi sia il ricorso al potere sostitutivo che la sollevazione di un conflitto di attribuzioni atteso che, nell’un caso, non ricorre alcuno dei presupposti contemplati dall’art. 120, comma 2, Cost., mentre nell’altro non è possibile individuare una specifica

<sup>44</sup> Configura in questo caso lo scioglimento “sanzionatorio” come una “*garanzia federale dell’ordine costituito regionale*” M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 323.

attribuzione statale incisa o menomata dal comportamento omissivo degli organi regionali, a meno di non voler ritenere che gli organi statali siano chiamati ad agire in veste di soggetti protettori non dell'ordinamento statale bensì del ben più vasto "ordinamento repubblicano". Diversamente opinando, peraltro, e ritenendo quindi possibile il ricorso, in via di *extrema ratio*, alla dissoluzione *ab extra*, si giungerebbe all'esito paradossale di uno scioglimento "sanzionatorio" di un Consiglio regionale disposto per reprimere una condotta in realtà tenuta da un altro, diverso organo regionale.

Considerazioni in parte analoghe possono svolgersi riguardo all'ipotesi del mancato esercizio, da parte dei Consigli regionali, della potestà legislativa di cui risultano titolari alla luce del terzo e del quarto comma dell'art. 117 Cost. Il problema di un eventuale vuoto normativo potrebbe configurarsi tanto riguardo alle materie di competenza concorrente<sup>45</sup>, anche in virtù del fatto che risulta ora in via di principio preclusa l'adozione, da parte del legislatore statale, di leggi "autoapplicative" contenenti norme di dettaglio "cedevoli"<sup>46</sup>, quanto riguardo alle materie di competenza residuale.

<sup>45</sup> In epoca antecedente alla Novella costituzionale, ritenevano che la mancata adozione delle leggi regionali chiamate ad integrare le leggi statali "cornice" giustificasse lo scioglimento "sanzionatorio" A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano 1948, p. 97; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano 1967, pp. 230 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430, addirittura riguardo all'ipotesi del semplice ritardo nell'adozione delle leggi regionali di dettaglio.

<sup>46</sup> Cfr., al riguardo, a titolo meramente esemplificativo, C. cost., n. 282/2002, in "Giur. cost." 2002, pp. 2012 ss., con note di A. D'ATENA, *La Corte parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, ivi, pp. 2027 ss., e D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, ivi, pp. 2034 ss.; C. cost., n. 156/2010, in "Giur. cost." 2010, pp. 1957 ss.; C. cost., n. 207/2010, ivi, pp. 2403 ss.; C. cost., n. 278/2010, ivi, pp. 3397 ss., con nota di A. COLAVEC-

Anche in questo caso, però, si tratta di una questione meramente ipotetica. *In primis*, infatti, appare assai remota l'eventualità che le Regioni si astengano dal legiferare nelle materie rimesse alla loro competenza. Al contrario, l'esperienza del primo quindicennio di applicazione del Titolo V novellato dimostra come le Regioni legiferino in modo "onnivoro", peraltro invadendo assai spesso gli ambiti competenziali statali e dando così luogo ad un incessante contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. In secondo luogo, vale quanto detto a proposito dell'autonomia statutaria riguardo alla difficile configurabilità di un vuoto normativo in una qualsivoglia materia perchè in ogni caso, in attesa e in assenza dell'emanazione delle "nuove" leggi regionali, restano comunque transitoriamente in vigore le leggi preesistenti, statali o regionali. In terzo ed ultimo luogo deve infine rilevarsi, in linea generale, come il mancato esercizio di una potestà legislativa potrebbe configurare di per sè un "atto contrario alla Costituzione" soltanto laddove si accedesse alla tesi per cui la Carta attribuisce al riguardo alle Regioni un obbligo<sup>47</sup> e non una mera facoltà di esercizio<sup>48</sup>.

CHIO, *La Corte e l'atomo*, ivi, pp. 3491 ss., e, soprattutto, C. cost., n. 303/2003, in "Giur. cost." 2003, pp. 2675 ss., laddove si afferma in linea di principio che "non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materia di legislazione concorrente", salvo riconoscere immediatamente dopo la possibilità di una deroga in caso di "attrazione in sussidiarietà".

<sup>47</sup> In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986; F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino 1991, p. 331; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430.

<sup>48</sup> Tesi, quest'ultima, a favore della quale sembrerebbe propendere la Corte costituzionale, laddove ha chiarito che la Regione potrebbe impugnare ex art. 127 Cost. una legge statale soltanto nell'ipotesi in cui contenga una disciplina sovrapponibile ad una regionale preesistente e non qualora invada semplicemente un ambito competenziale regionale. In quest'ultimo caso, infatti, difetterebbe l'interesse a ricorrere perchè la Regione potrebbe porre fine alla lesione semplicemente esercitando la propria competenza. Sul punto cfr.



In linea astratta, il mancato esercizio di una potestà legislativa regionale potrebbe arrecare gravi pregiudizi a principi e valori di livello "ordinamentale" soltanto laddove determinasse l'impossibilità o la difficoltà di esercizio, da parte dei componenti della comunità territoriale di riferimento, di attività economiche o di altro genere o, addirittura, impedisse o rendesse difficoltoso il godimento di diritti di primario rilievo se non addirittura "fondamentali". In realtà, ipotesi del genere appaiono assai remote perchè tutte quante le materie che impingono i diritti sociali, civili ed economici sono rimesse alla competenza esclusiva statale e, comunque, il carattere "trasversale" di alcune delle materie elencate all'art. 117, comma 2, Cost. consente al legislatore statale di invadere gli ambiti competenziali regionali al fine di provvedere ad una loro tutela uniforme. In ogni modo, nell'ottica "gradualistica" e "residuale" che ne deve caratterizzare l'*iter* applicativo, difficilmente potrebbe giungersi, in questi casi, fino all'estremo rimedio dello scioglimento "sanzionatorio". Gli organi statali, infatti, sarebbero anzitutto legittimati a ricorrere, con particolare riguardo alle materie di competenza concorrente, all'adozione di norme di dettaglio "cedevoli", siccome consentite in questo caso<sup>49</sup> e, più in generale, al potere sostitutivo

R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 350. Già T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, cit., pp. 199 ss., escludeva la possibilità di ricorrere allo scioglimento "sanzionatorio" perchè la mancata emanazione delle leggi-cornice, lungi dal costituire un inadempimento ad un dovere costituzionalmente imposto, risultava piuttosto una "legittima manifestazione di un indirizzo politico omissivo".

<sup>49</sup> Si tratta infatti di un'ulteriore deroga al divieto di disposizioni "cedevoli", consentita qualora vi sia la necessità di garantire la continuità di funzioni e servizi pubblici diretti al soddisfacimento di interessi primari. In tal senso C. cost., n. 50/2005, in "Giur. cost." 2005, pp. 395 ss., con nota di S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, ivi, pp. 486 ss.; C. cost. n. 384/2005, ivi, pp. 3736 ss.

“straordinario” di cui all’art. 120, comma 2, Cost., sussistono i presupposti applicativi della “tutela dell’unità giuridica o economica” o della “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Per le stesse ragioni, non potrebbe dar luogo all’emanazione del provvedimento dissolutorio l’inottemperanza delle Regioni all’attuazione della normativa comunitaria negli ambiti di loro pertinenza, stante l’espressa previsione di una specifica ipotesi di sostituzione statale risultante dal combinato disposto degli artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.<sup>50</sup>

Difficilmente ipotizzabile è il ricorso al provvedimento dissolutorio anche nell’ipotesi di violazione da parte regionale del principio di leale collaborazione. Questa infrazione appare ontologicamente configurabile come “atto contrario alla Costituzione” perchè quello di leale collaborazione è senz’ombra di dubbio un principio caratterizzante dell’intero “ordinamento repubblicano”, siccome diretto ad improntare il modello di regionalismo e il complessivo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nelle frequenti ipotesi di sovrapposizione o intreccio delle rispettive competenze, tra le quali maggior rilievo assume, in virtù della sua frequente ricorrenza, quella dell’“attrazione in sussidiarietà”<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Nonchè dalla l. n. 11/2005, che prevede la possibilità per lo Stato di adottare norme suppletive “cedevoli” riguardo alle ipotesi di esecuzione di disposizioni comunitarie non autoapplicative, differendone l’efficacia al momento dello spirare del termine prescritto per l’ottemperanza.

<sup>51</sup> Riguardo alla quale cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in “Reg.” 2011, pp. 455 ss. Mi sia consentito rinviare anche a M. MANCINI, “*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà*”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in “Ric. giur.” 2014, 1, pp. 27 ss. Riguardo alla pronuncia “capostipite”, che ha dato avvio ad un nutrito filone giurisprudenziale, vale a dire a C. cost. n. 303/2003, cit., cfr. A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in

Sotto questo profilo si pone un primo problema di imputabilità della condotta agli organi regionali di vertice. Come noto, infatti, il principio di leale collaborazione trova svolgimento ed applicazione in apposite sedi ed organi a composizione "mista" statale-regionale, quali le Conferenze<sup>52</sup>, cui sono chiamati a partecipare i rappresentanti

"Giur. cost." 2003, pp. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, pp. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, pp. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, pp. 2805 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente), pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in "www.forumcostituzionale.it" 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, ivi, 2003; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, ivi, 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, ivi, 2003; S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, ivi, 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in "Reg." 2004, pp. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 ss. Si segnalano altresì i contributi di V. ONIDA, A. ANZON DEMMIG, R. BIFULCO, R. BIN, P. CARETTI, A. D'ATENA, G. FALCON, S. MANGIAMELI, E. ROSSI, A. RUGGERI, I. RUGGIU, R. TOSI, L. VANDELLI, tutti pubblicati in "Reg." 2008, pp. 771 ss.

<sup>52</sup> Riguardo alle quali cfr. P. A. CAPOTOSTI, voce *Regione: IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, 1991; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in "Reg." 1994, pp. 1261 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in "Reg." 2000, pp. 473 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, ivi, pp. 547 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, ivi, pp. 853 ss.; F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in "Rass. parl." 2001, pp. 649 ss.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in "Reg." 2003, pp. 195 ss.; A. STERPA, *Il "sistema delle Conferenze" e l'attuazione del Titolo V*, in B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, pp. 309 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna 2006; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario*, cit., pp. 1229

delle Regioni. Quest'ultime, però, di solito partecipano alle Conferenze in persona del Presidente della Giunta cui sono direttamente imputabili le infrazioni ex art. 126, comma 1, Cost. e, in ogni caso, i loro rappresentanti agiscono in veste di esponenti degli interessi regionali così come elaborati dagli organi regionali titolari dell'indirizzo politico, primo tra tutti il Consiglio.

Piuttosto, anche in questo caso, al possibile intervento dell'istituto in parola risulta ostativa la previsione di strumenti rimediali "ordinari", insiti nel meccanismo stesso di applicazione del principio in parola. Come noto, il principio di leale collaborazione riceve concreta applicazione attraverso una serie di strumenti che si distinguono tra loro per il diverso livello di intensità e consistenza e per il diverso grado di efficacia<sup>53</sup>. A partire dagli strumenti di minore efficacia collaborativa, quali i pareri, per arrivare fino a quelli di maggiore consistenza, quali le intese<sup>54</sup>. Queste ultime si distinguono a loro volta in intese "deboli", il cui man-

ss.; IDEM, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in "Reg." 2006, pp. 233 ss.; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in "Ist. fed." 2006, pp. 13 ss.; V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma 2009; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in "Ist. fed." 2010, pp. 93 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in "Reg." 2011, pp. 543 ss.

<sup>53</sup> Sul tema risulta ancora illuminante L. VIOLINI, *Meno supremazia*, cit., 2003, pp. 691 ss.

<sup>54</sup> Sulle intese cfr. A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni*, in "Dir. soc." 1986, pp. 401 ss.; A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in "Giur. cost." 1991, pp. 3908 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in "Quad. reg." 2004, pp. 703 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in "Reg." 2004, pp. 1044 ss.

cato raggiungimento non impedisce comunque al soggetto precedente, previa motivazione sulle ragioni del mancato accordo, di esercitare la competenza, e intese "forti", il cui mancato raggiungimento preclude invece al soggetto precedente l'esercizio della competenza.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, sviluppata in maniera copiosa soprattutto in riferimento all'istituto dell'"attrazione in sussidiarietà", quale campo di applicazione privilegiato del principio di leale collaborazione, ha depotenziato e ridimensionato la connotazione collaborativa e paritaria di questi strumenti finendo così per favorire l'aprioristica prevalenza delle istanze e degli interessi unitari statali rispetto a quelli regionali.

Per quanto concerne gli strumenti meramente consultivi, vale a dire i pareri, nella gran parte dei casi viene ascritto loro un valore puramente obbligatorio ma non vincolante, subordinandosi la possibilità di disattenderli alla sola condizione della previa esplicitazione di una congrua motivazione. La Corte ha inoltre chiarito che, al fine di ritenere pienamente assolto l'onere collaborativo, è sufficiente che la relativa procedura si svolga secondo canoni di reciproca lealtà<sup>55</sup>. Più precisamente è sufficiente, da un lato, che l'ente consultante ponga quello consultato nelle effettive condizioni di rendere il parere entro un termine congruo; dall'altro, che l'ente consultato si impegni fattivamente e lealmente a rendere il parere in termini. Ciò che assume rilievo, in pratica, ai fini del rispetto del principio collaborativo, non è che il parere sia stato effettivamente reso, bensì che il soggetto consultato sia stato effettivamente posto nelle condizioni di renderlo. Conseguentemente qualora la Regione consultata, pur essendo stata messa

<sup>55</sup> Cfr. C. cost., n. 225/2009, in "Giur. cost." 2009, pp. 2585 ss.; C. cost., n. 33/2011, in "Giur. cost.." 2011, pp. 407 ss.

“lealmente” nelle condizioni di farlo, non rendesse il parere entro il termine prefissato, con il dichiarato intento di impedire alla controparte statale di esercitare una competenza, incorrerebbe in un’aperta violazione del principio in parola. Lo Stato, però, al fine di vincere l’eventuale resistenza regionale, dovrebbe semplicemente attendere lo spirare del termine, dopodichè potrebbe comunque esercitare la competenza, indipendentemente dal fatto che il parere sia stato reso o meno.

Considerazioni analoghe possono svolgersi riguardo alle intese “deboli”. La Corte ha infatti chiarito che, alla scadenza del termine prescritto, l’ente più comprensivo può comunque esercitare la competenza, previa motivazione sulle ragioni del mancato raggiungimento dell’accordo<sup>56</sup>.

A conclusioni non dissimili si perviene però anche riguardo alle intese “forti” il cui mancato raggiungimento, almeno nelle intenzioni della Corte, dovrebbe costituire un “*ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento*”<sup>57</sup>. Sotto questo profilo, però, si è assistito nel corso dell’ultimo decennio ad un deciso *overruling*. Da un lato, infatti, la Corte continua a sottolineare la “*struttura necessariamente bilaterale*” delle intese “forti”, al cui mancato raggiungimento non potrebbe automaticamente conseguire l’assunzione unilaterale del provvedimento<sup>58</sup>. Dall’altro lato, però, in senso esattamente inverso, non attribuisce al

<sup>56</sup> Cfr., al riguardo, C. cost., n. 116/1994, in “Giur. cost.” 1994, pp. 986 ss.

<sup>57</sup> Cfr. C. cost., n. 6/2004, cit.

<sup>58</sup> Cfr. C. cost., n. 339/2005, in “Giur. cost.” 2005, pp. 3227 ss.; C. cost., n. 383/2005, ivi, pp. 3640 ss.; C. cost., n. 24/2007, in “Giur. cost.” 2007, pp. 194 ss.; C. cost., n. 121/2010, in “Giur. cost.” 2010, pp. 1358 ss., a commento della quale cfr. A. VENTURI, *Dalla Legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l’economia nazionale*, in “Reg.” 2010, pp. 1378 ss.; C. cost., n. 179/2012, in “Giur. cost.” 2012, pp. 2652 ss.; C. cost., n. 39/2013, in “Giur. cost.” 2013, pp. 695 ss.

mancato raggiungimento dell'intesa un'efficacia preclusiva all'adozione del provvedimento. Al fine di evitare una situazione di stallo che pregiudicherebbe irrimediabilmente le istanze unitarie, infatti, si impone soltanto il ricorso ad ulteriori procedure collaborative dirette a consentire, attraverso la reiterazione delle trattative, il "leale" superamento del dissenso regionale. Si tratta in realtà di procedure, quali ad es. la designazione di commissioni paritetiche o soggetti terzi o la partecipazione delle Regioni alle fasi preparatorie del provvedimento statale<sup>59</sup>, attraverso le quali si intende tramutare l'iniziale dissenso regionale in una sorta di artificiale "consenso coattivo". In caso di esito infruttuoso anche di questi ulteriori meccanismi collaborativi, infatti, il provvedimento potrebbe comunque essere adottato dagli organi statali. Conseguentemente, risulta ormai anacronistica e comunque superata la tradizionale distinzione tra intese "deboli" e "forti", della cui reale sopravvivenza è addirittura lecito dubitare<sup>60</sup>. È infatti venuto meno il loro elemento distintivo, rappresentato dalla mera ricerca dell'accordo, in un caso, e dalla necessità del suo raggiungimento, nell'altro. In entrambi i casi, ormai, alla luce degli orientamenti della Corte, rileva soltanto il "leale" tentativo delle parti di pervenire ad un accordo attraverso reiterate trattative, indipendentemente dal suo raggiungimento.

<sup>59</sup> Cfr. C. cost., n. 121/2010, cit.; C. cost., n. 278/2010, cit., riguardo alla quale cfr. anche L. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o Justice a la carte? (a margine della sentenza 22 luglio 2010, n. 278)*, in "www.federalismi.it" 20-10-2011, e M. CECCHETTI, *La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in "Reg." 2011, pp. 1064 ss.; C. cost., n. 33/2011, cit.; C. cost., n. 165/2011, in "Giur. cost." 2011, pp. 2171 ss.

<sup>60</sup> Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonome nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in "Reg." pp. 788 ss. nonché, ancora una volta, C. MAINARDIS, *Chiamata*, cit., pp. 474 ss.

In conclusione, pertanto, nelle ipotesi in cui le Regioni non ottemperino “lealmente” all’onere collaborativo su di esse gravante nel senso precedentemente precisato, gli organi statali potrebbero ovviare semplicemente attraverso l’esercizio “unilaterale” della competenza, senza la necessità di ricorrere a strumenti rimediali di sorta e men che meno, in via di *extrema ratio*, ad uno strumento così incisivo dell’autonomia regionale quale lo scioglimento “sanzionatorio”.

Sempre nell’ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, sul piano delle condotte attive, si è già visto che l’adozione di un singolo atto, legislativo o non legislativo, contrastante con la Costituzione non legittima in alcun modo il ricorso allo scioglimento “sanzionatorio”. La violazione di una singola, puntuale e specifica disposizione costituzionale, infatti, difficilmente può di per sè assurgere ad un grado di incisività così elevato da pregiudicare autonomamente un interesse di rango “ordinamentale”. In ogni caso, a questo tipo di violazioni è possibile porre rimedio ricorrendo agli “ordinari” strumenti apprestati al riguardo dalla Carta costituzionale.

Un’ipotesi suscettibile di configurare un “atto contrario alla Costituzione” potrebbe essere quella dell’adozione, da parte degli organi regionali di vertice, di una legge o di un atto a mezzo del quale proclamino la propria secessione dalla Repubblica italiana<sup>61</sup>. Appare evidente che un atto di tale portata “eversiva”, con il quale la Regione intende attentare in modo deliberato al valore primario della indivisibilità della Repubblica, in spregio all’art. 5 Cost., giustificherebbe l’immediato ricorso alla dissoluzione dell’organo regionale che lo ha adottato, risultando la sua permanenza in carica assolutamente incompatibile con la persistenza del “*foedus repubblicano*”. Ciò a prescindere

<sup>61</sup> Come adombra A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 535.



re dalla necessità di adire la Corte costituzionale in sede di giudizio in via di azione o di conflitto di attribuzioni al fine di privare di qualsivoglia efficacia l'atto eversivo *de quo*. Si tratterebbe infatti di un'ipotesi di applicazione congiunta dei rimedi "ordinari" e dello scioglimento "sanzionatorio".

Un'ipotesi del genere pareva essersi effettivamente verificata di recente in riferimento alle note vicende che hanno interessato il *referendum* "indipendentista" indetto dalla Regione Veneto, riguardo alle quali si è pronunciata la Corte costituzionale<sup>62</sup>. La sentenza in parola ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge regionale n. 16/2014 istitutiva di una consultazione referendaria mediante la quale si chiedeva all'elettorato regionale di pronunciarsi sul seguente quesito: "*Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?*". La Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità affermando che l'iniziativa referendaria regionale risulta direttamente lesiva dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica, quali elementi essenziali dell'ordinamento sottratti finanche alla possibilità di revisione costituzionale e giunge perfino a dichiarare che la legge regionale sarebbe diretta a suggerire "*sovvertimenti costituzionali*" e addirittura frutto di un potere *extra ordinem*<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Cfr. C. cost., n. 118/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 919 ss., con nota di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, ivi, pp. 939 ss., a commento della quale cfr. anche F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se....*, in "Quad. cost." 2015, pp. 759 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in "www.forumcostituzionale.it" 2015.

<sup>63</sup> Punto 7.2. del *Considerato in Diritto*: "*il referendum consultivo ... non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali...., ma suggerisce sovvertimenti costituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità*

Ebbene, a parere di chi scrive, anche alla luce della considerazioni della Corte costituzionale<sup>64</sup>, l’iniziativa legislativa veneta configurerebbe una fattispecie paradigmatica di “atto contrario alla Costituzione” nel senso precisato, idonea a legittimare il Governo, oltre che alla sollevazione di una questione di legittimità costituzionale, anche al contestuale o successivo avvio dell’*iter* dissolutorio ex art. 126 Cost. Già al momento dell’emanazione della legge, infatti, e in attesa della declaratoria di illegittimità della Corte, l’utilizzo di termini quali “indipendenza” e “sovranità” evo-

*della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost. L’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l’ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l’autonomia territoriale, oltre che l’apertura all’integrazione sovranazionale e all’ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell’unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell’ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l’unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò extra ordinem”.*

<sup>64</sup> Per la verità, come rileva S. BARTOLE, *Pretese*, cit., p. 939, la Corte costituzionale si è espressa in senso completamente difforme rispetto al Tribunale costituzionale spagnolo. Quest’ultimo, infatti, pur dichiarando l’illegittimità della “*Declaration de soberania y del derecho a decidir del pueblo de Catalunya*”, ha ritenuto che la pretesa del popolo catalano di assumere una decisione al riguardo dovesse essere interpretata in senso conforme alla Costituzione, “non come indebita manifestazione di un diritto all’autodeterminazione non riconosciuto in Costituzione, ovvero di una infondata auto-attribuzione di sovranità” bensì come “epifania di un’aspirazione politica che può essere soddisfatta attraverso un processo conforme alla legalità costituzionale e nell’osservanza dei principi della legittimazione democratica dei pubblici poteri”.

cava con immediatezza ed in modo inequivoco l'intenzione del Consiglio regionale di chiamare l'elettorato regionale a pronunciarsi sulla fuoriuscita della Regione dal "foedus repubblicano", in spregio al principio supremo di unità ed indivisibilità. Questa condotta era insomma palesemente volta a sovvertire le fondamenta stesse dell'ordinamento costituzionale e rendeva per ciò stesso illegittima o quantomeno inopportuna la permanenza in carica dell'organo regionale responsabile. Rispetto alla semplice illegittimità della legge regionale, infatti, si configurava anche il *quid pluris* rappresentato dal grave pregiudizio arrecato ad un valore fondante dell'"ordinamento repubblicano". Ciò avrebbe dovuto indurre il Governo ad avviare con immediatezza la procedura di rimozione *ab extra*, già contestualmente alla proposizione del ricorso ex art. 127 Cost. A tutto voler concedere, anche in considerazione delle prevedibili ripercussioni politiche che sarebbero derivate da una scelta di questo genere, il Governo non avrebbe comunque potuto esimersi dall'avviare l'*iter* dissolutorio quantomeno in via successiva, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale da parte della Corte, che gli avrebbe offerto una più che sufficiente "copertura" in tal senso. La pronuncia della Corte, infatti, ha reso inefficace la legge regionale illegittima precludendo così l'effettivo svolgimento del *referendum*, ma ha lasciato privo di adeguata "sanzione" il tentativo di "sovvertimento costituzionale" posto in essere dall'organo regionale. A ciò avrebbe pertanto potuto e/o dovuto provvedere il Governo attraverso la rimozione dalla carica del Consiglio regionale.

Al di fuori dell'ambito di esercizio (*rectius*, del mancato esercizio) delle diverse forme di autonomia riconosciute alle Regioni, la dottrina maggioritaria ha tradizionalmente ravvisato l'esistenza di una possibile ipotesi di "atto contrario alla Costituzione" nel diverso ambito della parteci-

pazione regionale ad attività statali. Si allude all'eventualità in cui uno o più Consigli regionali, con un comportamento omissivo dalla chiara finalità "ostruzionistica", non provvedessero deliberatamente all'elezione dei consiglieri chiamati ad integrare il Parlamento in seduta comune al momento dell'elezione del Presidente della Repubblica. A prescindere dal fatto che la mancanza di un numero limitato di rappresentanti regionali non sarebbe idonea ad influire sulla valida composizione del collegio elettorale<sup>65</sup>, in ogni caso la deliberata volontà se non di impedire quantomeno di ritardare o di rendere più difficoltosa l'elezione del Capo dello Stato o, comunque, di ridurre il livello di rappresentatività potrebbe in effetti configurare di per sé un "atto contrario alla Costituzione" suscettibile di dare luogo alla dissoluzione del Consiglio regionale responsabile della condotta omissiva<sup>66</sup>.

Tale deliberata condotta risulta infatti immediatamente e direttamente lesiva di un principio "fondante" dell'"ordinamento repubblicano", quello relativo al carattere "indefettibile" dell'organo Presidente della Repubblica, del quale deve essere consentita in ogni momento l'esistenza in vita e quindi, ancor prima e necessariamente, l'elezione. Allo stesso modo risulta inciso un altro principio "fondante" afferente al ruolo che il Capo dello Stato è chiamato a svolgere nel nostro ordinamento costituzionale quale garante dell'"unità nazionale" nel senso più comprensivo del termine, legittimato da una base elettorale-rappresentativa

<sup>65</sup> Sul punto cfr. P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova 1977, pp. 189 ss.; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, p. 176.

<sup>66</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 200; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 754; P. CAVALERI, *L'evoluzione*, cit., p. 261; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 12; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 272; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538.

inclusiva di tutte le comunità territoriali regionali chiamate ad investirlo della carica, nessuna esclusa.

In linea puramente teorica, il Parlamento in seduta comune sarebbe legittimato a sollevare un conflitto di attribuzioni per "menomazione" atteso che il comportamento omissivo della Regione renderebbe quantomeno più difficile l'esercizio di una sua competenza di indubbio "tono costituzionale". Tale rimedio potrebbe rivelarsi però del tutto infruttuoso. In primo luogo, infatti, i tempi necessari per addivenire alla risoluzione del conflitto, seppur con una prevedibile accelerazione imposta dalla Corte, rischierebbero di allungare a dismisura la procedura di elezione del Presidente della Repubblica. In secondo luogo, anche all'esito del conflitto, la Regione renitente potrebbe perseverare nel proprio atteggiamento "ostruzionistico", non essendovi strumenti idonei a costringerla ad ottemperare alla sentenza della Corte.

Peraltro, non vi sarebbe neppure la possibilità di provvedere ad una qualche modalità di sostituzione degli organi regionali nell'adempimento dell'incombente prescritto. Da un lato, infatti, non esistono possibili, legittimi strumenti surrogatori rispetto ad un'elezione da parte di un organo collegiale dei propri componenti chiamati a partecipare ad un collegio elettorale. Dall'altro, non sarebbe comunque legittimo pretermettere il Consiglio regionale dalla scelta dei propri componenti chiamati ad eleggere il Capo dello Stato. Tale scelta, infatti, presenta evidenti implicazioni politiche ed influisce sulla composizione "politica" del collegio elettorale chiamato ad eleggere il Presidente. Non potrebbe pertanto in alcun modo essere affidata, in via sostitutiva e surrogatoria, ad un soggetto diverso dal suo effettivo titolare ed estraneo all'indirizzo politico regionale, a pena dell'alterazione degli equilibri politici del collegio elettorale chiamato ad eleggere il Capo dello Stato. Tutto ciò a tacere del fatto che i consiglieri regionali desi-

gnati potrebbero comunque rifiutarsi di partecipare all'elezione.

È bene peraltro ribadire che il ricorso al conflitto di attribuzioni apparirebbe difficilmente praticabile e ammissibile per assenza di effettiva capacità lesiva della condotta omissiva regionale visto che- come detto- il collegio elettorale risulterebbe comunque validamente costituito e pertanto in grado di funzionare anche in assenza di un certo numero di rappresentanti regionali.

In ogni caso la condotta omissiva regionale, a prescindere dai pressochè nulli effetti spiegati in ordine alla valida costituzione dell'organo collegiale chiamato ad eleggere il Capo dello Stato, risulterebbe comunque di per sè espressiva di un atteggiamento di grave e pervicace "contrarietà" alla Costituzione. Vi sarebbe pertanto la possibilità di ricorrere direttamente, in prima battuta, anche a prescindere dalla contestuale o previa sollevazione di un conflitto di attribuzioni, alla dissoluzione *ab extra* del Consiglio regionale renitente. Oppure il provvedimento dissolutorio potrebbe essere adottato in seconda battuta, in via "residuale" e di *extrema ratio*, proprio a seguito dell'accertato, infruttuoso esperimento del conflitto di attribuzioni, rivelatosi inidoneo a far recedere la Regione dal proprio atteggiamento "ostruzionistico".

##### 5 – Una fattispecie "paradigmatica": l'elusione del giudicato costituzionale

L'ultimo profilo cui si è fatto cenno induce a parlare dell'unica ipotesi certamente passibile di riconoscimento quale fattispecie paradigmatica di "atto contrario alla Costituzione", vale a dire l'elusione del giudicato costituzionale<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Sul tema cfr. F. DAL CANTO, voce *Giudicato costituzionale*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, pp. 429 ss.; IDEM, *Il giudicato costituzionale nel giudizio*

Si allude all'eventualità in cui un organo regionale di vertice disattenda una pronuncia della Corte costituzionale<sup>68</sup>.

Gli esempi che rivestono una qualche utilità esplicativa ai nostri fini sono sostanzialmente due. Si pensi, in primo luogo, ad un Consiglio regionale che, pur a fronte di una sentenza della Corte dichiaratoria dell'illegittimità costituzionale di una legge regionale per vizio di competenza o per contrasto con qualsivoglia disposizione costituzionale, in epoca immediatamente successiva e in spregio al giudicato costituzionale, emani una nuova legge nella stessa materia o di contenuto identico alla precedente. Oppure, in secondo luogo, ad un organo regionale che perseveri nella condotta attiva od omissiva già precedentemente censurata dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzio-

*sulle leggi*, Torino 2002; P. COSTANZO, *Il dibattito sul giudicato costituzionale nelle pagine di "Giurisprudenza costituzionale" (note sparse su un tema di perdurante attualità)*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano 2006, pp. 214 ss.

<sup>68</sup> A questo tema, di recente, ha dedicato ampie riflessioni A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 509 ss., il quale ha tratto spunto da due pronunce della Corte costituzionale che avevano censurato per violazione del giudicato costituzionale alcune leggi regionali pugliesi nell'ambito di questioni afferenti alla trasgressione del principio del pubblico concorso quale regola generale per l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione. Si allude a C. cost., n. 245/2012, in "Giur. cost." 2012, pp. 3706 ss., con note di A. CELOTTO, *Razionalità vs. ragionevolezza nel controllo di costituzionalità (a margine di un concorso dichiarato incostituzionale per la terza volta)*, ivi, pp. 3714 ss., e F. DAL CANTO, *Sulla violazione del giudicato costituzionale la Corte fa la voce grossa*, ivi, pp. 3720 ss., che si concludeva con un "monito" della Corte, la quale "rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali"; nonché a C. cost., n. 73/2013, in "Giur. cost." 2013, pp. 1090 ss., con nota di A. CELOTTO, *Chiasmi sul giudicato costituzionale*, ivi, pp. 1101 ss. A commento delle richiamate decisioni cfr. anche D. NOCILLA, *Reiterazione d'illegittima conferma degli effetti di disposizione dichiarata incostituzionale e violazione del giudicato*, in "Giur. it." 2013, pp. 1756. ss.; M. LOSANA, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul "giudicato costituzionale"*, ivi, pp. 2225 ss.

ni. In ipotesi del genere, risulterebbe pienamente legittimo e giustificato il ricorso al provvedimento “sanzionatorio” ex art. 126 Cost.

L’elusione del giudicato costituzionale costituisce una fattispecie di scioglimento “sanzionatorio” “a formazione progressiva”, perchè presuppone ed implica una duplicità di condotte, sia attive che omissive, e una duplice lesione di interessi, che si traduce in un duplice “disvalore”.

Affinchè possa configurarsi l’ipotesi in parola è infatti necessaria una previa condotta attiva od omissiva regionale che abbia occasionato il giudizio della Corte. Gli esempi tipici cui si è fatto cenno sono quelli dell’emanazione di una legge regionale viziata di incostituzionalità o di una condotta degli organi regionali idonea a menomare un’attribuzione degli organi statali. In questo caso l’infrazione, che si traduce di solito nella violazione di una puntuale disposizione normativa di rango costituzionale, mantiene un ridotto grado di “disvalore” perchè non incide su valori ed interessi di livello “ordinamentale” e può essere rimossa mediante il ricorso agli “ordinari” strumenti rimediali rappresentati dal giudizio in via d’azione e dal conflitto di attribuzioni per “menomazione”.

Per far scattare il meccanismo “sanzionatorio” ex art. 126 Cost. è pertanto necessario che alla mera infrazione si aggiunga un *quid pluris* tanto in termini di condotta che di “disvalore”. Sotto il primo profilo, la condotta attraverso la quale si manifesta l’elusione del giudicato costituzionale risulta qualitativamente e quantitativamente diversa dalla precedente, sostanziandosi in un comportamento attivo o omissivo mediante il quale l’organo regionale esprime il proprio rifiuto di ottemperare ad una pronuncia della Corte declaratoria dell’illegittimità di una legge o delimitativa dell’assetto delle competenze e delle attribuzioni.

Quanto al secondo profilo, la condotta elusiva presen-



ta un grado di "disvalore" elevatissimo<sup>69</sup> perchè incide su un principio di rango "ordinamentale" posto a fondamento del sistema costituzionale, quello della legalità costituzionale, che si concretizza ed invero attraverso il ruolo di garante della Costituzione e di arbitro del sistema delle competenze e delle attribuzioni ascrivito alla Corte costituzionale. In pratica l'elusione del giudicato si sostanzia e traduce nel rifiuto esplicito e deliberato della posizione di garanzia costituzionale rivestita dalla Corte costituzionale nel nostro ordinamento<sup>70</sup>. L'intangibilità del giudicato costituzionale, del resto, è espressamente proclamata dall'art. 136 Cost. sul quale poggia, per usare le parole della Corte costituzionale, il "contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali"<sup>71</sup>. Il particolare "disvalore" connesso alla condotta elusiva risalta con ancora maggiore evidenza se solo si pensa all'intrinseca debolezza che connota il giudicato costituzionale. Non esistono infatti strumenti volti ad assicurarne in via coattiva l'ottemperanza che risulta pertanto interamente rimessa alla volontaria collaborazione interistituzionale<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> In ordine alla differenza qualitativa tra violazione di una qualsiasi disposizione costituzionale e violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. cfr., per primo, V. CRISAFULLI, "Riproduzione" o "conferma" di norme dichiarate incostituzionali, in "Giur. cost." 1966, I, p. 1112. Nel medesimo senso A. CERRI, voce *Sindacato di costituzionalità. I) Ordinamento italiano*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1992, p. 16, che parla di diverso "colore" della violazione; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, p. 417, che parlano di "atto di ostilità nei confronti della Corte" e di "incostituzionalità 'doppia' del comportamento del legislatore"; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 518 ss., nonché pp. 550 ss.

<sup>70</sup> "E del principio di rigidità/supremazia della Costituzione, per effetto del mancato rispetto delle decisioni dell'organo che ne costituisce ... inappellabile presidio", come sottolinea A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 521.

<sup>71</sup> C. cost., n. 245/2012, cit., Punto 5 del *Considerato in Diritto*.

<sup>72</sup> Come sottolinea acutamente F. DAL CANTO, *Sulla violazione*, cit., p. 3727, il quale afferma che "il vincolo del giudicato costituzionale si rivela un obbligo giuridico non sorretto da alcuna sanzione".

Appare evidente che una condotta di tale portata “eversiva”<sup>73</sup>, per il suo elevato livello di “contrarietà” alla Costituzione, risulta di per sè incompatibile con la sopravvivenza e la permanenza in carica dell’organo regionale che se ne è reso responsabile e legittima pertanto il ricorso automatico all’“eccezionale” strumento della dissoluzione *ab extra ex art. 126 Cost.*<sup>74</sup>

Il ricorso all’istituto in parola, peraltro, nel caso di specie appare giustificato anche in relazione al carattere “residuale” e “gradualistico” che ne contraddistingue l’*iter* applicativo, tanto sul versante dell’inapplicabilità quanto su quello dell’infruttuosità degli “ordinari” strumenti rimediali. Si impongono però al riguardo alcune precisazioni.

Anzitutto, per rimediare alla “nuova” infrazione regionale sostanzialmente identica a quella censurata dal giudicato costituzionale eluso, gli organi statali potrebbero nuovamente ricorrere agli stessi strumenti rimediali “ordinari” precedentemente esperiti. In pratica, a fronte dell’emanazione di una legge regionale sostanzialmente identica, nei suoi contenuti, ad una precedente già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, il Governo potrebbe nuovamente ricorrere al giudizio in via d’azione. Allo stesso modo, il Governo potrebbe sollevare un nuovo conflitto di attribuzioni a fronte della perseveranza degli organi regionali nel tenere una condotta attiva od omissiva già precedentemente censurata dalla Corte. Residuano pertanto alcuni dubbi in ordine all’effettiva inapplicabilità degli strumenti rimediali “ordinari” e alla conseguente possibi-

<sup>73</sup> Di “nucleo eversivo” parla I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano 2011, p. 106.

<sup>74</sup> Concludono in tal senso, oltre al solito A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 538, il quale si fonda anche sulla distinzione tra leggi “in-costituzionali” e leggi “anti-costituzionali”, anche E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 67; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 197 ss.; F. DAL CANTO, *Sulla violazione*, cit., p. 3727.

lità di ricorrere, in via di *extrema ratio*, allo scioglimento "sanzionatorio" ex art. 126 Cost.

A ben vedere, però, i dubbi appena esposti vengono agevolmente spazzati via se solo si consideri il carattere duplice della fattispecie dell'elusione del giudicato e il diverso piano sul quale sono chiamati ad operare nei suoi riguardi gli strumenti rimediali "ordinari" rispetto alla dissoluzione *ab extra* degli organi regionali. I primi, infatti, sono diretti a porre rimedio all'infrazione-presupposto, vale a dire alla violazione che ha dato luogo alla pronuncia della Corte successivamente elusa. Lo scioglimento "sanzionatorio", invece, è diretto a porre rimedio non all'infrazione-presupposto, bensì all'elusione del giudicato costituzionale che l'ha accertata e sanzionata, incidente su altri e ben diversi valori costituzionali di rango "ordinamentale" e provvista pertanto di un ben più elevato livello di "disvalore". Per rimuovere il pregiudizio arrecato dall'elusione del giudicato costituzionale, infatti, non è in alcun caso possibile applicare gli "ordinari" strumenti rimediali, per cui risulta pienamente giustificato e legittimo il ricorso all'"eccezionale" strumento di chiusura rappresentato dal provvedimento dissolutorio *ab extra* degli organi regionali la cui stessa permanenza in carica, come detto, costituisce l'origine e la causa prima di tale pregiudizio. In buona sostanza, pertanto, l'elusione del giudicato costituzionale, una volta che ne è stata accertata l'esistenza, costituisce di per sé un "atto contrario alla Costituzione" suscettibile di legittimare il ricorso, in via immediata, diretta ed autonoma, allo scioglimento "sanzionatorio" ex art. 126 Cost.

Per la verità il provvedimento dissolutorio, oltre a rimuovere direttamente il pregiudizio arrecato dall'elusione del giudicato costituzionale, parrebbe contribuire indirettamente anche alla definitiva rimozione dei pregiudizi arrecati dall'infrazione-presupposto che aveva dato luogo al

giudicato eluso. Potrebbe infatti accadere che, pur a fronte di una sentenza della Corte declaratoria dell'illegittimità costituzionale di una legge regionale per elusione del giudicato costituzionale (siccome sostanzialmente identica ad altra già precedentemente invalidata), gli organi regionali persistano nella loro volontà elusiva e nella perpetuazione dell'infrazione-presupposto mediante la ripetuta emanazione della legge. Si verrebbe così a determinare un situazione in cui all'emanazione di una legge regionale fa seguito la pronuncia della Corte declaratoria della sua illegittimità, alla quale fa seguito la nuova emanazione di una legge regionale sostanzialmente identica alla precedente cui consegue un nuovo intervento censorio della Corte, e così via in una sorta di "*spirale senza fine*"<sup>75</sup>. In questo caso, pertanto, gli strumenti rimediali "ordinari" si rivelerebbero del tutto infruttuosi ed inefficaci persino a rimuovere la stessa infrazione-presupposto. In una situazione del genere, pertanto, l'intervento del provvedimento dissolutorio, seppur diretto a "sanzionare" l'elusione del giudicato costituzionale, risulterebbe particolarmente utile anche al fine di spezzare in modo definitivo la spirale della reiterazione dell'infrazione-presupposto, attraverso la rimozione dell'organo regionale responsabile.

Apparentemente, pertanto, riguardo a questa fattispecie gli strumenti rimediali "ordinari" e lo scioglimento "sanzionatorio" sembrano chiamati a concorrere e ad operare su due piani autonomi e distinti essendo diretti, i primi, a colpire l'infrazione-presupposto che ha dato luogo al giudicato costituzionale e il secondo l'elusione di tale giudicato. In realtà, però, a ben vedere, tali strumenti non si trovano in un rapporto di rigida alternatività ma ricevono anzi applicazione in via complementare e congiunta. Da un

<sup>75</sup> Per usare, ancora una volta, le parole di F. DAL CANTO, *Sulla violazione*, cit., p. 3727.

lato, infatti, il provvedimento dissolutorio si affianca agli strumenti rimediali "ordinari" al fine di spezzare definitivamente la "spirale" della reiterazione dell'infrazione-presupposto. Dall'altro, gli strumenti rimediali "ordinari" si affiancano necessariamente al provvedimento dissolutorio al fine di privare di efficacia e di espungere dall'ordinamento l'atto o la condotta in cui si sostanzia l'infrazione-presupposto.

Residua semmai un ultimo interrogativo attinente all'esistenza o meno di un rapporto di pregiudizialità logico-giuridica tra l'accertamento dell'elusione del giudicato attraverso uno strumento rimediale "ordinario" che sfocia in un nuovo giudicato, da un lato, e la sanzione di tale elusione attraverso il provvedimento dissolutorio, dall'altro. Trattandosi di una fattispecie "a formazione progressiva" appare evidente che il suo perfezionamento implica, in prima battuta, il compimento di un'infrazione-presupposto accertata tramite un giudicato costituzionale e, in seconda battuta, il compimento di un'identica infrazione-presupposto a sua volta accertata mediante una nuova pronuncia declaratoria della sua illegittimità per avvenuta elusione del giudicato. In pratica, pertanto, appare difficile sostenere che vi sia stata un'elusione del giudicato costituzionale in assenza di una previa declaratoria della Corte in tal senso<sup>76</sup>.

Questa conclusione risulta avvalorata della mutevolezza e variabilità degli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi riguardo alla questione dell'effettiva configurabilità di un'ipotesi di elusione del giudicato, soprattutto in riferimento alla reiterata emanazione di leggi regionali identiche ad altre precedentemente dichiarate illegittime. In particolare, come noto, assume rilievo decisivo al ri-

<sup>76</sup> Come sostiene anche A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 552.

guardo il “fattore tempo”, vale a dire l’ambito di efficacia temporale della nuova normativa, che potrebbe risultare meramente confermativa per il passato (*pro praeterito*) oppure riproduttiva (*pro futuro*) della precedente disciplina dichiarata illegittima, oppure avere un carattere meramente transitorio o provvisorio<sup>77</sup>.

In alcuni casi, la Corte sembrerebbe ritenere legittime e non elusive di un precedente giudicato costituzionale le disposizioni legislative regionali riproduttive in virtù del loro carattere meramente transitorio<sup>78</sup>. In altri, viceversa, ha interpretato ed applicato in modo rigoroso il principio del rispetto del giudicato costituzionale facendone derivare l’immediata ed incondizionata cessazione degli effetti della disciplina censurata e il conseguente divieto assoluto in capo al legislatore regionale di reintrodurre una disciplina sostanzialmente confermativa o riproduttiva diretta a prolungarne la vita e l’ambito temporale di applicazione, anche in via meramente provvisoria o temporanea<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., pp. 237 ss., individua tre diverse ipotesi: 1) riproduzione provvisoria di disposizione dichiarata incostituzionale; 2) riproduzione *illico et immediate*; 3) riproduzione mediante limitazione della portata retroattiva di una precedente sentenza di accoglimento.

<sup>78</sup> *Obiter dicta* in tal senso sono contenuti in C. cost., n. 223/1983, in “Giur. cost.” 1983, I, pp. 1331 ss., con note di G. LOMBARDI, *Riproduzione transitoria di norme illegittime ed elusione di giudicato costituzionale fra Junctim-Klausel e “serio ristoro”*, ivi, pp. 1138 ss., e S. MANGIAMELLI, *Indennizzo e serio ristoro, ovvero: dell’impossibilità di dare un seguito legislativo ad una sentenza-indirizzo della Corte costituzionale*, ivi, pp. 1347 ss., nonché in C. cost., n. 245/2012, cit. In senso favorevole a questa ipotesi si era già espresso F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, p. 90. In senso contrario cfr. F. DAL CANTO, *Il giudicato*, cit., p. 239.

<sup>79</sup> Cfr. C. cost., n. 73/1963, in “Giur. cost.” 1963, I, pp. 598 ss., con note di E. CHELI, *Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale*, ivi, pp. 599 ss., e A. BARBERA, *Giudicato costituzionale e poteri del legislatore*, ivi, pp. 611 ss.; C. cost., n. 5/1980, in “Giur. cost.” 1980, I, pp. 21 ss., con note di N. LIPARI, ivi, pp. 23 ss., e M. LUCIANI, *Vecchi e nuovi principi in materia di espropriazione e indennizzo*, ivi, pp. 40 ss.; C. cost., n. 223/1983, cit.

A fronte delle persistenti incertezze relative all'effettiva sussistenza delle ipotesi di elusione del giudicato costituzionale sarebbe pertanto opportuno che gli organi statali preposti, prima di procedere alla dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice, attendessero una pronuncia di accertamento in tal senso della Corte costituzionale. Tanto più che alcune delle possibili forme di efficacia temporale ascrivibili alla disciplina riproduttiva (quali quelle transitorie) non potrebbero con assoluta certezza essere ricondotte alla deliberata volontà degli organi regionali di eludere il giudicato costituzionale<sup>80</sup> quanto piuttosto alla loro intenzione di delimitare gli effetti temporali di una normativa. Soltanto laddove si affermasse definitivamente l'orientamento più rigoroso della Corte costituzionale, vale a dire quello che non ammette deroghe al divieto di riprodurre in qualsiasi forma una disciplina dichiarata illegittima, sarebbe possibile disporre lo scioglimento "sanzionatorio" in automatico, in seguito all'avvenuto accertamento dell'emanazione della normativa riproduttiva, senza la necessità di attendere una pronuncia accertativa e dichiarativa dell'elusione del giudicato.

Da ultimo dovrebbe inoltre prestarsi attenzione all'ipotesi, suggestivamente avanzata da taluno<sup>81</sup>, di procedere, in uno con lo scioglimento del Consiglio regionale responsabile della violazione del giudicato a causa della riapprovazione di leggi già dichiarate incostituzionali, anche del Presidente della Giunta, in virtù di una sua asserita corresponsabilità derivante dalla loro promulgazione. Per escludere un'eventualità del genere sarebbe sufficiente la considerazione che il Presidente della Giunta, a differenza del Presidente della Repubblica, non dispone della facol-

<sup>80</sup> Rileva la necessità del dolo, pur nella difficoltà di ricostruire la volontà di un organo collegiale, A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 540.

<sup>81</sup> A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 541 ss.

tà di rinvio delle leggi regionali asseritamente “in-costituzionali”. La promulgazione si configura conseguentemente come atto dovuto, al compimento del quale non può conseguire alcuna responsabilità (o corresponsabilità) del soggetto investito del relativo potere.

Non appare al riguardo condivisibile la tesi di coloro che sostengono la possibilità per il Presidente, in casi limite nei quali gli vengano sottoposte leggi palesemente e gravemente incostituzionali -quali quelle riproduttive di precedenti leggi dichiarate illegittime e quindi approvate in violazione del giudicato costituzionale- di opporre legittimamente un rifiuto alla promulgazione e di esercitare quindi un potere di veto sospensivo, per non incorrere in un “atto contrario alla Costituzione” che ne determinerebbe la responsabilità personale con conseguente rimozione ex art. 126 Cost.<sup>82</sup> Depongono in senso contrario una serie di argomentazioni.

Anzitutto la tesi del legittimo rifiuto di procedere alla promulgazione, postulata nei riguardi del Presidente della Repubblica, è sprovvista di qualsivoglia appiglio di diritto positivo ed è comunque rimasta confinata in ambito puramente dottrinale<sup>83</sup>, non essendosi mai verificata un’ipotesi del genere. Peraltro, il rifiuto farebbe seguito all’esercizio del potere di rinvio, espressamente attribuito dalla Costi-

<sup>82</sup> Si esprimono in tal senso C. PETRILLO, *Il Presidente della Regione: poteri e limiti*, in “Consulta Online” 2011, p. 16; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 546 ss.

<sup>83</sup> Cfr., *ex multis*, S. M. CICCONE, voce *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1988, pp. 104 ss., il quale parla di “limite assoluto” alla promulgazione; R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, pp. 285 ss. e, con specifico riferimento al caso di riapprovazione di legge dichiarata incostituzionale, G. D’ORAZIO, *Riproduzione di legge dichiarata incostituzionale e poteri presidenziali in sede di promulgazione (spunti critici e ricostruttivi)*, Roma 1986, pp. 17 ss.



tuzione al Presidente della Repubblica ma del quale il Presidente della Giunta, come detto, risulta sprovvisto<sup>84</sup>.

In secondo luogo, a tutto voler concedere, la posizione del Presidente della Giunta regionale non è in alcun modo comparabile ed equiparabile a quella del Capo dello Stato. Quest'ultimo, infatti, è un organo neutrale di garanzia, estraneo al circuito dell'indirizzo politico, del quale viceversa il primo risulta a pieno titolo fare parte. Sarebbe pertanto assai improbabile che il Presidente della Giunta, qualora gli si riconoscesse una facoltà in tal senso, opponesse un rifiuto alla promulgazione di una legge deliberata dalla maggioranza consiliare della quale lui stesso è espressione e alla quale è legato dal rapporto fiduciario, anche in considerazione delle conseguenze politiche e giuridiche che ne potrebbero discendere<sup>85</sup>.

A tutto ciò si aggiungono ulteriori considerazioni specifiche relative alle modalità di verifica ed accertamento dell'elusione del giudicato costituzionale. Come già si è visto, infatti, in virtù dei controversi orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi al riguardo, la pura e semplice riproposizione/riproduzione di una legge già dichiarata incostituzionale non può automaticamente configurare un'ipotesi di violazione del giudicato costituzionale, poichè è necessario in alcuni casi valutare l'efficacia temporale.

<sup>84</sup> In dottrina si sono levate molte voci a sostegno dell'introduzione della facoltà di rinvio in capo al Presidente della Giunta. Sul punto cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI - G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti*, cit., p. 150; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, p. 50; L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in "Reg." 2005, pp. 113 ss.

<sup>85</sup> Come riconosce, alla fine, lo stesso A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 545, ad avviso del quale sono esigui "i margini per l'utilizzo di un potere in senso lato contromaggioritario".

Conseguentemente, risulterebbe particolarmente difficoltoso ogni sindacato in tal senso da parte del Presidente della Giunta il quale, pertanto, in attesa e in assenza di una pronuncia della Corte costituzionale dichiarativa dell'elusione del giudicato (che potrebbe però intervenire soltanto in seguito alla promulgazione e all'entrata in vigore della legge...) non sarebbe in alcun modo legittimato ad opporre il rifiuto di promulgazione. Nel caso in cui, infatti, successivamente la Corte accertasse l'elusione del giudicato, l'avvenuta promulgazione non risulterebbe comunque idonea a configurare in capo al Presidente un "atto contrario alla Costituzione" e a dar luogo alla sua rimozione "sanzionatoria" ex art. 126 Cost. Proprio la difficoltà di procedere ad un'automatica valutazione dell'elusione del giudicato varrebbe infatti ad escludere nella condotta del Presidente ogni profilo di "dolo" o comunque di deliberata volontà di trasgredire il principio di legalità costituzionale. Semmai, in senso esattamente contrario, proprio l'opposizione del rifiuto alla promulgazione, qualificandosi come condotta volta ad impedire al Consiglio regionale il legittimo esercizio della potestà legislativa, potrebbe configurare un "atto contrario alla Costituzione" suscettibile di dar luogo al provvedimento dissolutivo *ab extra*.

Occorre comunque precisare che la questione appare puramente "virtuale" e comunque priva di qualsivoglia utilità pratica. Tutte le Regioni, infatti, hanno optato per la forma di governo "standard". Conseguentemente, gli effetti di un eventuale provvedimento "sanzionatorio" disposto nei riguardi del Consiglio regionale, reo di essere incorso in una violazione del giudicato costituzionale, si propagherebbero comunque anche in capo al Presidente della Giunta in virtù dell'applicazione del meccanismo del "*simul ... simul*" che implica, come detto, la contestuale cessazione dalla carica, in senso "bidirezionale", di entrambi gli organi.

In conclusione, in virtù di quanto si è detto finora in ordine ai caratteri di "eccezionalità" e "residualità" che caratterizzano *ab imis* l'istituto dello scioglimento "sanzionatorio", alla conseguente necessità di interpretare in senso restrittivo le formule costituzionali che ne indicano i presupposti applicativi nonché all'acclarata disponibilità di un novero assai ampio di strumenti rimediali "ordinari" utilmente esperibili, risulta evidente che la fattispecie "sostanziale" degli "atti contrari alla Costituzione" appare suscettibile di remota verifica e destinata comunque a ricevere applicazione in un numero assai ridotto di ipotesi, peraltro di assai difficile configurazione.

#### 6 – La "strada stretta" delle "gravi violazioni di legge"

Ancor più stretti risultano i margini di applicazione della seconda fattispecie "sostanziale" menzionata all'art. 126 Cost., quella delle "gravi violazioni di legge".

Per quanto concerne l'individuazione dei precisi contorni della fattispecie in parola, lo sforzo interpretativo è prevalentemente diretto ad accertarne l'autonomia o, al contrario, la sostanziale identità rispetto agli "atti contrari alla Costituzione". Secondo una minoritaria opinione dottrinale, infatti, le due formule adoperate dall'art. 126 Cost. costituirebbero in realtà un'endiadi<sup>86</sup>. Per la verità, la questione perde rilievo in considerazione del fatto che le due fattispecie presentano al contempo profili di identità e di distinzione. Da un lato, infatti, sul piano materiale e obiettivo, è parzialmente diverso il parametro di legitti-

<sup>86</sup> "Il concetto è unico ma viene espresso, a fini meramente esegetici, attraverso due proposizioni". Così D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 263 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 987. Nel medesimo senso, seppur non espressamente, R. TOSI, *Art. 126*, cit., pp. 753 ss.; P. CAVALERI, *L'evoluzione*, cit., pp. 261 ss.; IDEM, *Diritto regionale*, cit., p. 272.

mità (*rectius*, di “legalità”) rispetto al quale commisurare la condotta degli organi regionali di vertice. Dall’altro, sul piano teleologico, di identico tenore sono gli effetti che ne derivano e i valori incisi.

*In primis*, sul piano della condotta, la formula *de qua* evoca con immediatezza la violazione, la trasgressione di un puntuale precetto normativo “*legittimamente imposto*” alle Regioni, per usare le parole della Corte costituzionale. Occorre pertanto chiarire la latitudine, l’ampiezza del significato da ascrivere al termine “legge” con il quale viene indicato il parametro di valutazione della condotta. Con la precisazione, peraltro ovvia, che deve trattarsi di disposizioni contenenti puntuali e specifici limiti all’esercizio della potestà legislativa o amministrativa regionale. Conseguentemente, non vi è dubbio che ricadano anzitutto nella fattispecie in parola, intesa *stricto sensu*, tutte le violazioni di disposizioni contenute nelle leggi statali o negli statuti regionali<sup>87</sup>, trattandosi delle fonti normative primariamente e strutturalmente votate, nei rispettivi ambiti di competenza, a delimitare le diverse forme di espressione dell’autonomia regionale.

Peraltro, la formula in parola potrebbe interpretarsi anche in senso onnicomprensivo, includendovi la violazione delle disposizioni normative contenute in qualsivoglia fonte di qualsivoglia rango, ivi comprese la Costituzione, le fonti comunitarie e le leggi regionali.

Per quanto concerne le leggi regionali, in realtà, è assai difficile far ricadere la loro trasgressione nell’ambito delle “gravi violazioni di legge”, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 126 Cost. La loro violazione può infatti avvenire o attraverso la deliberazione di una legge regionale succes-

<sup>87</sup> In tal senso, soprattutto, C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 406; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., pp. 164 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 202.

siva di diverso contenuto, cui conseguirebbe in automatico l'effetto abrogativo, oppure attraverso un atto amministrativo, anche di tipo regolamentare, che potrebbe essere rimosso in via "ordinaria" attraverso il ricorso al giudice amministrativo<sup>88</sup>.

Viceversa, la formula in oggetto potrebbe ritenersi inclusiva anche della violazione delle disposizioni costituzionali<sup>89</sup>. Da un lato, infatti, ogni violazione di una disposizione legislativa statale o di una disposizione statutaria si risolve comunque indirettamente anche in una violazione della corrispondente disposizione costituzionale dalla quale tali fonti traggono la propria legittimazione e il proprio titolo competenziale. Dall'altro, numerose disposizioni costituzionali pongono direttamente limiti alle potestà regionali, sia sul piano della competenza (ad esempio il limite "materiale" di cui all'art. 117, comma 2, Cost.), sia sul piano del merito, *rectius*, del contenuto.

Se anche le violazioni delle disposizioni costituzionali possono farsi ricadere nell'ambito delle "gravi violazioni di legge", occorre allora chiedersi quale sia o, addirittura, se sussista effettivamente un elemento distintivo rispetto agli "atti contrari alla Costituzione". Tale elemento distintivo, come si è in parte anticipato, risiede nella condotta materiale in cui si sostanzia la trasgressione e, in parte, nel parametro di legittimità violato. Quanto al primo profilo, le "gravi violazioni di legge" presuppongono ed implicano necessariamente il compimento o l'adozione di uno specifico e puntuale atto (o l'omissione di uno specifico e puntuale atto), di rango legislativo, ammi-

<sup>88</sup> Come rileva correttamente F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 13.

<sup>89</sup> In tal senso C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 406; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 15; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 164; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 232 ss.; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 835; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429.

nistrativo o regolamentare, mentre gli “atti contrari alla Costituzione” possono sostanziarsi anche semplicemente in una condotta o, addirittura, per così dire, in un “atteggiamento istituzionale complessivo”, senza che rilevi l’adozione di un atto specifico.

Quanto al secondo profilo, le “gravi violazioni di legge” si sostanziano necessariamente nella trasgressione di un puntuale precetto normativo, indipendentemente dalla sua portata assiologica, sia cioè che esprima una mera “regola” sia che statuisca un “principio”, per cui qualora risulti violata una disposizione costituzionale, il livello di “disvalore” potrebbe anche mantenersi entro i limiti -per usare categorie già richiamate- della mera “in-costituzionalità”. Viceversa, gli “atti contrari alla Costituzione” implicano necessariamente la lesione dei principi “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”, alcuni dei quali non sono espressamente statuiti nelle disposizioni costituzionali, per cui non si realizzano necessariamente attraverso la violazione di un puntuale precetto normativo e rilevano sul diverso, ben più grave piano della “anti-costituzionalità”.

Proprio riguardo a quest’ultimo profilo, però, ad una più attenta analisi la delineata distinzione tra le due fattispecie “sostanziali” scolorisce non appena si passa a considerare il piano degli effetti e dei valori incisi. Si è infatti già avuto modo di chiarire, allorquando si è affrontata la questione relativa alla necessità o meno di una specificazione legislativa delle formule di cui all’art. 126 Cost., che non ogni “violazione di legge” è di per sé idonea a giustificare lo scioglimento “sanzionatorio”, bensì soltanto quelle connotate, secondo l’aggettivazione adoperata dalla stessa disposizione costituzionale, in termini di “gravità”.

Riguardo ai caratteri e al livello di “gravità” richiesti per giustificare l’adozione del provvedimento dissolutivo, è possibile riproporre considerazioni analoghe a quelle già

svolte riguardo agli "atti contrari alla Costituzione". Ciò che rileva realmente al riguardo è l'intensità della violazione, la sua rilevanza, misurabile e valutabile ancora una volta alla luce del carattere di "eccezionalità" dell'istituto. Anche riguardo alle violazioni di legge è necessario pertanto un *quid pluris* in termini di "disvalore", o meglio un "doppio disvalore". Una semplice violazione di un puntuale e specifico precetto normativo può infatti assurgere al rango di "grave violazione di legge" suscettibile di legittimare il ricorso allo scioglimento "sanzionatorio" soltanto nel caso in cui attraverso di essa si realizzi l'incisione di un principio "fondante" dell'ordinamento e si configuri pertanto una condotta apertamente "anti-costituzionale".

Non è pertanto necessario, come sostiene larga parte della dottrina<sup>90</sup> sulla scorta del tenore letterale della disposizione costituzionale e del dibattito sviluppatosi al riguardo nei lavori dell'Assemblea Costituente<sup>91</sup>, che vi sia una pluralità di violazioni, o una loro reiterazione o continuità. In linea di principio, infatti, anche una singola "violazione di legge" potrebbe connotarsi in termini di "gravità" tali da giustificare l'adozione del provvedimento dissolutivo<sup>92</sup>. Allo stesso modo, non rileva neppure l'intenzionalità della violazione, che pur non può ritenersi *in re ipsa*, atteso che

<sup>90</sup> Cfr. G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 42; P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 163; E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 736; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., p. 331; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 754; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 15; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2494; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538; E. ALBANESI, *La rimozione*, cit., p. 112; D. CODUTI, *Mancata riduzione*, cit., p. 13.

<sup>91</sup> Laddove la formula originariamente prevista era quella delle violazioni "gravi e reiterate". Al riguardo cfr. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948, p. 199; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 369 ss.

<sup>92</sup> In tal senso A. TRUINI, *I "controlli" nella Costituzione*, in "Nuova rass." 2001, p. 990.

il reale fondamento del provvedimento dissolutorio risiede *ex se* nell'intollerabilità della permanenza in carica degli organi regionali di vertice responsabili, indipendentemente dal maggiore o minore livello di consapevolezza e volizione della violazione stessa.

La fattispecie “sostanziale” in parola risulta pertanto caratterizzata da due elementi costitutivi che debbono congiuntamente ricorrere: la trasgressione di un puntuale e specifico precetto normativo deve infatti necessariamente connotarsi in termine di “gravità” nel senso anzidetto.

L'ambito operativo della fattispecie si riduce ulteriormente in considerazione del carattere di necessaria “residualità” che ne contraddistingue l'*iter* applicativo. Appare infatti evidente che alla pura e semplice violazione di un precetto normativo è possibile porre rimedio attraverso il ricorso agli “ordinari” strumenti giurisdizionali, primo fra tutti quello contemplato dall'art. 127 Cost., che implicano una valutazione in termini di pura legittimità. Il ricorso al provvedimento dissolutorio in via di *extrema ratio* risulta pertanto legittimo nella sola ipotesi in cui gli “ordinari” rimedi giurisdizionali si siano dimostrati inefficaci a rimuovere l'ulteriore, ben più grave pregiudizio conseguente alla violazione del precetto normativo, vale a dire il *vulnus* ad un principio “fondante” di carattere “ordinamentale”.

Anche riguardo a questa fattispecie, pertanto, si configurerebbe comunque un rapporto di pregiudizialità logica tra gli “ordinari” strumenti rimediali e l'“eccezionale” strumento “sanzionatorio”. L'adozione del provvedimento dissolutorio *ab extra*, infatti, implica e presuppone l'avvenuto accertamento giurisdizionale della violazione normativa<sup>93</sup>, cui si sovrappone la successiva valutazione in

<sup>93</sup> In tal senso P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 164; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 171; E. SALLIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 320; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 104; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429.



termini di "gravità" da parte degli organi statali preposti, in base ad un giudizio connotato al contempo da profili di legittimità e di discrezionalità.

Quand'anche si ritenesse possibile procedere direttamente allo scioglimento "sanzionatorio" anche in assenza del previo accertamento giurisdizionale della violazione del precetto normativo<sup>94</sup>, perchè ad esempio la violazione risulta pacifica alla luce di consolidati orientamenti giurisdizionali, i due strumenti si troverebbero comunque ad operare secondo un rapporto di commistione e complementarietà. Al provvedimento dissolutorio diretto a rimuovere il "grave" pregiudizio arrecato al valore "ordinamentale" in termini di "anti-costituzionalità" dovrebbe infatti affiancarsi l'"ordinario" rimedio giurisdizionale, diretto a rimuovere il più modesto pregiudizio arrecato al principio di legalità in termini di mera "in-costituzionalità", vista la necessità di privare comunque di efficacia l'atto illegittimo. Anche in quest'ultimo caso, pertanto, al fine di prevenire il rischio che gli organi statali procedano alla dissoluzione degli organi regionali di vertice sul presupposto dell'asserita violazione di un precetto normativo ritenuta in seguito insussistente in via giurisdizionale, sarebbe opportuno che il rapporto tra i due strumenti rimediali venisse mantenuto entro i limiti di una stretta e rigorosa pregiudizialità.

Fermo tutto quanto sopra, appare evidente quanto si diceva *ab initio* in ordine all'estrema difficoltà di individuare un preciso, autonomo ambito applicativo della fattispecie in parola, anche e soprattutto in considerazione della difficoltà di distinguerla dagli "atti contrari alla Costituzione". Tale distinzione mantiene infatti rilievo su un piano puramente teoretico ma non ha alcun risvolto sul

<sup>94</sup> Cfr. S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 991; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 239 ss.

piano della operatività concreta dell'istituto. Ciò che rileva ai fini dell'adozione del provvedimento dissolutorio, in ultima analisi, non è la condotta materiale degli organi regionali (violazione di un puntuale e specifico precetto normativo o semplice condotta "istituzionale") nè il parametro violato (fonte di rango costituzionale o fonte di rango primario), quanto piuttosto gli effetti prodotti, *sub specie* di incisione di un principio "fondante", di carattere "ordinamentale". Ad assumere rilievo determinante, in pratica, è il fatto che il *vulnus* inferto dagli organi regionali di vertice assuma connotati di vera e propria "anti-costituzionalità", la cui verifica e valutazione avviene attraverso un giudizio che, pur connotandosi in termini di "contrarietà" alla Costituzione, nell'un caso, e di "gravità" della violazione, nell'altro, risulta però univocamente diretto ad accertare l'incisione dei valori "fondanti" dell'ordinamento.

Rimanendo però sul piano puramente teorico, occorre chiedersi se sia possibile configurare specifiche ipotesi di "gravi violazioni di legge" suscettibili di legittimare *ex se* lo scioglimento "sanzionatorio" ex art. 126 Cost.

In costanza del "vecchio" Titolo V, vi era chi riteneva che configurasse una "grave violazione di legge" l'inattuazione, da parte regionale, delle eventuali deleghe legislative conferite dal legislatore statale nelle materie di sua pertinenza<sup>95</sup>. In realtà, a tacere di altri elementi di perplessità, ad escludere la possibilità del ricorso al provvedimento dissolutorio sarebbe bastata la considerazione che era disponibile in tal caso un rimedio di facile esperimento quale la semplice revoca della delega.

Allo stesso modo, come si è già visto in riferimento agli "atti contrari alla Costituzione", dovrebbe escludersi la configurabilità delle "gravi violazioni di legge" in presen-

<sup>95</sup> Cfr. A. ANZON, *Principio*, cit., pp. 1041 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430.

za di plurime leggi regionali lesive di diritti fondamentali, stante l'ampio ventaglio di rimedi "ordinari" disponibili al riguardo, dagli interventi legislativi statali "trasversali" ai poteri sostitutivi fino all'impugnativa ex art. 127 Cost. con richiesta di sospensiva in via cautelare<sup>96</sup>.

Un'ipotesi esemplificativa di "gravi violazioni di legge" potrebbe eventualmente ravvisarsi nella fattispecie di "dissesto finanziario" contemplata dalla disposizione del d. lgs. n. 149/2011<sup>97</sup> impugnata di fronte alla Corte e che ha occasionato la pronuncia n. 219 del 2013. A prescindere dalla indeterminatezza e genericità dei presupposti di accertamento del dissesto e del conseguente "fallimento politico" del Presidente della Giunta<sup>98</sup>, infatti, ciò che rilevava era proprio l'effetto conseguente alle plurime violazioni di puntuali disposizioni normative.

In tal senso, pertanto, come sembra prefigurare in un *obiter dictum* la stessa Corte, potrebbe ritenersi integrata

<sup>96</sup> Sul punto, ancora una volta, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., pp. 14 ss.

<sup>97</sup> Emanato in attuazione della delega contenuta all'art. 17, lettera e) l. n. 42/2009, laddove prevedeva che "tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto delle finanze regionali". In particolare, l'art. 2 individuava le condizioni in presenza delle quali era ravvisabile una fattispecie di grave dissesto finanziario e più precisamente quando: a) il Presidente della Giunta, nella sua veste di Commissario *ad acta* ex art. 2, comma 79, l. n. 191/2009, non ha adempiuto all'obbligo di redazione del piano di rientro del disavanzo sanitario o agli obblighi operativi derivanti dal piano stesso; b) si riscontri, in sede di verifica annuale, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro; c) sia stato disposto per due esercizi consecutivi, in conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e dell'incremento delle aliquote fiscali, un ulteriore incremento dall'aliquota dell'addizionale IRPEF al livello massimo consentito. Per un esame del provvedimento cfr. R. BIN, *Fallimento*, cit., pp. 68 ss.; G. PERNICIARO - G. PICCIRILLI, *Il "fallimento politico"*, cit., pp. 1 ss.; E. ALBANESI, *La rimozione*, cit., pp. 105 ss.

<sup>98</sup> Riguardo ai quali esprimevano perplessità G. PERNICIARO - G. PICCIRILLI, *Il "fallimento politico"*, cit., pp. 3 ss.; E. ALBANESI, *La rimozione*, cit., pp. 112 ss.

la fattispecie in parola laddove una Regione si rendesse responsabile di plurime e ripetute violazioni di disposizioni statali contenenti i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica<sup>99</sup>. In questo caso, infatti, le singole violazioni si risolverebbero alla fine nella lesione di un principio “ordinamentale” di primario rilievo posto alla base del “*foedus* repubblicano”, quello della salvaguardia dell’equilibrio complessivo dei bilanci pubblici, di derivazione comunitaria e di recente positivizzazione a livello costituzionale attraverso la sua esplicita introduzione negli artt. 81 e 97 della Carta. Del tutto infruttuosi al riguardo potrebbero risultare alcuni degli strumenti rimediabili previsti, quali il commissariamento della Regione (che è stato però fino ad oggi disposto soltanto al fine di procedere al risanamento del disavanzo nel settore sanitario) o l’innalzamento automatico delle aliquote dei tributi regionali. Conseguentemente, a fronte di una condotta regionale pervicacemente diretta ad alterare l’equilibrio dei conti pubblici gli organi statali preposti non potrebbero reagire in altro modo se non attraverso il ricorso all’estremo rimedio della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> C. cost., n. 219/2013, cit., Punto 14.5. del *Considerato in Diritto*: “non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinata in forma stringente, possa costituire in sé un’ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell’art. 126 Cost.”. Al riguardo M. DE NES, *Illegittimità costituzionale*, cit., p. 9, parla di un *caveat*, di un “monito” della Corte. Parla invece di “minaccia” L. GORI, *La minaccia*, cit., p. 3156.

<sup>100</sup> Alla medesima *ratio* di contenimento della spesa pubblica risultava ispirato l’art. 2 del d. l. n. 174/2012, laddove subordinava l’ottenimento da parte delle Regioni di quote consistenti dei trasferimenti erariali al rispetto di determinate condizioni, tra le quali la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali e del loro trattamento economico e previdenziale e prevedeva che in caso di mancato adeguamento entro il termine massimo di 90 giorni assegnato dal Governo, si sarebbe configurata un’ipotesi di “grave

Allo stesso modo e per le stesse ragioni, potrebbe configurare un'ipotesi di "grave violazione di legge" la mancata approvazione del bilancio da parte del Consiglio regionale<sup>101</sup>.

In conclusione, quanto si è già affermato in ordine alla difficoltà di individuare concrete fattispecie applicative riguardo agli "atti contrari alla Costituzione" vale ancor più e a maggior ragione riguardo alle "gravi violazioni di legge".

#### 7 – Lo scioglimento "sanzionatorio" per "ragioni di sicurezza nazionale": uno strumento "emergenziale"

La terza ed ultima fattispecie "sostanziale" di scioglimento contemplata all'art. 126 Cost. è rappresentata dalle "ragioni di sicurezza nazionale"<sup>102</sup>.

Occorre sin d'ora rilevare che si tratta di un presupposto che presenta profonde differenze, sul piano "qualitativo", rispetto agli altri due finora passati in rassegna. In questo caso, infatti, la *ratio* del provvedimento dissolutorio non è quella di "sanzionare" un atto o una condotta regionale che si manifesti in termini di "contrarietà" alla Costituzione o una violazione di una puntuale disposizio-

violazione di legge" sanzionabile ex art. 126 Cost. Tale disciplina è stata ritenuta legittima da C. cost., n. 198/2012, cit. Al riguardo D. CODUTI, *Mancata riduzione*, cit., pp. 2 ss., pp. 14 ss.

<sup>101</sup> Cfr. al riguardo, A. TRUINI, *I "controlli"*, cit., p. 990 e, già prima della Novella, T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 203.

<sup>102</sup> Questo presupposto non era previsto nel testo originariamente elaborato dalla Commissione e venne aggiunto soltanto in seguito dal *plenum* dell'Assemblea Costituente. In occasione della Novella del 1999 si decise di mantenerlo, pur a seguito di accese discussioni sul punto. Sulle ragioni a favore del mantenimento di questo presupposto cfr. l'intervento in Commissione Affari Costituzionali del Senato di D. FISICHELLA (Seduta del 22 Aprile 1999, Resoconto stenografico, in [www.senato.it](http://www.senato.it)), ad avviso del quale la "sicurezza nazionale è il dominio della sovranità politica" dello Stato.

ne normativa che assurga al livello di “gravità” nel senso anzidetto, bensì quella di prevenire o reprimere un vero e proprio attentato o anche una semplice minaccia alla “sicurezza nazionale”.

La formula *de qua* presenta contorni talmente vaghi ed elastici<sup>103</sup> da renderne impossibile una valutazione in termini di pura legittimità da parte degli organi statali preposti i quali, al contrario, risultano provvisti al riguardo di un elevato margine di discrezionalità<sup>104</sup>, anche in virtù del fatto che la disposizione costituzionale non fa esplicito riferimento a situazioni direttamente imputabili agli organi regionali di vertice<sup>105</sup>. Manca del tutto, in buona sostanza, a differenza che per le altre due fattispecie “sostanziali”, il richiamo ad un preciso parametro normativo di riferimento<sup>106</sup>. Conseguentemente l’istituto dello scioglimento “sanzionatorio” potrebbe maggiormente prestarsi, in questo caso, ad un utilizzo non corretto e strumentale in danno dell’autonomia regionale<sup>107</sup>. Al fine di scongiurare questo rischio è quindi necessario procedere ancora una volta ad

<sup>103</sup> Sul punto cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano 1948, p. 141, che ritiene questa fattispecie coincidente con quella delle “gravi violazioni di legge”; P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 413.

<sup>104</sup> In particolare, sottolinea come tali “ragioni di sicurezza nazionale” non possono essere predeterminate essendone interamente rimessa la valutazione alla discrezionalità del Governo G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Milano 1958, p. 335. In senso analogo anche P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 165; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 329; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 408.

<sup>105</sup> Come rilevano F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., pp. 120 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 755; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 16.

<sup>106</sup> Come rileva P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 405 ss.

<sup>107</sup> Sul punto, in particolare, M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 170; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961. Vi era stato anche chi, come D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 236, si opponeva radicalmente ad un’ipotesi del genere e parlava di “un inserimento anomalo e atipico” di tale fattispecie nel corpo della disposizione.

un'interpretazione particolarmente rigorosa e misurata della locuzione in parola.

Non risultano pertanto condivisibili le -peraltro isolate- interpretazioni dottrinali dirette ad estendere eccessivamente ed in modo artificioso il significato e la latitudine della formula "sicurezza nazionale" fino ad includervi, incorrendo così in una sorta di *aliud pro alio*, concetti e valori profondamente diversi e comunque difficilmente comparabili quali ad esempio l'"igiene" o la "sanità pubblica"<sup>108</sup>.

Allo stesso modo non può accedersi alla sostanziale equiparazione, da taluni postulata, tra "sicurezza nazionale", da una parte, e "sicurezza pubblica" e "ordine pubblico in senso materiale"<sup>109</sup>, dall'altro. *In primis*, infatti, come è stato acutamente sottolineato<sup>110</sup>, non sempre le ragioni della "sicurezza pubblica", suscettibili di assumere rilievo anche sul piano puramente individuale<sup>111</sup>, coincidono esattamente con quelle della "sicurezza nazionale" che, al contrario, assumono rilievo esclusivamente sul piano collettivo, siccome afferenti ad un bene della vita rimesso alla titolarità e al godimento dell'intera comunità nazionale. In secondo luogo la nozione di "ordine pubblico" risulta riferita, alla luce dei consolidati orientamenti della Corte costituzionale, a qualcosa di diverso e più ridotto rispetto alla "sicurezza nazionale", vale a dire a tutto ciò che attiene alla prevenzione e alla repressione dei reati<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986.

<sup>109</sup> Così P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166; F. CUOCOLO, *Regioni*, cit., p. 13; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 431, seppur con la precisazione di cui *infra*; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 272.

<sup>110</sup> C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2496.

<sup>111</sup> Cfr. al riguardo V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 471 ss.

<sup>112</sup> Come già sottolineava F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 489. Sugli orientamenti della Corte costituzionale riguardo alla nozione di "ordine pubblico" cfr., *ex pluribus*, C. cost., n. 118/2013, cit.; C. cost., n. 33/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 341 ss.

Occorre pertanto anche in questo caso procedere ad una corretta individuazione degli specifici interessi di carattere “ordinamentale” implicati dalla locuzione in parola e idonei a giustificare il ricorso ad uno strumento repressivo gravemente lesivo dell'autonomia regionale quale lo scioglimento *ab extra*.

Sotto un primo profilo, i principi e valori che assumono rilievo al riguardo sono quelli solennemente proclamati all'art. 5 Cost.<sup>113</sup>, con la precisazione che il riferimento non è tanto al principio di unità, che costituisce un limite di carattere “flessibile” ed “elastico”<sup>114</sup>, quanto piuttosto a quello di indivisibilità, che costituisce invece un limite “assoluto”<sup>115</sup>. In questo senso, un'ipotesi esemplificativa paradigmatica sarebbe quella dello scioglimento *ab extra* disposto in conseguenza di comportamenti apertamente e dichiaratamente “secessionisti” da parte degli organi regionali di vertice. Già si è visto, a questo riguardo, che l'adozione di una legge o di un altro atto con il quale un Consiglio regionale proclami *apertis verbis* la propria “secessione” potrebbe configurare di per sé un “atto contrario alla Costituzione”, in virtù dell'elevato livello di “disvalore” che la connota. Viceversa, si configurerebbe un'ipotesi di minaccia alla “sicurezza nazionale” qualora gli organi regionali di vertice si rendessero direttamente promotori di movimenti sediziosi diretti a distaccare una parte del territorio nazionale oppure sostenessero indirettamente tali movimenti, sviluppatasi autonomamente sul territorio

<sup>113</sup> Di norma di chiusura a tutela dell'unità della Repubblica parlano A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2001, p. 319. Il collegamento con l'art. 5 Cost. era stato peraltro già sottolineato da E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 153.

<sup>114</sup> Come precisa C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2495 ss.

<sup>115</sup> Secondo la ben nota prospettazione di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna 1973, p. 101.



regionale, attraverso condotte attive o omissive di favoreggiamento o appoggio, anche simbolico o virtuale<sup>116</sup>.

Sotto un secondo e diverso profilo la locuzione "sicurezza nazionale" si intende riferita, secondo il significato che più frequentemente le viene ascritto, all'integrità territoriale della Repubblica, rispetto alle minacce provenienti sia dall'esterno (sul piano internazionale) che dall'interno<sup>117</sup>. In questo senso, l'esempio paradigmatico e più estremo è quello della guerra internazionale o interna<sup>118</sup>. La prima ipotesi potrebbe configurarsi non tanto e non solo in presenza di improbabili accordi degli organi regionali con potenze straniere con le quali l'Italia si trovi in stato di guerra, quanto piuttosto di atti o condotte attive o omissive dirette a contrastare le scelte compiute dagli organi statali al riguardo o addirittura ad ostacolare o rendere più difficoltosa la difesa del territorio nazionale. Per quanto concerne la seconda ipotesi, si potrebbe pensare ad uno stato di guerra all'interno del Paese determinato dalla ribellione in armi di una Regione nei riguardi degli organi centrali titolari della sovranità<sup>119</sup> o, addirittura, come si

<sup>116</sup> È l'ipotesi adombrata da P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166, e A. AMORTH, *La Costituzione*, cit., p. 93, ripresa da F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 17, e definita "eccentrica" da A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 961.

<sup>117</sup> In tal senso P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1053; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 431, il quale parla di una "situazione di potenziale o attuale turbamento della pace di quella Regione (se non di pericolo per l'integrità territoriale del Paese)", pur riconducendola, come detto, all'"ordine pubblico in senso materiale"; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2495 ss.

<sup>118</sup> Cfr. E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 739; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 213; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., p. 333; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 5; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., pp. 460 ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 17; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2014, p. 211.

<sup>119</sup> T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 105, alludeva ad "agitazioni o movimenti sediziosi nel territorio della Regione contro gli stessi organi supremi della Regione ovvero contro le autorità dello Stato". Di "autentica insurrezione contro lo Stato" parlano P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1995, p. 567.

spinge a ritenere taluno, all'adozione di atti o alla tenuta di comportamenti da parte degli organi regionali idonei a suscitare reazioni tali da “*turbare la comunità regionale e da compromettere quella sicurezza, intesa non come mera garanzia dell'ordine pubblico nel senso tradizionale dell'espressione, sulla quale si fonda l'appartenenza dei cittadini alla comunità regionale e la consapevolezza responsabile di tale appartenenza*”<sup>120</sup>.

In buona sostanza, pertanto, riguardo alla fattispecie “sostanziale” in parola, lo scioglimento *ab extra* è posto a presidio di valori e principi quali quelli di indivisibilità e integrità territoriale, in presenza dei quali soltanto la comunità nazionale può assumere le sembianze di una vera e propria entità statale.

Residuano alcuni nodi problematici in ordine agli elementi materiali della fattispecie. Riguardo alle altre due fattispecie, come detto, l'art. 126 Cost. prevede che lo scioglimento possa essere disposto soltanto in conseguenza del compimento di specifici atti o attività da parte degli organi regionali di vertice, *sub specie* di “atti contrari alla Costituzione” o di “gravi violazioni di legge”. Viceversa, riguardo alla fattispecie in parola, la disposizione costituzionale non richiama in alcun modo la condotta degli organi regionali di vertice, limitandosi genericamente ad affermare che il loro scioglimento può essere disposto per “ragioni di sicurezza nazionale”.

Sulla base del tenore letterale della disposizione, pertanto, una parte della dottrina<sup>121</sup> è giunta a sostenere che lo scioglimento “sanzionatorio” potrebbe essere disposto in modo automatico in conseguenza della semplice verifi-

<sup>120</sup> F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 17.

<sup>121</sup> Parrebbe questa la posizione di V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 471 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1717; F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., pp. 120 ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 17.

cazione di una minaccia o di un attentato alla "sicurezza nazionale", a prescindere dal fatto che siano riconducibili all'attività del Consiglio o della Giunta o, piuttosto, si siano sviluppati autonomamente all'interno della comunità regionale, senza alcun contributo fattivo da parte degli stessi organi regionali. In sostanza, gli organi statali potrebbero adottare il provvedimento dissolutivo anche in assenza di qualsivoglia responsabilità degli organi regionali di vertice nella determinazione della minaccia o dell'attentato alla "sicurezza nazionale".

Questa tesi non appare però condivisibile. Come già si è visto, infatti, lo scioglimento "eteronomo", ben lungi dal configurarsi come un mero controllo sugli atti o sull'attività degli organi regionali, assume una connotazione espressamente "repressiva" e "sanzionatoria". Conseguentemente, non sarebbe legittimo "sanzionare" con una misura così grave gli organi regionali qualora non fosse possibile ravvisare a loro carico alcuna forma di responsabilità o, addirittura, persino nell'ipotesi in cui abbiano tempestivamente e fattivamente provveduto ad adottare provvedimenti atti a contrastare la minaccia alla "sicurezza nazionale" proveniente dal loro territorio.

Deve pertanto necessariamente ed indefettibilmente sussistere un nesso di causalità tra l'attentato o la minaccia alla "sicurezza nazionale", da un lato, e l'attività degli organi regionali di vertice, o comunque la loro permanenza in carica, dall'altro<sup>122</sup>. Nel caso in cui la situazione

<sup>122</sup> In tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 109 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1717 ss., la quale, perviene però ad affermare che "le sole situazioni pregiudizievoli per la sicurezza nazionale suscettibili di essere poste in relazione di causa ad effetto con la permanenza in carica di un Consiglio regionale (e quindi di giustificare lo scioglimento) sono quelle determinatesi in conseguenza della crisi del rapporto di rappresentanza tra Consiglio regionale e corpo elettorale regionale (una crisi talmente grave da produrre, ad esempio, agitazioni e sommos-

pregiudizievole per la “sicurezza nazionale” si sviluppasse autonomamente all’interno della comunità regionale, senza che vi abbiano concorso in alcun modo il Consiglio o il Presidente attraverso uno specifico atto o attività, potrebbe ugualmente e legittimamente procedersi alla loro dissoluzione qualora quest’ultimi abbiano comunque favorito o occasionato tale situazione, anche in via informale e con la loro semplice condotta istituzionale. È insomma necessaria la dimostrazione che gli organi regionali di vertice abbiano quantomeno assecondato o fiancheggiato, anche con condotte meramente omissive, l’attività di eventuali movimenti “secessionisti” o gli eventuali moti di ribellione alle autorità centrali sviluppatasi autonomamente sul territorio regionale. In assenza di un loro anche seppur minimo e indiretto contributo fattivo, invece, non potrebbe in alcun caso procedersi alla dissoluzione *ab extra*.

In considerazione degli elementi materiali e teleologici connotativi della fattispecie “sostanziale” in parola, pertanto, appare assai remota la possibile configurazione di casi idonei a giustificare lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali di vertice “per ragioni di sicurezza nazionale”. Di contro, una volta verificata l’effettiva sussistenza di un attentato o di una minaccia alla “sicurezza nazionale” nel senso precisato, l’ampiezza dell’ambito di intervento della fattispecie dovrebbe essere rivalutata alla luce del carattere “residuale” che ne connota l’*iter* applicativo.

Sotto quest’ultimo profilo si rileva come, quale che sia il significato attribuito alla locuzione “sicurezza nazionale”, gli organi statali dispongono di numerosi strumenti “ordinari” direttamente volti a porre rimedio alla

*se popolari*); T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 213 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 755; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 538; IDEM, *Mancata riduzione*, cit., p. 14.

lesione dei valori e principi sottesi. Quanto appena detto vale non soltanto in riferimento all'"igiene" e alla "salute pubblica", ma anche all'"ordine pubblico materiale" e alla "sicurezza pubblica", che attengono ad ambiti materiali di esclusiva pertinenza statale, peraltro caratterizzati in senso "trasversale", riguardo ai quali gli organi statali dispongono pertanto di molteplici strumenti di intervento tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo. Parimenti, anche qualora si attribuisse alla locuzione in parola il suo significato più restrittivo, connesso alla salvaguardia dell'"indivisibilità" e dell'integrità territoriale dell'"ordinamento repubblicano", non potrebbe in alcun modo negarsi che lo Stato disponga di adeguati strumenti rimediali (primo dei quali l'intervento delle forze di polizia o, in estrema ipotesi, dell'esercito) volti a prevenire o reprimere le minacce o gli attentati a detti valori<sup>123</sup>.

In aggiunta, l'art. 120, comma 2 Cost. prevede la possibilità per gli organi statali di intervenire in via sostitutiva in presenza di un "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica". La possibilità di utilizzare il potere sostitutivo appare peraltro assai incerta in questo caso vista la non perfetta equivalenza di significati tra "sicurezza pubblica" e "sicurezza nazionale" di cui già si è detto.

Fermo tutto quanto sopra, pertanto, anche in ossequio al carattere "gradualistico" che connota l'*iter* applicativo dell'istituto, gli organi statali potrebbero legittimamente adottare il provvedimento dissolutorio soltanto in seguito all'infruttuoso esperimento degli altri strumenti rimediali disponibili e previo accertamento della loro inefficacia a fronteggiare la situazione pregiudizievole per la "sicurezza nazionale". A ben vedere, però, riguardo a questa fatti-

<sup>123</sup> In tal caso, come rileva T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 214, la permanenza in carica degli organi regionali potrebbe facilitare l'intervento degli organi statali volto a ristabilire la pace sociale.

specie gli “ordinari” strumenti rimediali e l’“eccezionale” strumento dissolutorio paiono destinati a ricevere applicazione in via cumulativa e congiunta e non alternativa o consequenziale.

Come detto, infatti, affinché si possa legittimamente procedere alla dissoluzione *ab extra* è necessaria l’esistenza di un nesso di causalità tra le “ragioni di sicurezza nazionale” giustificative dell’adozione del provvedimento, da un lato, e l’attività degli organi regionali, o la loro permanenza in carica<sup>124</sup>, dall’altro. Qualora, pertanto, le situazioni pregiudizievoli per l’integrità territoriale o per l’indivisibilità della Repubblica si fossero sviluppate autonomamente in seno alla comunità regionale e all’interno del territorio regionale, indipendentemente dall’azione degli organi regionali o addirittura in contrasto con essa, e comunque senza essere state occasionate da un provvedimento regionale, gli organi statali potrebbero a buon diritto intervenire direttamente con gli “ordinari” strumenti rimediali, senza alcuna necessità di ricorrere alla dissoluzione *ab extra*, vista l’assenza di qualsivoglia responsabilità in tal senso del Presidente o del Consiglio. I quali ultimi, in ipotesi potrebbero avere essi stessi sollecitato l’intervento degli organi statali ed essere comunque chiamati a collaborare nella fase attuativa ed esecutiva degli strumenti rimediali.

Viceversa, qualora gli organi regionali avessero direttamente determinato la minaccia o l’attentato alla “sicurezza nazionale” attraverso uno specifico atto o attività o avessero comunque contribuito, anche in via meramente indiretta, al rafforzamento o al fiancheggiamento di una situazione pregiudizievole sviluppatasi in origine in modo spontaneo all’interno della comunità regionale, gli orga-

<sup>124</sup> Dubita che la permanenza in carica degli organi regionali e il normale e legittimo svolgimento delle loro funzioni possa, *ex se*, minacciare la sicurezza nazionale T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 214.

ni statali potrebbero (dovrebbero?) procedere immediatamente alla loro dissoluzione, anche a prescindere dalla contestuale adozione degli ulteriori strumenti rimediali "ordinari" concretamente diretti a rimuovere gli effetti pregiudizievoli. Il contributo fornito dagli organi regionali alla determinazione di una situazione pregiudizievole per l'integrità territoriale e per l'indivisibilità della Repubblica, infatti, a prescindere dalle sue modalità esplicative (attive o omissive) e dal livello di incidenza (diretto o indiretto), costituisce comunque di per sé un atto di tale portata "eversiva" da giustificare l'immediata dissoluzione e da risultare comunque assolutamente incompatibile con la loro permanenza in carica.

Appare pertanto evidente che lo scioglimento "sanzionatorio", qualora venga disposto per "ragioni di sicurezza nazionale", assume le sembianze di una "clausola residuale"<sup>125</sup>, di uno strumento di chiusura diretto a fronteggiare situazioni imprevedibili o, meglio ancora, di uno strumento "emergenziale" cui fare ricorso nell'ipotesi in cui si verifichi una sorta di "stato di eccezione"<sup>126</sup>, rappresentato da una minaccia o da una vera e propria lesione all'integrità territoriale o all'"indivisibilità" dell'"ordinamento repubblicano" da parte di una comunità regionale attraverso il necessario coinvolgimento, diretto o indiretto, dei suoi organi rappresentativi.

<sup>125</sup> Di "clausola residuale" parlano, in particolare, E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 109; S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 108; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2495; G. D'ALBERTO, *Regione (organi della)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Milano 2008, p. 1052.

<sup>126</sup> Secondo la prospettazione di P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166, più di recente condivisa da C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2495.

### 8 – I presupposti “sostanziali” di scioglimento negli statuti speciali. Cenni

Considerazioni soltanto in parte analoghe a quelle sinora svolte valgono riguardo ai presupposti “sostanziali” di scioglimento e rimozione degli organi di vertice delle Regioni a statuto speciale<sup>127</sup>. Prima di procedere ad esaminare brevemente le analogie e le differenze con la disciplina relativa alle Regioni ordinarie sono opportune due premesse di carattere generale.

Anzitutto, come ha ribadito di recente la stessa Corte costituzionale<sup>128</sup>, la disciplina contenuta nell’art. 126 Cost. riceve applicazione soltanto nei confronti delle Regioni ordinarie, mentre risulta inapplicabile alle Regioni speciali, riguardo alle quali occorre piuttosto fare riferimento alla disciplina dello scioglimento “anticipato” degli organi rappresentativi e della rimozione dei Presidenti contenuta nei rispettivi statuti, così come modificati ad opera della l. cost. n. 2/2001<sup>129</sup>. Quanto appena detto vale in riferimento ai presupposti “sostanziali” e “procedurali” della rimozione *ab extra*.

Resta inteso, come si vedrà di qui a poco, che i principi e valori di rango “ordinamentale” a presidio dei quali è posta la disciplina costituzionale di cui all’art. 126 Cost., primi tra tutti quelli di unità e indivisibilità della Repubblica solennemente proclamati all’art. 5 della Carta, valgono indistintamente per tutte le articolazioni territoriali di cui si compone l’“ordinamento repubblicano”, ivi incluse le Regioni a statuto speciale.

<sup>127</sup> In particolare, sul tema, cfr. G. CAPORALI, *I poteri*, cit., pp. 167 ss.

<sup>128</sup> C. cost., n. 23/2014, in “Giur. cost.” pp. 341 ss., a commento della quale cfr. G. MOBILIO, *La Corte torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli” (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in “Reg.” 2014, pp. 805 ss.

<sup>129</sup> “Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.



Ciò premesso vi è da dire che quasi tutti gli statuti speciali, proprio in virtù delle modifiche e integrazioni apportate loro dalla l. cost. n. 2/2001, non rivelano elementi di peculiarità rispetto alla disciplina costituzionale.

Gli statuti del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna e della Valle d'Aosta, se si eccettuano alcune marginali differenze di ordine meramente lessicale, presentano un contenuto sostanzialmente identico *in subiecta materia*<sup>130</sup>. Sotto un primo profilo, tutti quanti mantengono ferma la previsione dello scioglimento dell'organo assembleare qualora non abbia provveduto, in spregio alla segnalazione (o invito) governativa<sup>131</sup>, alla sostituzione della Giunta o del Presidente responsabili di "atti contrari alla Costituzione" o "gravi violazioni di legge". Contestualmente prevedono la possibilità per gli organi statali di procedere direttamente alla rimozione del Presidente della Giunta, qualora eletto a suffragio universale e diretto, non solo nell'ipotesi del compimento degli atti illeciti appena indicati, ma anche per "ragioni di sicurezza nazionale"<sup>132</sup>. Si è pertanto introdotta una disciplina differenziata a seconda che il Presidente abbia ricevuto un'investitura popolare diretta oppure consiliare. Soltanto nel primo caso, infatti, gli organi statali preposti potrebbero direttamente procedere alla rimozione. Nel secondo, invece, dovrebbero essere i Consigli regionali, dietro segnalazione del Governo, a "sanzionare" il Presidente con la sostituzione a pena, in caso di inottemperanza, del loro stesso scioglimento. Sussiste pertanto una differenza rispetto alla disciplina prevista riguardo alle Regioni or-

<sup>130</sup> Cfr. al riguardo art. 22 statuto Friuli Venezia Giulia; art. 48 statuto Valle d'Aosta; art. 50 statuto Sardegna.

<sup>131</sup> Lo statuto friulano parla di "invito", quelli aostano e sardo invece di "segnalazione".

<sup>132</sup> Con la superflua precisazione, ad opera dell'art. 48 statuto Valle d'Aosta, che in quest'ultimo caso vi è anche il contestuale scioglimento del Consiglio.

dinarie il cui Presidente, qualora sussistano i presupposti “sostanziali” ex art. 126 Cost., può essere sempre e comunque rimosso direttamente dagli organi statali, indipendentemente dalla forma di governo prescelta dallo statuto<sup>133</sup>.

Per quanto concerne, invece, il diverso profilo relativo alle cause di scioglimento del Consiglio, la disciplina contenuta negli statuti è sostanzialmente identica a quella prevista per le Regioni ordinarie. Vengono infatti richiamati i medesimi presupposti “sostanziali” contemplati dall’art. 126 Cost. cui si affiancano gli “atti contrari allo statuto”. Quest’ultima formula risulta pienamente compatibile con la disposizione costituzionale ma appare pleonastica atteso che, come si è visto, secondo l’interpretazione più accreditata gli “atti contrari alla Costituzione” o, quantomeno, le “gravi violazioni di legge” evocano formule onnicomprensive, idonee ad includere ogni e qualsivoglia violazione di disposizioni normative, tra le quali certamente anche quelle statutarie.

Identica disciplina è contenuta anche nello statuto del Trentino Alto Adige, seppur con la peculiarità che viene espressamente disposta in riferimento ai Consigli Provinciali (art. 49 *bis*) ed estesa al Consiglio regionale (art. 33)<sup>134</sup>.

Reali e concreti problemi di compatibilità con la disciplina costituzionale applicabile alle Regioni ordinarie si manifestano pertanto soltanto riguardo allo statuto siciliano, che all’art. 8 menzionava e menziona un solo ed unico presupposto “sostanziale” di scioglimento dell’Assemblea regionale, quello della “persistente violazione del presente statuto”. In base al tenore letterale di questa disposizione, pertanto, l’Assemblea regionale siciliana non potrebbe essere sciolta dagli organi statali in caso di compimento di

<sup>133</sup> Come ricorda anche C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125.

<sup>134</sup> Sulle peculiarità di tale disciplina cfr. D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., pp. 544 ss.

atti lesivi di primari valori di rango "ordinamentale" o di violazioni di puntuali disposizioni normative qualificabili come "gravi" e, addirittura, neppure nell'eventualità in cui si fosse determinata una situazione pregiudizievole per la "sicurezza nazionale". Un'interpretazione di questo tipo comporterebbe l'attribuzione alla Sicilia di un grado di autonomia ben più ampio rispetto a quello di tutte le altre Regioni, consentendole peraltro di sottrarsi al rispetto di principi e valori "fondanti" dell'"ordinamento repubblicano" del quale fa parte<sup>135</sup>.

Parte della dottrina, pertanto, ha *ab initio* rilevato l'illegittimità costituzionale della disposizione statutaria, peraltro deliberata ed entrata in vigore in epoca antecedente alla Carta costituzionale, e la conseguente necessità di procedere alla sua revisione e modifica, al fine di adeguarla e coordinarla al dettato dell'art. 126 Cost.<sup>136</sup>. Ciononostante, tale disposizione non ha subito alcuna modifica in tal senso, neppure in seguito all'emanazione della l. cost. n. 2/2001.

Alcuni hanno cercato di superare la denunciata situazione di incompatibilità sul piano puramente ermeneutico, ricorrendo ad un'interpretazione estensiva della formula statutaria "atti contrari allo statuto", all'interno della quale vengono fatti ricadere tanto gli "atti contrari alla Costituzione" quanto le "gravi violazioni di legge"<sup>137</sup>. Questa

<sup>135</sup> Gli unici a ritenere che l'Assemblea regionale siciliana possa essere sciolta nel solo caso contemplato dall'art. 8 dello statuto speciale, per quanto consta, sono G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Milano 1950, pp. 55 ss.; IDEM, *Lineamenti*, cit., p. 335; C. AUSIELLO ORLANDO - N. LOMEO, voce *Sicilia*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, 1969, p. 266.

<sup>136</sup> In tal senso, già immediatamente dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 43. In modo problematico sul punto anche P. CAVALERI, *L'evoluzione*, cit., pp. 263 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 436.

<sup>137</sup> Era la tesi sostenuta da V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 481; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 330, e criticata da P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1053.

tesi risulta però solo in parte sostenibile. Da un lato, infatti, è pur vero, come già si è visto, che la trasgressione di una disposizione statutaria può assumere la qualificazione di “violazione di legge” ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 126 Cost. e che, al contempo, si traduce in un’indiretta violazione delle disposizioni costituzionali poste a fondamento dell’autonomia statutaria speciale<sup>138</sup>. Dall’altro, però, non tutte le possibili ipotesi di “atti contrari alla Costituzione” e di “violazioni di legge” assumono necessariamente le sembianze di un atto contrario allo statuto. Le formule adoperate dall’art. 126 Cost. risultano infatti senz’altro più ampie e comprensive di quella adoperata dallo statuto siciliano, che si limita in realtà a richiamare soltanto una specifica fattispecie di “violazione di legge” tra le molte astrattamente ipotizzabili. In aggiunta, il tenore letterale della disposizione statutaria non può essere in alcun modo esteso fino a ricomprendervi l’ulteriore ipotesi di scioglimento contemplata dall’art. 126 Cost., quella delle “ragioni di sicurezza nazionale”<sup>139</sup>. Risulta pertanto evidente che il novero delle fattispecie riconducibili nell’ambito applicativo della formula statutaria è molto più ristretto rispetto a quello delle fattispecie riconducibili nell’alveo di applicazione dell’art. 126 Cost.

In assenza di una modifica della disposizione statutaria e in attesa di un (improbabile) intervento demolitorio della Corte costituzionale, pertanto, la soluzione più plausibile<sup>140</sup> appare quella di ricorrere ad un’interpretazione “sistematica” dell’art. 8 dello statuto siciliano, in combinato disposto con l’art. 126 Cost. e con le altre disposizio-

<sup>138</sup> Come sottolineano C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 413; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 436.

<sup>139</sup> Come rileva correttamente, ancora una volta, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 436.

<sup>140</sup> Sostenuta da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 429; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 989; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 218 ss.

ni costituzionali indirettamente implicate dalla previsione dell'istituto della dissoluzione *ab extra*.

Come si è ormai più volte ripetuto, lo scioglimento e la rimozione "sanzionatori" degli organi regionali di vertice vengono disposti allo scopo di salvaguardare valori e principi "unitari" di rango "ordinamentale" -tra i quali quelli proclamati dall'art. 5 della Carta-, assolutamente infrazionabili e, comunque, insuscettibili di ricevere una tutela diversificata. Ciò stante la relativa disciplina, sotto il profilo dei presupposti "sostanziali" di applicazione, risulta inderogabile e si impone in modo cogente, immediato ed automatico a tutte le articolazioni territoriali della Repubblica e alle fonti direttamente espressive della loro autonomia, ivi inclusi gli statuti speciali. In buona sostanza, pertanto, in virtù del suo rango, la disciplina contenuta nell'art. 126 Cost., *in parte qua*, è destinata a ricevere applicazione in via diretta ed immediata anche nei riguardi delle Regioni speciali, a prescindere dalla sua riproduzione o dal suo recepimento all'interno dei rispettivi statuti. Conseguentemente, l'elencazione dei presupposti "sostanziali" di cui all'art. 126 Cost., ancor più a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 1/2001<sup>141</sup>, estende *ope legis* il proprio ambito applicativo anche alle Regioni speciali, laddove i rispettivi statuti contemplino un novero più ridotto di fattispecie giustificative dello scioglimento<sup>142</sup>. *De iure condito*, per-

<sup>141</sup> Come sembra voler sottolineare C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2496.

<sup>142</sup> In tal senso cfr. T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 180; IDEM, voce *Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, p. 293; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 187; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note*, cit., p. 87; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 124 ss.; IDEM, *Manuale*, cit., pp. 785 ss.; P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1054; F. TERESI, voce *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, 1988, p. 410; V. ATRIPALDI, *Lo scioglimento*, cit., p. 408; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 410; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., p. 336; R. TOSI, *Art. 126*, cit., pp. 755 ss.; P. PERLINCIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 839; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 436; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1125; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 544; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 335 ss.

tanto, soltanto questa interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione statutaria siciliana, volta a configurarla quale norma meramente specificativa e integrativa dell'art. 126 Cost., appare in grado di proteggerla da un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale.

Una volta chiarita la latitudine delle formule adottate dagli statuti speciali per indicare i presupposti “sostanziali” della dissoluzione *ab extra*, ricevono ingresso le medesime considerazioni già svolte riguardo alle Regioni ordinarie in ordine alla necessità di un'interpretazione restrittiva dei presupposti “sostanziali” e al carattere “gradualistico” e “residuale” dell'*iter* applicativo.

### 9 – *La valutazione dei presupposti “sostanziali” di scioglimento, a cavallo tra legittimità e discrezionalità*

Prima di procedere oltre, è opportuno spendere alcune considerazioni riguardo alla natura e ai caratteri della valutazione che gli organi statali preposti sono chiamati a compiere riguardo ai presupposti “sostanziali” della dissoluzione *ab extra*. Si tratta infatti di considerazioni in grado di fornire indicazioni utili anche in ordine alla natura e ai caratteri del provvedimento dissolutorio e, in senso ancora più ampio, dello stesso istituto dello scioglimento “sanzionatorio”.

La questione in oggetto implica necessariamente anche un chiarimento in ordine al ruolo e alla funzione dei diversi organi statali coinvolti nel procedimento dissolutorio sul quale verrà soffermata l'attenzione più avanti. In questa sede, pertanto, occorre limitarsi a cercare di comprendere quale tipo di valutazione gli organi preposti sono chiamati a compiere dal punto di vista della configurazione ontologica, della “fisionomia” dei singoli presupposti “sostanziali” menzionati dall'art. 126 Cost.

Sotto questo profilo il giudizio riguardo a ciascuno di essi risulta connotato da margini di legittimità e, al contempo, di discrezionalità, in ossequio alla “*continua modulazione in termini di garanzia e cautela*”<sup>143</sup> che caratterizza *ab imis* l’istituto della dissoluzione *ab extra*. Appare infatti chiaro che un apprezzamento dei presupposti “sostanziali” di scioglimento in termini di pura legittimità appresta una maggiore garanzia di salvaguardia dell’autonomia regionale. Viceversa, una loro valutazione in termini discrezionali rischia di legittimare eventuali abusi del potere dissolutorio statale in danno dell’autonomia regionale. La combinazione tra legittimità e discrezionalità risulta pertanto indispensabile al fine di consentire un adeguato “bilanciamento” tra interessi “unitari-ordinamentali” a presidio dei quali è posto lo scioglimento “sanzionatorio”, da un lato, e interessi “differenziati” sottesi all’autonomia regionale, dall’altro.

Allo stesso modo, sotto altro e diverso profilo connesso al precedente, risulta chiaro che la prevalenza accordata all’apprezzamento di legittimità rispetto a quello discrezionale o, al contrario, all’apprezzamento discrezionale rispetto a quello di legittimità determina l’attribuzione al provvedimento dissolutorio della natura, rispettivamente, di atto “dovuto” o addirittura “vincolato” o, al contrario, di atto discrezionale.

Le considerazioni appena svolte assumono particolare evidenza già in riferimento alle “gravi violazioni di legge”. Senza la necessità di richiamare argomentazioni già spiegate, occorre ribadire come la pronuncia n. 219/2013 della Corte costituzionale ha affermato a chiare lettere che, nella valutazione del presupposto in questione, ad una dimensione di “pura legalità”, rappresentata dalla violazione di una

<sup>143</sup> Per usare le parole di P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 126.

puntuale disposizione normativa, si affianca un apprezzamento della “gravità” della violazione in ordine agli effetti o, per usare le parole della Corte, “*alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito*”<sup>144</sup>, inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità.

*Nulla quaestio* in ordine alla valutazione della violazione del disposto normativo, che si configura in termini di pura legittimità ed è sottratta, come già si è visto, agli organi statali preposti alla dissoluzione e rimessa piuttosto al previo accertamento dell’ autorità giurisdizionale. In pratica, pertanto, nella generalità dei casi, gli organi statali titolari del potere dissolutorio si limiterebbero a prendere atto della trasgressione di un precetto normativo nei termini in cui è già stata previamente accertata da un organo giurisdizionale.

Maggiori profili problematici presenta invece l’ apprezzamento della “gravità” della violazione, vale a dire del *quid pluris* necessario a tramutare una semplice “violazione di legge” in una legittima causa di rimozione *ab extra* degli organi regionali di vertice. Viene in questo caso in rilievo -come si è visto- una valutazione connotata da evidenti profili di discrezionalità. Resta però da capire di che tipo di discrezionalità si tratti. Ad avviso di alcuni, infatti, ogni valutazione al riguardo risulta assoggettata ad un giudizio di pura discrezionalità “politica” da parte degli organi statali preposti. Conseguentemente, il provvedimento dissolutorio assumerebbe la configurazione e natura di un atto “politico” fondato su valutazioni meramente discrezionali<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> C. cost., n. 219/2013, cit., Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

<sup>145</sup> In tal senso A. M. SANDULLI, *I controlli*, cit., pp. 580 ss., ad avviso del quale si tratta di un controllo di carattere discrezionale, nonchè J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1720; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 220 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 754; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 960, ad avviso del quale si tratta di un provvedimento non “necessitato” bensì “discrezionale”; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 343, ad avviso del quale il Governo dispo-



Secondo altri, invece, il carattere "obiettivo" dei presupposti "sostanziali" menzionati all'art. 126 Cost. consentirebbe agli organi statali di accertarne l'effettiva sussistenza sulla base di un apprezzamento puramente "obiettivo" e non "politico"<sup>146</sup>. Si assisterebbe in tal modo ad un mutamento della natura di tale apprezzamento attraverso uno spostamento del giudizio da un piano di pura discrezionalità ad uno di legittimità o quantomeno di discrezionalità *lato sensu* "tecnica".

Quest'ultima tesi appare maggiormente coerente con i caratteri dell'istituto delineati dalla Corte costituzionale e con la sua collocazione "sistemica" all'interno del novellato Titolo V della Costituzione. In primo luogo, infatti, la Corte si è premurata di precisare che il circuito politico-rappresentativo regionale è ulteriore e autonomo rispetto a quello statale. Ne deriva che il provvedimento dissolutorio non può mai essere disposto al fine di risolvere un contrasto di indirizzo politico tra organi statali e organi regionali. La valutazione dei presupposti compiuta dagli organi statali non può pertanto ispirarsi e conformarsi a criteri di discrezionalità "politica"<sup>147</sup>.

ne di discrezionalità sull'*an*, in ordine all'adozione o meno del provvedimento dissolutorio, e sul *quando*, in ordine al momento più opportuno in cui procedere; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 540; R. BIN, *Fallimento*, cit., p. 70.

<sup>146</sup> Si allude alla tesi del provvedimento dissolutorio quale atto governativo "vincolato" in virtù della prospettiva "oggettivistica" di valutazione dei presupposti dello scioglimento "sanzionatorio" sostenuta da P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 391, pp. 397 ss. Sembra pronunciarsi a favore del carattere "istituzionale" e "obiettivo" dell'atto anche C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126. Si deve prescindere da considerazioni di carattere politico anche secondo V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 477. Anticipava in qualche modo questa tesi anche M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1576, ad avviso del quale "gli interessi che sono tutelati nella specie... investendo il rispetto dei limiti di legittimità, la sicurezza nazionale, sono oggettivi, attengono alla regolare struttura ed al retto funzionamento della comunità statale".

<sup>147</sup> In tal senso, parrebbe, anche C. PINELLI, *In tema*, cit., pp. 3146 ss. F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 11, evidenzia il rischio che le ipotesi di scio-

In secondo luogo, visto il carattere di necessaria “eccezionalità” che lo connota, è legittimo ricorrere all’istituto dello scioglimento “sanzionatorio” soltanto laddove risultino incisi valori e principi di rango “ordinamentale”, afferenti non all’ordinamento statale bensì al più vasto e comprensivo “ordinamento repubblicano”. Tant’è che, come già si è visto, nel procedere allo scioglimento-rimozione, i soggetti preposti operano non in veste di organi dello Stato-apparato, bensì di organi della Repubblica e a protezione di interessi di pertinenza della stessa. Ebbene, l’accertamento dell’avvenuta lesione degli interessi “ordinamentali” idonea a qualificare una pura e semplice “violazione di legge” in termini di “anti-costituzionalità” e non di semplice “in-costituzionalità” nel senso più volte precisato, si presta ad una valutazione che involge anche indubbi profili di legittimità e che assume pertanto, almeno in parte, un carattere “obiettivo”. D’altro canto sarebbe illusorio, prima ancora che errato, ritenere che l’apprezzamento della lesione dei richiamati valori possa avvenire in modo puramente “obiettivo” e “asettico” rispetto ad eventuali considerazioni di stampo *lato sensu* “politico” di cui sono inevitabilmente portatori i soggetti titolari degli organi chiamati ad intervenire nel procedimento dissolutorio.

In conclusione, pertanto, anche se gli organi statali, attraverso una sorta di *self-restraint*, dovrebbero cercare di mantenere la propria valutazione su un piano di pura “obiettività”, il loro giudizio comporta e implica anche valutazioni di stampo “politico” e risulta pertanto caratterizzato sia in termini di legittimità che di discrezionalità.

glimento contemplate dall’art. 126 Cost., in virtù della loro incerta definizione, “nelle quali la valutazione di merito può far premio sulla valutazione di legittimità”, possano relegare “nel novero delle buone intenzioni” l’affermazione per cui non potrebbe utilizzarsi lo scioglimento “sanzionatorio” per dirimere conflitti di indirizzo politico.

Analoghe considerazioni possono svolgersi riguardo agli "atti contrari alla Costituzione" per la configurazione dei quali, come si è visto, non è sufficiente l'accertamento della violazione di una o più specifiche disposizioni costituzionali ma è necessario che vi sia stata un'incisione dei valori "fondanti" dell'"ordinamento repubblicano". Anche in questo caso, pertanto, mentre l'accertamento della mera "in-costituzionalità" implica una valutazione di pura legittimità, l'apprezzamento della ben più grave "anti-costituzionalità" implica un giudizio "misto", intriso al contempo da profili di legittimità e di discrezionalità.

Più complesso, semmai, è il ragionamento riguardo alle "ragioni di sicurezza nazionale" la cui valutazione, come già si è anticipato, risulta sicuramente connotata più in termini di discrezionalità che non di pura legittimità<sup>148</sup>. Non esistono infatti parametri normativi rispetto ai quali commisurare la minaccia o l'attentato arrecato alla "sicurezza nazionale" che, purtuttavia, implica e presuppone uno stato di fatto di carattere "eccezionale" suscettibile, almeno in linea di principio e in virtù proprio della sua "eccezionalità" e "gravità", di un accertamento almeno in parte di tipo "obiettivo"<sup>149</sup>.

Resta da aggiungere che gli organi statali, in virtù del carattere di "residualità" che connota l'istituto in parola e del criterio di "progressività" che ne ispira la sequenza applicativa, prima di adottare il provvedimento dissolutorio sono chiamati a compiere un'ulteriore valutazione in ordine all'impossibilità di ricorrere agli "ordinari" strumenti remediali eventualmente predisposti dall'ordinamento o all'infruttuosità del loro esperimento.

<sup>148</sup> Al riguardo cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 165; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 329; F. PIZZETTI, *Il sistema*, cit., pp. 120 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 755; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 837.

<sup>149</sup> Come rileva P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 406.

L'effettivo e corretto compimento di questa valutazione finisce pertanto per costituire, sul piano costituzionale, una vera e propria condizione di legittimità dell'esercizio del potere di scioglimento-rimozione "sanzionatorio" di cui all'art. 126 Cost. Il ricorso a questo strumento risulta quindi legittimo solo se e nella misura in cui gli organi statali abbiano previamente appurato l'impossibilità di risolvere il conflitto attraverso gli "ordinari" strumenti rimediali. Gli organi statali titolari del potere dissolutorio, in pratica, prima di esercitarlo, sono tenuti a compiere una serie di valutazioni che si sostanziano, alla fine, in un giudizio involgente non solo la sussistenza dei presupposti "sostanziali" espressamente menzionati dalla disposizione costituzionale ma anche l'effettiva impossibilità di dirimere il conflitto attraverso strumenti rimediali "ordinari" meno incisivi dell'autonomia regionale.

Questo tipo di accertamento implica una serie di valutazioni di pura legittimità riguardo alla presenza o meno nell'ordinamento di strumenti rimediali "ordinari" utili ed idonei a rimuovere la situazione pregiudizievole determinata dagli organi regionali, al loro ambito applicativo e, in caso di loro effettivo esperimento, alla loro eventuale inefficacia. Ridotti margini di discrezionalità possono eventualmente scorgersi riguardo a quest'ultimo profilo. Le valutazioni relative all'efficacia/inefficacia delle misure "ordinarie" astrattamente disponibili o concretamente esperite, infatti, non possono prescindere da un riscontro in termini di "proporzionalità" tra la misura "sanzionatoria" da adottare, da un lato, e l'effettiva entità della lesione o del pregiudizio arrecati, dall'altro.

Conseguentemente, e allo stesso modo, anche l'organo eventualmente investito della valutazione della legittimità dell'esercizio del potere dissolutorio da parte degli organi statali (vale a dire, senza voler anticipare considerazioni

che riceveranno maggiore sviluppo in appresso, la Corte costituzionale) viene chiamato a sua volta a compiere un riscontro esterno circa la corretta modulazione dei criteri di "progressività", "residualità" ed "eccezionalità" che connotano la sequenza procedimentale di applicazione dell'istituto in parola, attraverso un *iter* logico destinato infine ad assumere necessariamente ed inevitabilmente le sembianze di una sorta di giudizio di "ragionevolezza" *sub specie* di "proporzionalità"<sup>150</sup>.

In conclusione, per quanto ci interessa in questa sede, i presupposti "sostanziali" giustificativi della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali menzionati all'art. 126 Cost., ai fini del loro accertamento, in virtù della loro stessa fisionomia e caratterizzazione "ontologica" (quale risulta dalle considerazioni svolte riguardo alla definizione di ciascuno di essi), implicano il compimento da parte degli organi preposti di una serie di valutazioni "obiettive" di pura legittimità alle quali sovente si affiancano, seppur in misura ridotta, apprezzamenti discrezionali di carattere "tecnico" o *lato sensu* "politico". È proprio dalle diverse modalità con cui si combinano di volta in volta la legittimità e la discrezionalità che deriva la difficoltà dell'inquadramento dogmatico dell'istituto dello scioglimento "eteronomo" di tipo "sanzionatorio", con particolare riguardo alla natura del provvedimento dissolutorio.

<sup>150</sup> Riguardo al quale cfr. A. CERRI, voce *Ragionevolezza*, in *Enc. giur.*, XXV, 1994; J. LUTHER, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997; L. PALADIN, voce *Ragionevolezza (principio di)*, *Enc. dir.*, Agg. I, 1997; M. SCUDIERO - S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli 1999; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001; M. LA TORRE - A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino 2002; S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Alla ricerca del diritto ragionevole. Esperienze giuridiche a confronto*, Torino 2004; A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur.*, XXV, 2006.

### 10 – *Considerazioni conclusive di sintesi*

Per quanto concerne i presupposti “sostanziali” di applicazione dell’istituto, la prima conclusione cui è possibile pervenire è che le fattispecie menzionate dall’art. 126 Cost. sono tassative ed insuscettibili di interpretazione estensiva tanto da parte del legislatore, cui risulta pertanto precluso ogni intervento normativo che non sia meramente attuativo o integrativo delle formule costituzionali bensì diretto ad estenderne la portata applicativa, quanto da parte del Governo, che non è legittimato a deliberare il provvedimento dissolutorio per cause diverse ed estranee rispetto a quelle richiamate dalla disposizione costituzionale. Ne deriva una forte garanzia dell’autonomia regionale, in danno della quale non è possibile operare una interpretazione estensiva *in malam partem* delle fattispecie “sostanziali” di scioglimento-rimozione contemplate dall’art. 126 Cost.

In secondo luogo, nonostante la genericità ed indeterminatezza delle formule linguistiche descrittive delle richiamate fattispecie, l’*interpositio legislatoris*, cioè l’intervento del legislatore diretto a definirne i contorni, come ha chiarito la Corte costituzionale, seppur non illegittima, non è però necessaria. In particolare, riguardo alle “gravi violazioni di legge” l’intermediazione legislativa, prima ancora che non necessaria e non opportuna risulta inutile, pleonastica e addirittura tautologica, atteso che sarebbe superfluo e paradossale che una legge autodefinisse la propria violazione una ... violazione di legge. Risulta chiaro, infatti, alla luce della formula costituzionale, che ogni e qualsivoglia violazione di ogni e qualsivoglia disposizione legislativa assume astrattamente rilievo ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 126 Cost., a prescindere dall’eventuale, tautologica autoqualificazione in tal senso. Semmai, come ha avuto modo di precisare la Corte, non ogni violazione di legge è per di sé idonea e sufficiente a giustificare l’appli-

cazione dell'art. 126 Cost. se non vi si accompagna un ulteriore elemento, espresso dalla disposizione costituzionale in termini di "gravità" degli effetti che ne discendono.

In buona sostanza, pertanto, seguendo un ragionamento svolto dalla Corte riguardo alle "gravi violazioni di legge" ma valevole almeno anche riguardo agli "atti contrari alla Costituzione", le richiamate fattispecie "sostanziali" contemplate dall'art. 126 Cost., ai fini della loro effettiva sussistenza, devono presentare congiuntamente due indefettibili elementi costitutivi. Non è sufficiente, infatti, l'accertata sussistenza della violazione di un puntuale precetto normativo o di un principio espresso od implicito, che rileva sul piano della legittimità e in una dimensione di pura legalità. È necessario altresì un *quid pluris*, cioè un elevato livello di "disvalore" della condotta che, alla luce dell'interpretazione "sistematica" dell'istituto, si traduce nella lesione o nell'incisione di primari valori di rilievo non meramente statale bensì "ordinamentale" e rileva pertanto sul piano degli effetti prodotti dalla trasgressione normativa e in una dimensione valoriale. In aggiunta, in ossequio ai caratteri di "residualità" e "progressività" che debbono improntare l'*iter* applicativo dell'istituto, dovrebbe trattarsi di "illeciti" generatori di pregiudizi non rimuovibili attraverso il ricorso agli "ordinari" strumenti rimediali siccome inapplicabili o inefficaci.

Quanto appena detto vale già in riferimento alla prima fattispecie esaminata, quella degli "atti contrari alla Costituzione", che si sostanzia in uno o più comportamenti attivi o omissivi degli organi regionali riguardo ai quali, a prescindere dalle loro concrete modalità di verifica e dalla loro intenzionalità, assume rilievo preminente il *quid pluris*, il grado di "disvalore", espresso con la formula della "contrarietà" alla Costituzione, che deve configurarsi non in termini di mera "in-costituzionalità" (*sub specie*

di contrasto con una o più disposizioni o principi costituzionali agevolmente risolvibile ricorrendo agli “ordinari” strumenti rimediali), bensì in termini di vera e propria “anti-costituzionalità”, vale a dire di incisione di principi fondanti dell’ “ordinamento repubblicano” cui non è possibile porre altrimenti rimedio se non con la rimozione degli organi regionali di vertice responsabili.

Sotto questo profilo si è giunti anche ad ipotizzare, almeno in astratto, l’esistenza di almeno due fattispecie paradigmatiche di “atti contrari alla Costituzione”. *In primis*, l’elusione del giudicato costituzionale, che si configura come una sorta di “fattispecie a formazione progressiva”, nella quale all’atto o al comportamento che ha originato la declaratoria di illegittimità fa seguito, appunto, l’elusione del giudicato costituzionale, che presenta un livello di “disvalore” e di “anti-costituzionalità” particolarmente elevato, perché si sostanzia nel rifiuto di un valore “fondante” del nostro ordinamento, ossia del ruolo di garanzia costituzionale ascrivito alla Corte. In secondo luogo, gli atti con i quali gli organi regionali intendessero rivendicare forme di “sovranità” ed “indipendenza”, in spregio ai principi di unità ed indivisibilità solennemente proclamati dall’art. 5 Cost. Si assisterebbe comunque, in entrambi i casi, all’applicazione congiunta dei rimedi “ordinari” e dello scioglimento “sanzionatorio”. Al provvedimento dissolutorio, diretto a rimuovere il *vulnus* arrecato ai valori “supremi” poc’anzi richiamati, dovrebbe infatti comunque affiancarsi il ricorso in via d’azione o per conflitto di attribuzioni, diretto ad ottenere la declaratoria di illegittimità (con la conseguente inefficacia e rimozione dall’ordinamento) dell’atto o del comportamento lesivo.

Considerazioni analoghe possono svolgersi in ordine alle “gravi violazioni di legge” riguardo alle quali, peraltro, è del tutto inutile ricercare gli elementi distintivi ri-



spetto agli "atti contrari alla Costituzione". In entrambi i casi, infatti, ad assumere decisivo rilievo ai fini dell'adozione del provvedimento dissolutorio non sono la condotta materiale degli organi regionali (violazione di un puntuale precetto normativo o condotta "istituzionale") o il parametro violato (fonte di rango costituzionale od ordinario) quanto piuttosto gli effetti prodotti, *sub specie* di incisione di principi "fondanti" di carattere "ordinamentale" che la disposizione costituzionale esprime, in questo caso, con la formula della "gravità" della violazione. In buona sostanza, pertanto, anche in questo caso, alla condotta materiale "illegittima" deve necessariamente affiancarsi il *quid pluris* della "gravità" degli effetti spiegati sul piano dei valori "ordinamentali". Peraltro, l'ambito applicativo di questa fattispecie risulta ancor più ristretto in virtù dell'ampia disponibilità di strumenti "ordinari" attraverso i quali è possibile porre rimedio ai pregiudizi indotti dalla violazione di fonti di rango primario.

L'ultima fattispecie "sostanziale", indicata con la formula delle "ragioni di sicurezza nazionale", presenta profili di difformità rispetto alle precedenti. Non implica infatti alcun parametro di legittimità cui commisurare la condotta regionale e risulta posta a presidio di due specifici principi "fondanti" dell'"ordinamento repubblicano", quelli di indivisibilità e integrità territoriale. Sul piano materiale, pertanto, la "sanzione" è diretta a colpire le condotte attive o omissive attraverso le quali gli organi regionali hanno direttamente determinato l'insorgenza nel territorio regionale di situazioni pregiudizievoli per i valori richiamati (quali ad es. sommovimenti popolari) o hanno comunque ispirato o fiancheggiato (e non contrastato o represso) iniziative in tal senso spontaneamente sorte nell'ambito della comunità regionale. Anche in questo caso, l'ambito applicativo della fattispecie risulta particolarmente ristretto, soprattutto in

considerazione del possibile ricorso da parte statale ad alcuni strumenti rimediali “ordinari”, primo tra i quali il potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. Lo scioglimento “sanzionatorio” finisce così per assumere le sembianze di uno strumento “emergenziale” cui è possibile (e necessario) ricorrere soltanto in presenza di situazioni talmente imprevedibili ed eccezionali da dare luogo ad un vero e proprio “stato di eccezione”.

Per quanto riguarda, infine, la natura e il tipo di valutazioni che gli organi preposti sono chiamati a compiere in ordine all’effettiva sussistenza dei presupposti “sostanziali” menzionati dall’art. 126 Cost., occorre rilevare come risultino intrise al contempo di profili di legittimità e di discrezionalità.

Ciò appare particolarmente evidente in relazione “agli atti contrari alla Costituzione” e alle “gravi violazioni di legge”. In questo caso, infatti, l’accertamento del loro elemento costitutivo materiale (violazione di un precetto normativo o di un principio giuridico) presenta carattere “obiettivo” e postula ed implica valutazioni destinate a permanere su un piano di pura legittimità, mentre l’apprrezzamento del *quid pluris*, dell’elemento valoriale (effetti pregiudizievoli spiegati dalla condotta “illecita” riguardo ai valori “ordinamentali”) è inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità. Sotto quest’ultimo profilo, però, è bene precisare che, anche alla luce della “sentenza-manifesto” della Corte, può risolutamente escludersi che si tratti di valutazioni di pura discrezionalità “politica” e che debba piuttosto farsi riferimento ad una discrezionalità *lato sensu* “tecnica”, che si avvicini quanto più possibile al piano della legittimità.

Considerazioni in parte diverse valgono riguardo alle “ragioni di sicurezza nazionale” riguardo alle quali, in virtù della loro configurazione strutturale, le valutazioni e gli

apprezzamenti discrezionali sono destinati a prevalere rispetto a quelli di legittimità.

Si mantengono invece sul piano della pura legittimità le valutazioni cui sono chiamati gli organi titolari del potere dissolutorio, in ossequio ai caratteri di "residualità" e "progressività" che informano la *l'iter* applicativo dell'istituto, in ordine all'impossibilità di ricorrere agli "ordinari" strumenti rimediali o all'infruttuosità del loro esperimento.



CAPITOLO III

**IL PROCEDIMENTO DISSOLUTORIO  
E LA SUCCESSIVA FASE DI AMMINISTRAZIONE  
“PROVVISORIA” DELLA REGIONE**

SOMMARIO: 1 – Premessa; 2 – Titolarità del potere dissolutorio e natura del decreto di scioglimento-rimozione: la tesi dell’atto presidenziale; 3 – La tesi dell’atto “complesso-misto”; 4 – La tesi (prevalente) dell’atto governativo; 5 – L’intervento chiarificatore della “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale e il carattere “complesso” del provvedimento dissolutorio; 6 – L’impossibilità di modificare la sequenza procedimentale configurata dall’art. 126 Cost.; 7 – Un altro strumento di garanzia dell’autonomia regionale: l’impugnazione del provvedimento dissolutorio; 8 – Il procedimento dissolutorio nelle Regioni a statuto speciale. Cenni; 9 – La fase dell’amministrazione “provvisoria”: le coordinate “sistematiche” della relativa disciplina e la fonte competente; 10 – L’organo competente a gestire la fase dell’amministrazione “provvisoria”; 11 – I suoi poteri; 12 – La sua durata; 13 – Considerazioni conclusive di sintesi.

1 – *Premessa*

Riguardo all’*iter* di adozione del provvedimento dissolutorio, la scarna disciplina contenuta nell’art. 126 Cost. è stata integrata ed attuata dagli articoli 51 e seguenti della l. n. 62/1953 e dall’art. 2, comma 3, della l. n. 400/1988.

A tenore della disciplina costituzionale e legislativa appena richiamata, il provvedimento di dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice viene adottato dal Presidente della Repubblica con decreto motivato, a segui-

to di proposta in tal senso del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Immediatamente dopo la sua adozione, il decreto viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino Ufficiale della Regione e comunicato ad entrambe le Camere.

Nel procedimento diretto all'emanazione del provvedimento dissolutorio risultano pertanto coinvolti tutti gli organi di vertice del nostro ordinamento, tanto quelli inclusi nel circuito dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo) quanto quelli inclusi nel circuito delle garanzie (Presidente della Repubblica). La compartecipazione di tutti questi organi costituisce un ulteriore elemento idoneo a disvelare le implicazioni "sistematiche" che connotano l'istituto in parola con particolare riferimento alla forma di governo.

Il coinvolgimento di una pluralità di organi costituzionali di vertice determina infatti un primo profilo problematico relativo all'effettiva titolarità in capo all'uno o all'altro di essi del potere di scioglimento-rimozione contemplato dall'art. 126 Cost. In particolare, si è sviluppato un acceso dibattito attorno alla natura del provvedimento dissolutorio, alternativamente ricondotto all'interno di ciascuna delle tre categorie in cui vengono tradizionalmente classificati gli atti presidenziali. La risoluzione della questione in oggetto dipende dalla diversa misura in cui ciascuno di questi organi concorre alla volizione e alla determinazione del contenuto del provvedimento in parola e, quindi, dal ruolo e dalla funzione che a ciascuno di essi viene attribuito nell'ambito del procedimento dissolutorio.

L'*iter* procedimentale, alla luce della disciplina costituzionale e della normativa legislativa attuativa, risulta

suddiviso in tre fasi<sup>1</sup>, ciascuna delle quali affidata ad un diverso organo costituzionale.

La prima fase, quella dell'iniziativa e dell'avvio del procedimento, è di pertinenza governativa. Vengono infatti rimesse al Governo e più precisamente al Consiglio dei Ministri sia la valutazione dei presupposti "sostanziali" giustificativi del provvedimento dissolutivo che la successiva decisione di procedere o meno, con propria deliberazione, alla formulazione di una proposta di scioglimento-rimozione al Capo dello Stato. Già riguardo a questa prima fase si è sviluppata in dottrina una forte divergenza di opinioni in ordine alla natura e al carattere della valutazione governativa e al potere meramente propositivo o sostanzialmente decisorio ascrivito al Governo.

La seconda fase, di carattere istruttorio-consultivo, è di pertinenza parlamentare. L'adozione del decreto di scioglimento-rimozione deve infatti essere preceduta dal parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>2</sup>. L'inserimento di questa fase nell'*iter* procedimentale, per la verità, aveva determinato rilevanti problemi e accese discussioni già durante i lavori dell'Assemblea Costituente<sup>3</sup>. Alla soluzione definitiva del coinvolgimento di un organo politico si era pervenuti soltanto a seguito dell'approvazione dell'emendamento Perassi<sup>4</sup>, preval-

<sup>1</sup> Secondo T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 223, le fasi sarebbero due: quella "preparatoria", nella quale rientrano il parere della Commissione e la deliberazione governativa, e quella "costitutiva", nella quale rientra l'emanazione del provvedimento dissolutivo.

<sup>2</sup> Per *incidens* occorre segnalare che la legge costituzionale approvata in seconda lettura alla Camera in data 12 Aprile del 2016 e attualmente soggetta al referendum confermativo modifica *in parte qua* l'art. 126 Cost., sopprimendo la Commissione parlamentare per le questioni regionali e assegnando la formulazione del parere al "nuovo" Senato delle autonomie.

<sup>3</sup> Circa il dibattito sul punto cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 377 ss.

<sup>4</sup> Che prevedeva il previo parere di una "Commissione di deputati e senatori composta nei modi stabiliti dalla legge" al posto della deliberazio-

so sulle contrapposte soluzioni di coloro che suggerivano piuttosto l'intervento consultivo di un organo tecnico-giurisdizionale, da alcuni identificato nel Consiglio di Stato<sup>5</sup>, da altri nella Corte costituzionale<sup>6</sup>. La scelta pregiudiziale compiuta a favore dell'acquisizione del parere di un organo politico-rappresentativo e non tecnico-giurisdizionale non contribuiva però in alcuno modo a risolvere le questioni problematiche connesse al ruolo e al significato da ascrivere al parere nell'economia della procedura dissolutiva, al suo momento di intervento, al destinatario dello stesso (Governo o Capo dello Stato) e alla sua natura ed efficacia vincolante o non vincolante.

La terza ed ultima fase è quella presidenziale. La disposizione costituzionale rimette infatti al Presidente della Repubblica il potere di adottare il provvedimento dissolutivo con proprio decreto motivato. Anche sotto questo profilo si registrano opinioni discordanti in ordine al ruolo

ne collegiale di una sola delle Camere. Sul punto cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente* (Assemblea plenaria, seduta antemeridiana del 4 dicembre 1947), cit., V, p. 4349.

<sup>5</sup> Il progetto originario prevedeva infatti la previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, quale "*organo consultivo del Governo, quando questi debba compiere atti di una certa importanza*", come ebbe modo di rilevare l'On. Codacci Pisanelli, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente* (Commissione per la Costituzione, 2° sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946), cit., VII, p. 1448. Addirittura, l'On. Camposarcano riteneva che al parere dell'Adunanza Generale, di carattere prettamente tecnico, dovesse ascriversi efficacia vincolante (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, Assemblea plenaria, seduta antemeridiana del 4 dicembre 1947, cit., V, p. 4349).

<sup>6</sup> È sufficiente al riguardo ricordare che l'On. Lami Starnuti proponeva l'inserimento di un intervento preventivo di carattere meramente consultivo, mentre l'On. Lussu e l'On. Codignola intendevano rimettere alla Corte costituzionale addirittura la titolarità sostanziale del potere dissolutivo. In senso contrario si espresse l'On. Ambrosini, sottolineando come l'attribuzione alla Corte costituzionale di poteri consultivi, nell'un caso, o addirittura deliberativi-decisori, nell'altro, avrebbe palesemente contrastato con la natura giurisdizionale che si era inteso attribuire alla stessa.



e alla funzione che il Capo dello Stato viene chiamato ad assolvere nella procedura *de qua*. Si discute, in particolare, se sia provvisto di una propria, autonoma capacità valutativa e decisoria rispetto al Governo proponente (interrogandosi altresì, in caso affermativo, sulla natura delle valutazioni presidenziali) oppure se, al contrario, debba soltanto limitarsi, seppur a seguito di un mero controllo esterno di legittimità formale, a ratificare con una semplice presa d'atto la decisione governativa.

Altro, diverso profilo problematico è quello connesso alla fase dell'amministrazione "provvisoria" o "straordinaria" della Regione nel periodo di tempo intercorrente tra la pubblicazione del provvedimento dissolutivo e la "fisiologica" ricostituzione per via elettorale degli organi regionali rimossi, con particolare riguardo all'organo o agli organi incaricati di gestire la fase di transizione, ai loro poteri e alla durata del loro *munus*. Sotto questo profilo, vi è allo stato un vuoto di disciplina che necessita di essere riempito in via interpretativa. Il novellato art. 126 non prevede infatti più la nomina, con il decreto di scioglimento, di una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale chiamata ad indire le elezioni regionali entro tre mesi nonchè a provvedere all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio<sup>7</sup>. A questo riguardo, pertanto, nel silenzio della Carta novellata e nel dubbio in ordine alla persistente efficacia della normativa attuativa, si aprono ampi spazi per il dibattito intorno alle possibili soluzioni da adottare.

<sup>7</sup> L'art. 53 l. n. 62/1953 prevedeva che fosse la Commissione parlamentare per le questioni regionali a designare i nomi di nove cittadini eleggibili al Consiglio regionale tra i quali il Presidente della Repubblica sarebbe stato chiamato a scegliere i tre commissari, cui spettava un'indennità della stessa entità di quella degli assessori posta a carico del bilancio regionale.

## 2 – Titolarietà del potere dissolutorio e natura del decreto di scioglimento-rimozione: la tesi dell'atto presidenziale

Per quanto concerne la prima delle due questioni poc' anzi prospettate, quella relativa alla titolarità del potere dissolutorio e alla conseguente qualificazione del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione, il dibattito dottrinario ha preso spunto e alimento -come detto- dal diverso ruolo riconosciuto a ciascuno degli organi che partecipano in varia misura all'*iter* procedimentale.

La disposizione costituzionale attribuisce infatti incontrovertibilmente al Presidente della Repubblica la titolarità formale del potere dissolutorio, laddove prevede che il provvedimento di scioglimento-rimozione degli organi regionali di vertice assuma la forma di un suo decreto motivato. Occorre però chiarire se a questa titolarità formale corrisponda anche la titolarità sostanziale del potere in capo al medesimo Presidente della Repubblica, vale a dire se spetti effettivamente al Capo dello Stato la decisione ultima relativa all'adozione o meno del provvedimento dissolutorio.

Parte della dottrina risponde affermativamente al quesito e annovera pertanto il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione, alla luce dei tradizionali criteri classificatori, tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali<sup>8</sup>. A sostegno di questa tesi vengono addotti

<sup>8</sup> In questo senso, seppur con ampia varietà di argomenti a sostegno, cfr. V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 468 ss., pp. 474 ss.; E. SALLIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 344 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli*, cit., p. 334; E. LO PANE, *A proposito dello scioglimento del Consiglio regionale della Val d'Aosta*, in "Dem dir." 1966, p. 483; M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., pp. 1570 ss.; F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 72; G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano 1979, p. 169; A. BARDUSCO, *Lo Stato*, cit., pp. 184 ss.; S. GRASSI, *Il giudizio*, cit., p. 140; C. ROSSANO, voce *Presidente della Repubblica I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991, p. 7; E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 742; A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione*, cit., p. 26; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 209; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 349 ss.

una molteplicità di argomenti di vario tenore e natura, tanto letterali quanto sistematici.

Anzitutto, secondo una prospettazione più “estrema”, l'intero procedimento dissolutivo farebbe capo esclusivamente al Presidente della Repubblica, il quale avrebbe al contempo la facoltà di avviarlo, di procedere all'istruttoria attraverso l'autonoma valutazione della sussistenza o meno dei presupposti “sostanziali” dello scioglimento-rimozione nonchè il potere di provvedere all'adozione o meno del provvedimento conclusivo. Deporrebbe in tal senso il tenore letterale dell'art. 126 Cost., laddove prescrive soltanto che il provvedimento dissolutivo deve essere adottato con decreto motivato del Presidente della Repubblica, previa acquisizione del parere della commissione bicamerale per le questioni regionali, senza accennare in alcun modo al coinvolgimento del Governo. La partecipazione governativa al procedimento, *sub specie* di previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, introdotta dalla normativa ordinaria attuativa della disposizione costituzionale, e più precisamente dall'art. 2, comma 3, lettera o), l. n. 400/1988, si porrebbe palesemente in contrasto con l'art. 126 Cost. e risulterebbe pertanto costituzionalmente illegittima.

Questo argomento di carattere puramente letterale risulterebbe ulteriormente rafforzato a seguito dell'intervento della Novella costituzionale del 1999, laddove ha provveduto ad escludere dalle fattispecie di scioglimento del Consiglio regionale contemplate dall'art. 126 Cost. quella dell'inottemperanza all'invito governativo a rimuovere la Giunta o il Presidente responsabili di “atti contrari alla Costituzione” o “gravi violazione di legge”. Il Governo risulterebbe pertanto inequivocabilmente privo di qualsivoglia facoltà di iniziativa in ordine allo scioglimento-rimozione degli organi regionali di vertice, dovendosi limitare soltanto a controfirmare il provvedimento dissolutivo

presidenziale. La conseguenza che discenderebbe da questa prospettazione, ancora una volta, sarebbe quella della illegittimità costituzionale sopravvenuta (o addirittura dell'abrogazione tacita) dell'art. 2, comma 3, lettera o), l. n. 400/1988, laddove assoggetta alla deliberazione del Consiglio dei Ministri le proposte di dissoluzione *ab extra*<sup>9</sup>. In aggiunta, sul piano sistematico, assumerebbe rilievo anche il fatto che, a seguito della Novella del 2001, il Governo risulta completamente sprovvisto di qualsivoglia facoltà di monitoraggio dell'attività regionale.

Ad una più attenta analisi, però, gli argomenti di carattere letterale e sistematico appena passati in rassegna non appaiono convincenti. Risulta infatti in primo luogo del tutto errato il presupposto basilare dal quale muove la tesi appena esposta, vale a dire quello per cui il Governo non è chiamato in alcun modo a partecipare al procedimento dissolutorio.

Le conclusioni cui si perviene al riguardo, sulla scorta del tenore letterale dell'art. 126 Cost., oltre a porsi in contrasto con le intenzioni dei Costituenti quali si ricavano agevolmente dai lavoratori preparatori della Costituzione<sup>10</sup>, risultano apertamente smentite da una serie di elementi incontrovertibili. E così, ad esempio, la necessità della previa deliberazione del Consiglio dei Ministri continua ad essere espressamente prevista dagli statuti speciali<sup>11</sup> e ad essa ha fatto esplicito riferimento la stessa “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale del 2013.

Allo stesso modo, non assume alcun rilievo persuasivo l'altro motivo addotto relativo all'espunzione, ad ope-

<sup>9</sup> Questa tesi è sostenuta con particolare vigore da A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione*, cit., p. 26, nonché da T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 349 ss.

<sup>10</sup> Come ricostruiti da P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 373 ss.

<sup>11</sup> Come rileva C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126.

ra della Novella del 1999, dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio in seguito all'inottemperanza all'invito governativo a rimuovere la Giunta. Sotto questo profilo occorre infatti anzitutto ribadire le ragioni "sistematiche" sottese a questa scelta e connesse all'introduzione della fattispecie della rimozione diretta del Presidente della Giunta<sup>12</sup>. In secondo luogo, risulta pacifico che l'iniziativa governativa disciplinata dalla normativa attuativa si riferiva e si riferisce non soltanto all'ipotesi dell'inottemperanza all'invito governativo a rimuovere la Giunta bensì a tutte quante le fattispecie di scioglimento-rimozione contemplate dall'art. 126 Cost.

In conclusione, pertanto, alla luce di una corretta interpretazione della disciplina vigente, non è in alcun modo possibile avallare l'ipotesi dell'esclusione della partecipazione governativa al procedimento dissolutivo, quantomeno nella fase relativa all'avvio della stessa e quindi sul piano dell'iniziativa.

Pur riconoscendo in capo al Governo il potere di avviare il procedimento in parola, però, altra parte della dottrina ritiene comunque che il sostanziale potere decisorio in ordine all'adozione o meno del decreto di scioglimento-rimozione permanga in capo al Presidente della Repubblica, in virtù di considerazioni di carattere *lato sensu* "sistematico" che investono soprattutto il ruolo e la funzione del Capo dello Stato nell'ambito dell'articolazione complessiva dei rapporti tra Stato e Regioni, la gravità della misura e la natura e la dimensione degli interessi a tutela dei quali è disposta (trattandosi di interessi pertinenti all'intera comunità nazionale e pertanto configurabili in termini "ordinamentali").

Si ritiene infatti che il Presidente della Repubblica sia

<sup>12</sup> Lo ribadisce ancora una volta C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126.

chiamato ad intervenire nella procedura *de qua* nella sua veste di Capo dello Stato e di garante dell'unità nazionale<sup>13</sup> e della tenuta complessiva dell'"ordinamento repubblicano" e quindi quale soggetto in grado di contemperare ed armonizzare nel miglior modo possibile attraverso le proprie valutazioni -anche in virtù del carattere di neutralità che lo connota e che gli deriva dall'estraneità al circuito dell'indirizzo politico- i contrapposti valori dell'autonomia regionale e della tutela delle istanze unitarie cui deve necessariamente ispirarsi ogni applicazione concreta dell'istituto dello scioglimento *ab extra* degli organi regionali di cui all'art. 126 Cost.<sup>14</sup>

In buona sostanza, pertanto, il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a valutare direttamente ed autonomamente i presupposti "sostanziali" giustificativi dello scioglimento-rimozione contemplati dall'art. 126 Cost., al lume del necessario "bilanciamento" tra tutela del principio di legalità e delle istanze unitarie a presidio dei quali l'istituto è posto, da un lato, e salvaguardia dell'autonomia regionale, dall'altro. A prescindere dal carattere in larga misura "obiettivo" e non "politico" di tali presupposti "sostanziali", il Presidente della Repubblica risulterebbe in tal modo chiamato a formulare una valutazione e un giudi-

<sup>13</sup> In tal senso V. SICA, *La controfirma*, Napoli 1953, pp. 159 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli*, cit., p. 334; E. LO PANE, *A proposito*, cit., p. 483; F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 72; G. ROLLA, *La Commissione*, cit., p. 166, il quale parla di soggetto "istituzionalmente preposto a garantire, all'interno dei principi stabiliti dalla Costituzione, l'unità dello Stato, il corretto fluire della vita istituzionale"; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 540; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 209; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 332 ss.; E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., pp. 1156 ss.

<sup>14</sup> Del tutto peculiare risulta la posizione di A. BARDUSCO, *Lo Stato*, cit., p. 184, ad avviso del quale l'applicazione dell'art. 126 Cost. sarebbe volta a dirimere un conflitto politico, la cui risoluzione verrebbe rimessa nella mani di un organo neutrale ed estraneo al circuito dell'indirizzo politico quale il Presidente della Repubblica.

zio caratterizzati non soltanto da profili di pura legittimità ma anche da ampi margini di discrezionalità. La decisione in ordine all'adozione o meno del provvedimento dissolutivo, infatti, giova ribadirlo, implica necessariamente un'attenta e rigorosa ponderazione dei contrapposti valori di rango costituzionale più volte richiamati.

Il sostanziale potere decisorio riguardo alla dissoluzione *ab extra* degli organi regionali risulterebbe pertanto fermamente radicato nelle mani del Presidente della Repubblica, come comproverebbe peraltro anche la previsione della necessaria motivazione del decreto di scioglimento-rimozione<sup>15</sup>. Il Capo dello Stato, pertanto, potrebbe decidere di dare corso alla dissoluzione qualora si convincesse, all'esito del giudizio di "bilanciamento" cui è tenuto, che le infrazioni commesse dagli organi regionali di vertice pregiudichino in modo grave ed irreparabile le istanze unitarie "ordinamentali" a presidio delle quali è previsto l'istituto. Viceversa potrebbe decidere di non procedere alla dissoluzione qualora rilevasse, all'esito del medesimo giudizio, che le infrazioni commesse non presentano un carattere di gravità e irreparabilità tale da pregiudicare le istanze di cui si è detto, per cui lo scioglimento-rimozione degli organi regionali di vertice si risolverebbe in un vero e proprio abuso da parte degli organi statali, perpetrato magari solo per ragioni prettamente "politiche", in danno dell'autonomia regionale. In quest'ottica, peraltro, il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a compiere anche le valutazioni sottese alla necessità di garantire un'applicazione

<sup>15</sup> Come sottolinea F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., p. 329; nonché IDEM, *Lo scioglimento*, cit., pp. 28 ss., il quale però immediatamente dopo rileva come "la necessità di motivazione potrebbe intendersi quale amministrativizzazione dell'atto di scioglimento, in conformità alle regole che richiedono che tutti gli atti amministrativi siano motivati (così l'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241), avvalorando così la tesi dell'atto di indirizzo governativo".

meramente “residuale” dell’istituto in parola, *sub specie* di riscontro dell’impossibilità di rimuovere *aliunde* i pregiudizi arrecati dalle infrazioni regionali mediante il ricorso agli “ordinari” strumenti rimediali apprestati dall’ordinamento<sup>16</sup>.

Al ruolo sostanzialmente decisivo ascritto al Presidente della Repubblica farebbero da contraltare i ruoli meramente “ancillari” o “subalterni” della Commissione parlamentare per le questioni regionali e del Governo.

La prima sarebbe chiamata a indirizzare e rivolgere il proprio parere direttamente al Capo dello Stato e non al Governo<sup>17</sup>. Tale parere, inoltre, rivestirebbe un carattere puramente “tecnico-giuridico” e non certo “politico”<sup>18</sup>, siccome volto proprio a controbilanciare, a garanzia dell’autonomia regionale, la valutazione della maggioranza politico-parlamentare culminata nella deliberazione governativa, come una sorta di “*contrappeso istituzionale*”<sup>19</sup>. La natura “tecnica” e non politica del parere varrebbe a raf-

<sup>16</sup> Sul punto C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2498; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 540.

<sup>17</sup> Per tutti cfr. J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1721, la quale predica l’illegittimità costituzionale dell’art. 51, l. n. 62/1953, laddove fa precedere il parere alla deliberazione governativa. Critico sul punto P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 394, il quale, sulla scorta dei lavori preparatori, laddove il parere della Commissione andava a sostituire quello del Consiglio di Stato, accredita la tesi della sua propedeuticità all’azione governativa.

<sup>18</sup> Per primo, sul punto, V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 159.

<sup>19</sup> Per usare l’espressione di P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 392. Ad avviso di G. ROLLA, *La Commissione*, cit., p. 167, il parere avrebbe “*portata equivalente alla proposta avanzata dal Governo e consente al Presidente della Repubblica di compiere un’attenta ponderazione delle ragioni addotte a sostegno dei diversi convincimenti*”. In senso analogo C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., pp. 2497 ss. Avanza considerazioni critiche al riguardo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 393 ss., ad avviso del quale il parere, indipendentemente dalla sua natura “tecnica” o “politica”, “*potrebbe supportare indifferentemente la volontà governativa e quella presidenziale*”. In aggiunta, la struttura e funzione della Commissione parlamentare inducono a ritenere che rivesta un ruolo rappresentativo delle due Camere di cui costituisce espressione.



forzare la connotazione in senso presidenziale del provvedimento dissolutivo, perchè la decisione in ordine alla sua adozione o meno verrebbe sottratta alla dialettica politica e rimessa piuttosto ad una dimensione garantistica. In realtà, però, gli stessi sostenitori della tesi presidenzialista, anche sulla scorta delle indicazioni provenienti dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente<sup>20</sup>, finiscono con il riconoscere che il parere della Commissione parlamentare non risulta scevro da considerazioni di carattere politico-istituzionale, in ipotesi diverse da quelle espresse nella proposta governativa<sup>21</sup>.

Quanto alla necessaria, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, si risolverebbe in nient'altro che in una mera proposta rivolta al Presidente della Repubblica, peraltro sprovvista di qualsivoglia carattere di vincolatività<sup>22</sup>. In capo al Governo, pertanto, residuerebbe soltanto un potere di impulso e di iniziativa nella fase di avvio del procedimento dissolutivo, risultando di contro lo stesso assolutamente privo di poteri sostanzialmente decisori, preclusigli peraltro dalla sua collocazione istituzionale nell'ambito delle relazioni tra Stato e Regioni<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Laddove si intendeva indicare il parere di un organo "politico" e non "tecnico".

<sup>21</sup> In tal senso E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 344; M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1579; G. ROLLA, *La Commissione*, cit., p. 168.

<sup>22</sup> Come rileva T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 227, la proposta governativa avrebbe valore meramente propulsivo, sarebbe un "*puro e semplice elemento preparatorio della fattispecie*", e la fase preparatoria sarebbe volta unicamente a raccogliere gli elementi di giudizio da sottoporre all'attenzione e alla decisione del Capo dello Stato.

<sup>23</sup> Ad avviso di V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 159, il Governo, in quanto "*organo di iniziativa*", non potrebbe al contempo assumere la veste di "*organo di decisione*" perchè altrimenti il conflitto sarebbe risolto da una delle parti confliggenti. Secondo G. ROLLA, *La Commissione*, cit., p. 166, inoltre, la competenza a dirimere una controversia sorta nell'ambito del controllo sulle Regioni non potrebbe essere attribuita al Governo bensì al Parlamento o alla Corte costituzionale ex art. 127 Cost. Ancora una volta critico al riguardo è

In buona sostanza, pertanto, l'organo parlamentare e quello governativo sarebbero semplicemente chiamati, attraverso la formulazione rispettivamente di un parere e di una proposta, a portare a conoscenza del Presidente della Repubblica una serie di elementi e argomenti -anche di carattere "politico"-, utili ai fini dell'eventuale adozione del provvedimento dissolutorio. Il Capo dello Stato rimarrebbe comunque l'esclusivo *dominus* del procedimento dissolutorio, investito del sostanziale potere decisorio, per l'esercizio del quale potrebbe utilmente avvalersi anche degli elementi portati a sua conoscenza dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali e dal Governo, che sarebbe tenuto a ponderare attentamente<sup>24</sup>. In conclusione, pertanto, al fine di comprendere il rispettivo ruolo svolto dai diversi soggetti nel procedimento dissolutorio e la loro "alterità", si potrebbe utilmente richiamare l'immagine evocata da un autorevole commentatore<sup>25</sup> del "*Governo invitante*" e del "*Presidente decidente*".

Alcuni, infine, qualificano in senso presidenziale il provvedimento dissolutorio in virtù del parallelismo con lo scioglimento delle Camere. In realtà, però, quest'ultima argomentazione appare del tutto inappropriata<sup>26</sup>. In primo luogo, infatti, risulta tutt'altro che pacifica la caratterizzazione in senso presidenziale dell'atto di scioglimento delle

P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 395 ss., ad avviso del quale: 1) il Governo era legittimato al controllo e all'annullamento degli atti amministrativi regionali per motivi di legittimità e quindi svolgeva già un ruolo di risoluzione delle controversie con le Regioni; 2) nella procedura ex art. 126 Cost. non è ravvisabile alcuna forma di contraddittorio e quindi di controversia atteso che il provvedimento conclusivo viene assunto all'esito di un'istruttoria condotta unilateralmente e in assenza di difesa del Consiglio regionale.

<sup>24</sup> Come rileva C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2497.

<sup>25</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1578.

<sup>26</sup> Parla di un parallelismo "forzato" F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 28.

Camere<sup>27</sup>. In secondo luogo, detto atto non necessita di alcuna motivazione da parte del Capo dello Stato<sup>28</sup>. In terzo luogo, non sussistono esigenze o ragioni di armonia sistematica che suggeriscono l'estensione della disciplina dell'art. 88 Cost. a tutte le altre ipotesi di scioglimento delle assemblee elettive<sup>29</sup>. Oltre a tutto ciò, rileva anche in questo caso l'ormai più volte sottolineata differenza tra le Camere del Parlamento nazionale e gli organi elettivi regionali.

Allo stesso modo risulta inconferente la sottolineatura del carattere puramente "oggettivo" e non "politico" dei presupposti "sostanziali" di scioglimento-rimozione contemplati dall'art. 126 Cost., il cui accertamento sarebbe rimesso al Presidente della Repubblica quale soggetto maggiormente idoneo a garantire e "bilanciare" il principio di legalità e l'osservanza della Costituzione, da un lato, e l'autonomia regionale, dall'altro<sup>30</sup>. Come infatti è stato autorevolmente sottolineato<sup>31</sup>, dalla pur condivisibile premessa della configurazione "obiettiva" dei presupposti "sostanziali" di scioglimento non è possibile trarre la conclusione della necessaria titolarità presidenziale del potere dissolutivo. Nè può giovare in tal senso, ancora una volta, il supposto parallelismo con la disciplina dello scioglimento delle Camere ex art. 88 Cost. Tale ultima disposizione, infatti, non predetermina in alcun modo i presupposti di scioglimento delle assemblee parlamentari, peraltro riconducibili a ragioni "funzionali" e non "sanzionatorie", per

<sup>27</sup> A favore della quale si esprime P. COSTANZO, *Lo scioglimento*, II, cit., pp. 86 ss., il quale non manca però successivamente di sottolineare proprio la differenza su questo punto con lo scioglimento degli organi elettivi regionali in IDEM, *Art. 126*, cit., p. 374.

<sup>28</sup> Cfr. sul punto C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2497.

<sup>29</sup> Come rileva P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 396 ss., in risposta alle argomentazioni di M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1578.

<sup>30</sup> Al riguardo cfr. V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 477; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 340 ss.; M. GALIZIA, *Sfiducia*, cit., p. 1576.

<sup>31</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 398 ss.

cui potrebbe apparire ragionevole ascrivere al Capo dello Stato il relativo potere in funzione “garantistica”. Viceversa, proprio il fatto che l’art. 126 Cost. predetermini e tipicizzi i presupposti della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali esclude in radice la necessità di assoggettarne l’accertamento “obiettivo”, in chiave “garantistica”, al Capo dello Stato. Lo stesso Governo, infatti, risulterebbe legittimato a compiere un accertamento del genere senza ingenerare il rischio di un abuso per ragioni “politiche” dell’istituto. La garanzia del corretto utilizzo del potere dissolutorio risiederebbe infatti proprio nella predeterminazione (e nella pre-limitazione) a livello costituzionale dei suoi presupposti e modalità di esercizio.

In ogni caso, e per concludere sul punto, a prescindere dalle puntuali critiche che possono rivolgersi (e che sono state effettivamente rivolte) a ciascuno degli argomenti addotti a sostegno della tesi dell’atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, un ostacolo insuperabile al suo accoglimento deriva dall’ineluttabile riconoscimento della necessaria iniziativa governativa per l’avvio del procedimento. Una volta escluso che il Presidente della Repubblica possa procedere *motu proprio* all’avvio del procedimento, infatti, appare evidente come il sostanziale potere decisorio in ordine alla dissoluzione o meno degli organi regionali di vertice non risulti interamente rimesso nella sua esclusiva disponibilità. Poichè il procedimento dissolutorio deve essere necessariamente avviato su iniziativa del Governo, infatti, non può in alcun modo escludersi un contributo volitivo di quest’ultimo all’adozione o meno del provvedimento conclusivo. Proprio in base alla diversa misura ascritta al contributo volitivo del Governo nell’adozione del provvedimento dissolutorio si perviene ad una diversa classificazione dell’atto presidenziale a mezzo del quale si estrinseca, nel senso della sua inclusione nell’una o nell’altra delle due rimanenti tradizionali categorie.

### 3 – La tesi dell'atto "complesso-misto"

Secondo altra parte della dottrina<sup>32</sup>, il provvedimento dissolutivo dovrebbe essere incluso nella categoria degli atti "misti", "complessi" o "duumvirali", per il perfezionamento dei quali risulta necessario il concorso di due volontà<sup>33</sup>. Al loro *iter* formativo parteciperebbero infatti in egual misura la volontà governativa e quella presidenziale ed entrambe risulterebbero essenziali ai fini della produzione degli effetti giuridici cui è diretto l'atto e implicherebbero scelte di natura discrezionale<sup>34</sup>.

Le argomentazioni addotte a sostegno della potestà decisoria del Presidente della Repubblica sono le medesime già svolte riguardo alla tesi della natura sostanzialmente presidenziale dell'atto. Resta pertanto da chiarire la misura del contributo volitivo del Governo, riguardo alla quale sono state sostenute tesi diverse in ordine alle modalità espressive, al momento di intervento e all'efficacia.

In primo luogo, infatti, il provvedimento dissolutivo ex art. 126 Cost. potrebbe assumere la configurazione di un "atto complesso ad iniziativa libera"<sup>35</sup>, indifferente-

<sup>32</sup> Si esprimono a favore di questa tesi F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., 487; R. ZACCARIA, *Il commissario di governo*, in *Regioni e organizzazione amministrativa*, a cura di *Unione Regionale delle Province Toscane*, Firenze 1971, pp. 96 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, 3 ed., Padova 1978, pp. 453 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 226 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 6, e, dopo la Novella costituzionale, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 29; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2498; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., pp. 540 ss.

<sup>33</sup> In ordine alla quale, *ex multis*, oltre al suo creatore C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., pp. 661 ss., C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino 1979, p. 730; S. GALEOTTI - B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, 1996, pp. 446 ss.

<sup>34</sup> In tal senso A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in "Riv. amm." 1950, pp. 155 ss.

<sup>35</sup> Secondo la definizione di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione delle forme di governo italiana*, Napoli 2010, pp. 16 ss., che lo eleva a modello generale di tutti gli atti presidenziali.

mente rimessa al Presidente della Repubblica o al Governo. Quest'ultimo, nel primo caso, sarebbe chiamato semplicemente a controfirmare l'atto presidenziale mentre, nel secondo, sarebbe legittimato a formulare la proposta di scioglimento-rimozione.

Qualora si aderisse alla tesi della possibile iniziativa (anche) presidenziale, il Capo dello Stato sarebbe chiamato a compiere direttamente ogni valutazione in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti "sostanziali" di cui all'art. 126 Cost., attraverso un giudizio intriso al contempo di profili di legittimità e di discrezionalità "politica". Il contributo volitivo del Governo assumerebbe rilievo soltanto in una fase successiva, vale a dire al momento della controfirma del decreto presidenziale. Dovrebbe infatti ipotizzarsi che, qualora il Governo non condividesse le valutazioni presidenziali, potrebbe rifiutarsi di procedere alla controfirma. Si assisterebbe in tal modo ad un'articolazione del tutto peculiare dei rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica, sia riguardo alle caratteristiche della nostra forma di governo che alla *ratio* e ai tratti distintivi dell'istituto della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice. Un organo "neutrale" ed estraneo al circuito dell'indirizzo politico quale il Capo dello Stato sarebbe infatti chiamato ad assumere l'iniziativa di un atto implicante giudizi e valutazioni che, seppur connotati in termini di "obiettività", presentano però al contempo apprezzabili profili di discrezionalità "politica". Addirittura, l'operato del Presidente della Repubblica risulterebbe assoggettato al vaglio successivo di un organo saldamente inserito nel circuito dell'indirizzo politico quale il Governo.

La tesi dell'iniziativa presidenziale, però, come già si è visto, risulta smentita da una serie di argomentazioni di carattere letterale e logico-giuridico che impongono, viceversa, di ritenere che il provvedimento dissolutorio sia un

atto ad iniziativa governativa necessaria. Questa opzione, peraltro, consente di addivenire anche ad una migliore articolazione dell'*iter* procedimentale e dei rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica.

In buona sostanza, pertanto, secondo la tesi dell'iniziativa governativa, il contributo volitivo del governo interverrebbe *ex ante* e risulterebbe indispensabile già ai fini dell'avvio del procedimento. Il Governo, infatti, è l'organo che con maggiore probabilità ed immediatezza giunge direttamente a conoscenza di eventuali situazioni idonee a configurare le fattispecie contemplate dall'art. 126 Cost.<sup>36</sup>. Allo stesso modo, vista la sua caratterizzazione politica, è l'organo più adatto, in prima battuta, a compiere le valutazioni e a formulare i giudizi in ordine alla sussistenza o meno degli "obiettivi" presupposti "sostanziali" giustificativi del provvedimento dissolutivo degli organi regionali di vertice, anche in base a considerazioni di stampo *lato sensu* discrezionale e politico.

Nel caso di esito positivo di questi riscontri, pertanto, il Governo sarebbe tenuto a formulare una proposta di scioglimento-rimozione al Presidente della Repubblica, in capo al quale risulterebbe comunque rimessa la decisione finale in ordine all'adozione o meno del provvedimento dissolutivo. La proposta governativa non sarebbe pertanto vincolante in quanto la volontà governativa, ai fini della produzione degli effetti dissolutivi di cui all'art. 126 Cost., necessiterebbe di essere completata ed integrata dalla successiva volontà presidenziale.

Il Capo dello Stato, inoltre, siccome provvisto di un effettivo potere decisorio, non si dovrebbe limitare ad un mero riscontro esterno della deliberazione del Consiglio dei Ministri ma potrebbe procedere ad un'autonoma rivaluta-

<sup>36</sup> Come rileva L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 434.

zione dei presupposti “sostanziali” attraverso un’attenta ponderazione dei valori e delle istanze in gioco, quali gli sono rappresentate dalla proposta governativa e dal parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Soltanto qualora condividesse le considerazioni governative circa l’avvenuta o possibile lesione di istanze unitarie di rango “ordinamentale” dovrebbe pertanto procedere all’emanazione del decreto motivato. In caso contrario, anche al fine di evitare un utilizzo “abusivo” del potere dissolutorio per finalità eminentemente politiche in danno dell’autonomia regionale, dovrebbe disattendere la proposta governativa attraverso una sorta di *refusal of dissolution*<sup>37</sup>.

In buona sostanza, il decreto di scioglimento-rimozione si configurerebbe come “atto complesso eguale”, alla cui formazione concorrono in misura paritaria la volontà governativa e quella presidenziale. Per la verità residuano dubbi sulla reale indistinguibilità delle due manifestazioni di volontà sul piano funzionale<sup>38</sup>.

Il Governo, infatti, interverrebbe nella veste di organo dello “Stato-ordinamento” e sarebbe chiamato a valutare l’effettiva sussistenza dei presupposti “sostanziali” contemplati all’art. 126 Cost. alla luce dell’eventuale minaccia o lesione di principi e valori unitari di rango “ordinamentale”, nel senso ormai più volte chiarito. Il Presidente della Repubblica, invece, nella sua veste di garante dell’unità e

<sup>37</sup> In tal senso già J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1723, oltre a C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2498; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 541.

<sup>38</sup> Come parrebbe invece ritenere E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., p. 1159. *Contra* A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, Napoli 2009, II, pp. 702 ss., il quale, proprio in virtù dell’“eterogeneità” per natura e provenienza delle due manifestazioni di volontà ne ritiene impossibile l’incontro e l’integrazione e giunge a criticare *funditus* la categoria degli “atti complessi”.



della tenuta dell'“ordinamento repubblicano”<sup>39</sup>, sarebbe chiamato a compiere le medesime valutazioni al lume di un rigoroso “bilanciamento” tra garanzia delle istanze unitarie-“ordinamentali” pertinenti all'intera comunità nazionale, da un lato, e salvaguardia dell'autonomia regionale, dall'altro.

In conclusione, mentre la tesi dell'atto presidenziale attribuisce al Capo dello Stato l'esclusiva potestà decisoria riguardo al provvedimento dissolutivo degli organi regionali di vertice, la tesi dell'atto “complesso” suddivide tale potestà decisoria tra Governo e Capo dello Stato, in virtù dell'indispensabile concorso delle loro volontà ai fini dell'adozione del decreto di scioglimento-rimozione. Entrambe queste tesi, però, seppur autorevolmente sostenute, in epoca antecedente alla Novella costituzionale risultavano assolutamente minoritarie e recessive rispetto a quella prevalente, che qualificava il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione come atto sostanzialmente governativo.

#### 4 – *La tesi (prevalente) dell'atto governativo*

La dottrina prevalente, in epoca antecedente alla Novella costituzionale, ascriveva al decreto presidenziale dissolutivo la natura di atto sostanzialmente governativo<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> In tal senso già T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 230 ss.

<sup>40</sup> In tal senso cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166; F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 448; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1951, pp. 938 ss.; T. MARTINES, *Studio*, cit., 167 ss.; P. CESAREO, *L'autonomia*, cit., p. 37; R. MONACO - G. CANSACCHI, *La nuova Costituzione italiana*, Torino 1957, p. 165; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 1958, p. 332; G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 66; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano 1967, pp. 32 ss.; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 129 ss.; S. BARTOLE, *La “posizione”*, cit., p. 2584; A. M. SANDULLI, *I controlli*, cit., pp. 580 ss.; D. ZANCHI, *Lo scio-*

Le argomentazioni addotte a sostegno di questa tesi erano molteplici e di varia natura.

In primo luogo, alcuni desumevano la titolarità del potere dissolutorio in capo al Governo dal semplice fatto che fosse chiamato a controfirmare il decreto presidenziale ai fini della sua validità e dell'assunzione di responsabilità<sup>41</sup>.

In secondo luogo, sul piano puramente letterale, si richiamava il tenore testuale della normativa attuativa dell'art. 126 Cost., ove si attribuisce un ruolo decisivo di preminente rilievo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>42</sup>, cui sarebbe pertanto imputata la responsabilità politica e giuridica dell'atto<sup>43</sup>.

In terzo luogo, sul piano "sistematico" si attribuiva rilievo decisivo al ruolo del Governo quale organo investito di ogni potere di iniziativa nel quadro del complessivo assetto dei rapporti Stato-Regioni e del modello di regionalismo che ne discendeva<sup>44</sup>.

In quarto luogo, questa tesi pareva avere ricevuto l'autorevole avallo della Corte costituzionale che, in una risalente pronuncia<sup>45</sup>, in un *obiter dictum* aveva espressamente attribuito al Governo il potere di decidere riguardo allo scioglimento dei Consigli regionali.

*glimento*, cit., p. 260; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1724; F. CUOCOLO, *Regioni*, cit., p. 13; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 434 e, più di recente, in seguito alla Novella costituzionale, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 273; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2013, pp. 275 ss.

<sup>41</sup> Cfr. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione*, cit., II, pp. 110 ss. In senso critico al riguardo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 412 ss.

<sup>42</sup> Nonchè al fatto che il provvedimento conclusivo fosse inserito "in un procedimento i cui primi atti sono direttamente compiuti dal Governo", come sostiene G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 939.

<sup>43</sup> Come rileva A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963.

<sup>44</sup> Così D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 264, ad avviso del quale l'iniziativa governativa nei rapporti tra Stato e Regioni configurava una vera e propria "regola generale".

<sup>45</sup> Cfr. C. cost., n. 101/1966, cit.

In quinto ed ultimo luogo, si prestava attenzione alla qualità e natura dei presupposti “sostanziali” posti a fondamento del provvedimento dissolutivo contemplati dall’art. 126 Cost. Proprio riguardo a quest’ultimo profilo la tesi governativa ha subito nel corso dei decenni una sorta di evoluzione che, oltre ai presupposti “sostanziali”, ha finito per investire anche i caratteri dell’istituto e il ruolo rivestito dai diversi soggetti chiamati a partecipare al procedimento dissolutivo.

In un primo momento, infatti, era prevalsa la tesi governativa c.d. “pura”<sup>46</sup>. Il presupposto dal quale muoveva questa tesi era che sia i requisiti giustificativi dello scioglimento che il provvedimento dissolutivo presentassero natura eminentemente “politica”. Da un lato, infatti, gli “atti contrari alla Costituzione” e le “gravi violazioni di legge”, a prescindere dalla dimensione di pura legalità evocata dalle rispettive formule, *sub specie* di violazione di un precetto normativo, si traducevano infine in atti regionali contrastanti con l’indirizzo politico statale-governativo suscettibili di valutazione secondo criteri di opportunità politica<sup>47</sup>. Dall’altro, la formula della “sicurezza nazionale” evocava con immediatezza un ambito materiale tradizionalmente rimesso alla competenza governativa<sup>48</sup>.

In buona sostanza, pertanto, alla luce di questa tesi, la *ratio* dell’istituto della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice sarebbe stata quella di risolvere un contrasto tra indirizzo politico statale e regionale, o meglio di ripristinare il corretto svolgimento dei rapporti tra Stato e Regioni attraverso l’adeguamento-conformazione

<sup>46</sup> Sostenuta, in buona sostanza, da tutti gli autori indicati nella nota 37.

<sup>47</sup> In tal senso T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 172; P. BARILE, voce *Atto di governo*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, p. 225.

<sup>48</sup> Così, sul punto, G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 939; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 171.

dell'indirizzo politico regionale a quello governativo-statale<sup>49</sup>.

Trattandosi pertanto di un atto di natura sostanzialmente “politica”, peraltro espressivo della supremazia statale<sup>50</sup>, era inevitabile attribuire ogni potere decisorio al riguardo all'organo cui spetta in misura maggiore la determinazione dell'indirizzo politico statale, vale a dire il Governo e, per esso, più precisamente, il Consiglio dei Ministri<sup>51</sup>. Quest'ultimo, peraltro, godrebbe di un margine amplissimo di discrezionalità in ordine all'adozione o meno del provvedimento, sia sul piano dell'*an* che del *quando*. La scelta di procedere o meno alla dissoluzione *ab extra* e del momento in cui procedervi implica infatti di per sé una valutazione di opportunità politica<sup>52</sup>, dalla quale certo non esula la considerazione della consonanza politica tra maggioranza consiliare regionale, da un lato, e maggioranza parlamentare-governativa, dall'altro.

<sup>49</sup> Cfr., sul punto, E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 159 ss., secondo il quale “essendo le Regioni collegate allo Stato... l'organo titolare della potestà di indirizzo statale può in varia misura far sì che esse, sia nella fase di determinazione che in quella di esecuzione, non contrastino con le direttive e coi principi inerenti a tale indirizzo... La natura propria dell'indirizzo e le forme con le quali esso si attua fanno sì che siano sollecitate in vario modo l'integrazione e la collaborazione delle Regioni. Queste, tenute a operare nei limiti del sistema e in armonia con esso possono invece indebitamente contrastarvi, violando le norme, i principi e gli interessi sottostanti o usurpando le attribuzioni dello Stato e determinare così situazioni di danno o di pericolo per quei valori generali che l'indirizzo governativo tende, per definizione, a tutelare: donde la reazione del Governo -che di detto indirizzo è responsabile- manifestantesi nell'atto di scioglimento”.

<sup>50</sup> Cfr. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, I, Milano 1959, p. 314.

<sup>51</sup> Come rilevano L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano 1954, pp. 18 ss., secondo il quale il provvedimento dissolutorio “non può essere adottato se non per deliberazione del Consiglio dei Ministri, il quale è il solo organo competente a deliberare sulle questioni che coinvolgono l'indirizzo politico del Governo”, nonché lo stesso F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 132 ss.

<sup>52</sup> In tal senso L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 434.

Allo stesso modo, e conseguentemente, al parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali veniva ascritta un'efficacia vincolante, se non di tipo giuridico quantomeno di tipo politico<sup>53</sup>, in virtù delle conseguenze cui potrebbe andare incontro il Governo, qualora lo disattendesse, sul piano dell'eventuale rottura del rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare che lo sostiene.

Viceversa, privo di qualsivoglia efficacia decisoria veniva ritenuto l'intervento del Presidente della Repubblica, siccome chiamato semplicemente a prendere atto della proposta governativa e a recepirla pedissequamente in un proprio decreto, richiamando *per relationem* le motivazioni esposte dal Consiglio dei Ministri. Non sussisterebbe infatti alcuna esigenza di garanzia dell'autonomia regionale tale da giustificare il radicamento in capo al Presidente della Repubblica di una quota di potere decisivo in ordine all'adozione o meno del provvedimento dissolutivo proposto dal Governo. In virtù del carattere di "politicità" che connoterebbe l'istituto fin dai suoi presupposti applicativi "sostanziali", infatti, il valore dell'autonomia regionale non verrebbe minimamente in considerazione ai fini della sua applicazione e, comunque, risulterebbe sempre e comunque recessivo rispetto alle istanze espresse dall'indirizzo politico governativo. Peraltro, veniva esclusa anche l'attribuzione al Capo dello Stato di un potere di controllo successivo. Si tratterebbe infatti o di un controllo giuridico su un atto politico o addirittura di un controllo politico su un atto politico. In entrambi i casi, risulterebbero evidenti i profili problematici sottesi all'affidamento al Capo dello Stato del compito di controlli di tal fatta.

<sup>53</sup> Così C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 951; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963.

Successivamente, però, soprattutto in conseguenza di una reinterpretazione della natura dei presupposti “sostanziali”, la tesi governativa si è evoluta trasformandosi da “pura” in “vincolata” o “istituzionale”.

I sostenitori di quest’ultima tesi<sup>54</sup> rilevano come i presupposti “sostanziali” di applicazione dell’istituto contemplati dall’art. 126 Cost. risultino in realtà privi di qualsivoglia connotazione “politica” e presentino piuttosto un carattere “obiettivo”. Si tratta infatti di fattispecie “tipizzate” che, seppur generiche ed indeterminate nella loro formulazione, evocano la violazione di un puntuale precetto normativo o, comunque, la lesione di valori o principi di rango costituzionale o addirittura “ordinamentale”, siccome fondativi dell’intero “ordinamento repubblicano”.

Ogni iniziativa e decisione riguardo all’accertamento “obiettivo” della sussistenza di questi presupposti spetterebbe pertanto al Governo, chiamato ad intervenire non in veste di detentore dell’indirizzo politico bensì in qualità di organo di vertice dello Stato-apparato, cui è rimessa la tutela e la salvaguardia dei richiamati valori “ordinamentali”. Alla luce di questa prospettazione, l’istituto della dissoluzione *ab extra* perde ogni connotazione “politica”, non potendo essere strumentalmente utilizzato al fine di garantire il perseguimento dell’indirizzo politico governativo-statale, anche a dispetto e in danno dell’autonomia regionale, e ne assume una per così dire “istituzionale”, risultando piuttosto diretto alla salvaguardia di istanze unitarie di rango “ordinamentale”, nel rispetto però del valore di pari rango dell’autonomia regionale<sup>55</sup>. La garanzia di quest’ultima,

<sup>54</sup> Tra i quali si distingue, per la sistematicità con cui ne ha articolato i passaggi argomentativi, P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 391 ss., pp. 397 ss. e, soprattutto, pp. 416 ss.

<sup>55</sup> Ancora una volta P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 391, ad avviso del quale l’istituto in parola risponde “*ad esigenze di carattere generale e obiettivo, le quali ... concettualmente trascendono l’interesse dello Stato-persona*”

infatti, risulta contenuta *in re ipsa* nella disciplina costituzionale delle modalità di esercizio del potere dissolutivo. La configurazione in senso “obiettivo” dei presupposti “sostanziali”, infatti, consente una predeterminazione e una delimitazione *ex ante* dell’ambito di esercizio del potere dissolutivo governativo in senso favorevole all’autonomia regionale, precludendone l’utilizzo per finalità eminentemente “politiche”, connesse cioè al perseguimento dell’indirizzo politico governativo<sup>56</sup>. In ragione di ciò, anche in questo caso si esclude l’attribuzione al Presidente della Repubblica di un qualsivoglia potere di codecisione in funzione “garantistica” dell’autonomia regionale.

In conseguenza del carattere “obiettivo” ascritto ai presupposti “sostanziali”, però, il potere dissolutivo governativo risulterebbe -oltrechè, come appena detto, predeterminato e predelimitato nelle sue modalità di esercizio- anche “vincolato”. Una volta accertata nel modo “obiettivo” anzidetto la sussistenza di uno o più dei presupposti “sostanziali” giustificativi di cui all’art. 126 Cost., infatti, il Governo sarebbe obbligato a formulare la proposta dissolutiva al Capo dello Stato, senza che residui al riguardo alcun margine di discrezionalità in ordine all’*an* e al *quando*. Non appena venisse a conoscenza di una situazione astrattamente configurabile quale fattispecie di scioglimento-rimozione ai sensi dell’art. 126 Cost., pertanto, il Governo sarebbe obbligato a compiere in modo “obiettivo” gli accertamenti richiesti e, in caso di esito positivo degli

*inteso come soggetto la cui volontà ed azione è per constructionem caratterizzata politicamente”.*

<sup>56</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 399: “nel quadro dell’art. 126 Cost., l’azione del Governo è infatti circoscritta a priori dal punto di vista sostanziale e controbilanciata in itinere da un organo del Parlamento e dallo stesso Presidente della Repubblica; in definitiva, il Governo si muove entro limiti costituzionalmente determinati sulla cui osservanza sarà anche agevole effettuare un riscontro a posteriori”.

stessi -e previa acquisizione del parere della Commissione parlamentare-, dovrebbe procedere in modo pressochè automatico alla formulazione della proposta dissolutoria.

In questo contesto, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali rivestirebbe le sembianze di un “*mero incidente nel processo decisionale*”<sup>57</sup>, mediante il quale l’organo parlamentare sarebbe chiamato ad esercitare una sorta di controllo-garanzia nei riguardi del Governo<sup>58</sup>. Il suo parere, obbligatorio ma non vincolante, dovrebbe precedere<sup>59</sup> la deliberazione governativa contenente la proposta di scioglimento-rimozione ed essere quindi rivolto direttamente al Governo<sup>60</sup>.

Resta da chiarire il ruolo ascrivito al Presidente della Repubblica, che assume una diversa connotazione rispetto a quello riservatogli nell’ambito della tesi governativa c.d. “pura”. Il capo dello Stato, infatti, sarebbe chiamato a svolgere una vera e propria attività di controllo sulla proposta governativa (anche alla luce del parere della Commissione parlamentare). Risulta pacifico che dovrebbe trattarsi non di un controllo di tipo politico, allo svolgimento del quale risulterebbe assolutamente inidoneo, data la sua posizione *super partes* e la sua estraneità al circuito dell’indirizzo politico e dato anche il carattere “obiettivo” dei presupposti “sostanziali”, bensì di tipo giuridico.

<sup>57</sup> Per usare le parole di E. ALBANESI, *La rimozione*, cit., p. 116.

<sup>58</sup> Cfr., sul punto, P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 427.

<sup>59</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 224, ad avviso del quale il Governo, al fine di consentire alla Commissione di rendere il parere, le deve sottoporre tutti i dati, gli elementi e le informazioni acquisiti in sede di valutazione della sussistenza dei presupposti “sostanziali”. *Contra* V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 475 ss.; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 344 ss., ad avviso dei quali il parere dovrebbe seguire la proposta governativa.

<sup>60</sup> In senso contrario J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1721 ss., ad avviso della quale sarebbe rivolto al Capo dello Stato e rivestirebbe nei suoi riguardi un forte rilievo.



Maggiori incertezze permangono riguardo alla latitudine e alle modalità di esercizio di questo controllo. Secondo alcuni dovrebbe trattarsi di un controllo estrinseco di carattere meramente formale<sup>61</sup>, limitato alla verifica della regolarità della procedura dissolutiva o esteso, al più, alla congruità della motivazione resa dal Governo e/o dalla Commissione parlamentare per giustificare la proposta di scioglimento-rimozione<sup>62</sup>. Secondo altri, invece, si tratterebbe di un vero e proprio controllo di legittimità costituzionale<sup>63</sup>, mediante il quale il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a rivalutare l'effettiva sussistenza di tutti quanti i presupposti "sostanziali" e "procedurali" contemplati dall'art. 126 Cost. Il giudizio-controllo presidenziale dovrebbe comunque mantenersi sul piano della pura legittimità senza involgere in alcun modo considerazioni di opportunità politica<sup>64</sup>. In tal modo, peraltro, come è stato rilevato<sup>65</sup>, si giungerebbe anche a riequilibrare e compen-

<sup>61</sup> Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 131, p. 139; T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 442; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963.

<sup>62</sup> Ad avviso di J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1722 ss., il Presidente della Repubblica dovrebbe adeguarsi al parere negativo della Commissione parlamentare e respingere la proposta governativa, a prescindere dal fatto che la contrarietà parlamentare sia dovuta a ragioni di legittimità o di opportunità politica, soprattutto in considerazione della funzione di controllo politico del Parlamento sul Governo che il ridetto parere riveste.

<sup>63</sup> P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 332; G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 66; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 434, secondo il quale "è necessario e sufficiente ... che il Presidente della Repubblica riesamini la legittimità delle proposte governative di scioglimento, e si rifiuti di perfezionare le delibere viziate, specialmente nel caso che la Commissione parlamentare per gli affari regionali ne abbia previamente denunciato l'invalidità, adducendo ragioni condivise dallo stesso Capo dello Stato"; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 273.

<sup>64</sup> Anche se alcuni si premurano di precisare che deve trattarsi di un controllo "particolarmente incisivo". In tal senso P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 273.

<sup>65</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 419, il quale allude al rischio di un "eccesso di potere governativo".

sare il margine di discrezionalità inevitabilmente insito nel giudizio governativo a causa della genericità delle formule costituzionali espressive dei motivi di scioglimento.

In caso di esito negativo del controllo, inoltre, il Capo dello Stato potrebbe soltanto invitare il Governo a riesaminare la proposta formulata e a rimuovere gli eventuali profili di illegittimità da cui risultasse affetta. Qualora però il Consiglio dei Ministri si rifiutasse di procedere al riesame e alla “sanatoria” o disattendesse i rilievi presidenziali e ripresentasse una seconda volta una proposta di contenuto e tenore identico alla precedente, il Capo dello Stato non potrebbe rifiutare l’emanazione del decreto di scioglimento-rimozione, non disponendo al riguardo di alcun potere decisorio “negativo” simile ad una sorta di veto, che gli consentirebbe di bloccare *ad libitum* l’esercizio del potere governativo<sup>66</sup>.

Nei riguardi della tesi governativa, tanto nella sua declinazione “pura” che in quella “istituzionale” o “vincolata”, sono state avanzate una serie di critiche. Anzitutto, sul piano puramente “sistematico” si è sostenuto che il ruolo del Governo, quale titolare del potere di iniziativa e al contempo del potere decisorio nell’ambito dell’assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni, non appare più coerente con il modello di regionalismo emerso a seguito della Novella costituzionale<sup>67</sup>.

In secondo luogo, i sostenitori della tesi dell’atto sostanzialmente presidenziale affermano che il coinvolgi-

<sup>66</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 226 ss.; M. SCUDIERO, *Lo scioglimento*, cit., pp. 5 ss.; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126.

<sup>67</sup> Così F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 28, ad avviso del quale “questa conclusione, che poteva trovar fondamento nel precedente sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, non sembra più sostenibile oggi, presupponendo una supremazia del Governo sulle Regioni che in termini generali è difficile da configurarsi”.

mento del Capo dello Stato nel procedimento dissolutivo non dovrebbe nè potrebbe essere relegato ad un ruolo e ad una funzione meramente notarile, *sub specie* di mera presa d'atto o comunque di controllo formale o di legittimità della proposta governativa. Viceversa, come si è visto *retro*, il Presidente della Repubblica disporrebbe al riguardo di un reale potere decisorio che gli consentirebbe di compiere un'autonoma valutazione in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti "sostanziali" giustificativi del provvedimento dissolutivo, anche alla luce del parere della Commissione parlamentare e al lume di un'attenta ponderazione e di un rigoroso "bilanciamento" tra esigenze di salvaguardia delle istanze unitarie-"ordinamentali", da un lato, e garanzia dell'autonomia regionale, dall'altro.

Da ultimo, infine, vi è chi rileva come l'affidamento al Presidente della Repubblica di un giudizio di legittimità costituzionale sulla proposta governativa di scioglimento-rimozione costituirebbe un'inutile duplicazione rispetto all'analogo giudizio che sarebbe successivamente ed eventualmente chiamata a svolgere al riguardo -come si vedrà di qui a poco- la Corte costituzionale e finirebbe addirittura per alterare il quadro dei rapporti tra i due organi di vertice del nostro ordinamento. Vi sarebbe infatti il concreto rischio di un depotenziamento del Capo dello Stato qualora la Corte costituzionale provvedesse ad annullare per ragioni di legittimità costituzionale un decreto presidenziale di scioglimento-rimozione precedentemente emesso senza riserve<sup>68</sup>. A ben vedere, quest'ultima critica si appalesa del

<sup>68</sup> Sottolinea in particolare questo rischio C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2497, il quale parla di una "paralizzante e imprudente sovrapposizione fra i due organi", che "rischierebbe di trasformare il Presidente della Repubblica in una sorta di alter ego del giudice costituzionale e per di più collocato in posizione subalterna e recessiva rispetto ad esso. In questa ipotesi potrebbe, infatti, accadere che il Capo dello Stato, una volta «avallata» la legittimità

tutto inconferente atteso che un analogo modello di controllo di legittimità costituzionale da parte del Presidente della Repubblica è già previsto nel nostro ordinamento addirittura nella fase conclusiva del procedimento legislativo, *sub specie* di rinvio motivato alle Camere delle proposte di legge già approvate, senza che siano state avanzate al riguardo analoghe critiche in ordine ad un'asserita sovrapposizione di ruoli con la Corte costituzionale.

Occorre comunque constatare che, anche in seguito alla Novella costituzionale, le argomentazioni critiche avanzate nei riguardi della tesi dell'atto sostanzialmente governativo non sono state in grado di scalfirne la posizione di assoluta prevalenza all'interno del dibattito dottrinario.

#### 5 – *L'intervento chiarificatore della "sentenza-manifesto" della Corte costituzionale e il carattere "complesso" del provvedimento dissolutorio*

La tesi da ultimo esposta e ritenuta prevalente dell'atto sostanzialmente governativo può essere sottoposta a revisione critica a seguito dell'intervento della Corte costituzionale con la "sentenza-manifesto" del 2013. La pronuncia in parola, infatti, ha affrontato, tra gli altri, anche i profili prettamente procedurali relativi all'istituto della dissoluzione *ab extra* tracciando una sorta di rigorosa suddivisione delle competenze tra i diversi organi chiamati a parteciparvi. Risulta pertanto in prima battuta opportuno ripercorrere brevemente i principali passaggi argomentativi dell'*iter* logico seguito dalla Corte.

Anzitutto, si è già visto che la Corte ha statuito come

*della proposta governativa, si trovi ad essere, in un breve tempo, risolutamente smentito da una successiva sentenza della Corte che, riscontrata l'avvenuta menomazione dei poteri del Consiglio e anzi la sua stessa dissoluzione, dispone l'immediato annullamento del decreto di scioglimento".*

lo scioglimento-rimozione può essere disposto soltanto “*a fronte di una «situazione veramente eccezionale» determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale*” e non per motivi di discrezionalità politica, rimarcando la separatezza ed autonomia del circuito dell’indirizzo politico-rappresentativo regionale rispetto a quello dell’indirizzo politico-amministrativo governativo<sup>69</sup>. Riceve pertanto inequivoca conferma la teorizzazione del carattere “obiettivo” dei presupposti “sostanziali” contemplati dall’art. 126 Cost. e della conseguente impossibilità di procedere allo scioglimento-rimozione degli organi regionali di vertice per ragioni di carattere eminentemente “politico”.

Successivamente, però, la Corte precisa che “*alla dimensione di pura legalità incarnata dalla violazione di legge*” si affianca “*una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione*” in termini di “gravità”<sup>70</sup>. In buona sostanza, ai fini dell’adozione del provvedimento dissolutivo non è sufficiente l’accertamento in senso “obiettivo” della puntuale violazione di un precetto normativo dovendosi ad essa necessariamente affiancare un *quid pluris* in termini di “gravità” delle conseguenze pregiudizievoli che ne derivano. Le considerazioni svolte riguardo alle “gravi violazioni di legge” valgono anche riguardo agli “atti contrari alla Costituzione” e alle “ragioni di sicurezza nazionale” laddove il *quid pluris* è rappresentato rispettivamente dalla “anti-costituzionalità” dell’atto o della condotta regionale e dalla minaccia arrecata ai valori e principi sui quali si fondano la coesione e l’integrità territoriale dell’“ordinamento repubblicano”. A ben vedere, pertanto, il *quid pluris* in oggetto si presenta in

<sup>69</sup> Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*, laddove la Corte richiama anche una precedente pronuncia, la n. 50/1959, cit.

<sup>70</sup> Punto 14.5. del *Considerato in Diritto*.

modo sostanzialmente identico riguardo alle tre fattispecie di cui all'art. 126 Cost. traducendosi in una lesione o in una minaccia perpetrate non nei riguardi di mere istanze unitarie bensì di valori e principi di rango "ordinamentale", posti cioè a fondamento dello stesso "ordinamento repubblicano", cui non è possibile porre rimedio attraverso gli strumenti "ordinari".

Appare chiaro che l'accertamento di questo *quid pluris*, in termini di effetti lesivi di principi e valori di rango "ordinamentale" e di applicazione in senso "residuale" dell'istituto dissolutorio non può essere condotto su un piano puramente "obiettivo" presentando evidenti profili e margini di discrezionalità non "politica" bensì "tecnica", siccome implicante un giudizio ed una ponderazione condotti alla stregua di criteri di legittimità.

Fermo tutto quanto sopra, l'accertamento dei presupposti "sostanziali" deve essere condotto su due piani paralleli e autonomi: su un piano puramente "obiettivo" riguardo alla materialità delle condotte; su un piano di discrezionalità "tecnica" riguardo agli effetti che ne derivano.

Una volta ribaditi questi chiarimenti in ordine alla configurazione dei presupposti "sostanziali" di applicazione dell'istituto è opportuno passare ad esaminare il riparto delle competenze tra gli organi costituzionali coinvolti nel procedimento dissolutorio tracciato dalla Corte.

Un ruolo di assoluto rilievo viene anzitutto ascrivito al Governo, quale organo dello Stato destinatario delle istanze unitarie e deputato ad "*assicurarne il pieno soddisfacimento*"<sup>71</sup>. Il Governo interviene quindi in veste di organo non dello Stato-apparato bensì dello "Stato-ordinamento", comprensivo di tutte le sue articolazioni territoriali, in qualità di protettore dei principi e valori fondanti del complessivo "ordinamento repubblicano".

<sup>71</sup> Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

È al Governo, pertanto, quale “*responsabile dell’indirizzo politico generale*”, che spetta in prima battuta “*l’apprezzamento preliminare, ed inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità, in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell’art. 126 Cost., anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito*” in quanto “*è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge*”. Vengono pertanto riservate al Governo l’iniziativa di procedere ad un accertamento preliminare in ordine all’eventuale sussistenza dei presupposti “sostanziali” di scioglimento-rimozione degli organi regionali di vertice e la conseguente scelta di avviare l’*iter* vero e proprio del procedimento dissolutivo attraverso la richiesta di parere alla Commissione parlamentare e la conseguente formulazione di una proposta al Presidente della Repubblica. Del resto la Corte, a conferma del potere decisorio di cui dispone al riguardo il Governo, richiama sia gli statuti speciali e le disposizioni normative primarie attuative dell’art. 126 Cost., laddove prescrivono la proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e la deliberazione di quest’ultimo, sia la propria, precedente pronuncia del 1966<sup>72</sup>.

Immediatamente dopo, però, si premura di ricordare che l’art. 126 Cost. “*consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali*”, precisando altresì che “*il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell’unità nazionale*” e che “*attraverso la motivazione del decreto di scioglimento e rimozione si risolve a ritenere soccombente*

<sup>72</sup> C. Cost., n. 101/1966, cit.

*l'istanza territoriale, che di tale unità è parte costitutiva, a fronte delle esigenze della Repubblica compromesse dalle azioni, od omissioni, illegittime degli organi di governo regionali*<sup>73</sup>.

A conclusione del proprio *iter* argomentativo, infine, la pronuncia in commento ritiene opportuno precisare e sottolineare come la delineata interpretazione dei presupposti “sostanziali” e “procedurali” di applicazione dell’istituto della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice e del ruolo ascrivito ai diversi organi costituzionali coinvolti nel procedimento dissolutorio “*persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all’esercizio del potere sanzionatorio*”<sup>74</sup>.

Dalla “sentenza-manifesto” della Corte è possibile trarre alcuni elementi decisivi o comunque utili riguardo alla dibattuta questione della titolarità sostanziale del potere dissolutorio e della conseguente natura del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione.

Non risulta anzitutto in alcun modo sostenibile l’inclusione del provvedimento dissolutorio tra gli atti sostanzialmente presidenziali<sup>75</sup>. Un ostacolo insormontabile al riguardo è rappresentato dai poteri di impulso e deci-

<sup>73</sup> Tutti i periodi virgolettati si trovano al Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

<sup>74</sup> “*A tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all’organo regionale venga contestata una «violazione di legge», ovvero un’ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale e a cui debbono prestare obbedienza, nell’ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sè non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell’esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l’organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell’apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali*”.

<sup>75</sup> Si mostra risoluto al riguardo E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., p. 1157.



sori riconosciuti in capo al Governo. È infatti riservata a quest'ultimo l'iniziativa, cioè la decisione di procedere ad un accertamento preliminare sull'eventuale sussistenza dei presupposti "sostanziali" di scioglimento-rimozione e, in caso di esito positivo, di formulare ed inoltrare la proposta di scioglimento al Capo dello Stato. Il Presidente della Repubblica, pertanto, in assenza di una proposta governativa in tal senso non potrebbe in alcun caso autonomamente procedere all'emanazione del provvedimento dissolutivo. Questo elemento risulta già di per sé sufficiente ad escludere la possibilità di configurare in capo al Presidente della Repubblica la sostanziale titolarità (quantomeno in via esclusiva) del potere "sanzionatorio".

Proprio in ragione del rilevante potere decisorio attribuito dalla Corte al Governo vi è chi continua a sostenere la tesi dell'atto sostanzialmente governativo<sup>76</sup>. In quest'ottica, il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a svolgere un mero controllo di legittimità costituzionale<sup>77</sup> a tutela delle istanze dell'autonomia regionale, cui si aggiungerebbe in via solamente eventuale e successiva quello della Corte costituzionale, nell'ipotesi in cui venisse investita di un conflitto intersoggettivo di attribuzioni dalla Regione colpita dal provvedimento dissolutivo<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> In tal senso cfr. E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., pp. 1160 ss., che aderisce alla tesi dell'atto sostanzialmente governativo "vincolato"; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale*, cit., p. 7.

<sup>77</sup> Seppure "più penetrante di quello cui vengono comunemente assoggettate le proposte ministeriali", come afferma E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., p. 1161 richiamando pedissequamente le parole di L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998, p. 478.

<sup>78</sup> E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., pp. 1160 ss., dopo avere rilevato come nella pronuncia si rimetta espressamente alla Corte costituzionale "la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell'art. 126 Cost." per assicurare la "piena tutela delle istanze regionali" afferma: "sembrerebbe dunque in tal modo farsi riferimento ad una garanzia dell'autonomia regionale ulteriore ed aggiuntiva («piena») rispetto

Questa tesi però -per stessa ammissione di chi la sostiene<sup>79</sup> - si fonda su una sottovalutazione della valenza testuale ed evocativa dei termini adoperati dalla Corte che conduce infine ad un completo travisamento del ruolo ascrivito al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento dissolutorio. Contrariamente a quanto si vorrebbe far credere, infatti, la sentenza n. 219/2013, laddove rimette al decreto presidenziale motivato “*la decisione di scioglimento e di rimozione*” e ancor più laddove “coinvolge” il Capo dello Stato nella valutazione (al contempo “obiettiva” e “discrezionale”) dei presupposti “sostanziali” di applicazione dell'istituto, intende proprio riconoscere la necessità ed indefettibilità del suo contributo volitivo integrativo di quello governativo ai fini dell'adozione del provvedimento dissolutorio.

Al di là delle questioni di carattere meramente sintattico e terminologico, però, sono il ruolo e la funzione ascritti al Presidente della Repubblica all'interno del procedimento dissolutorio ad indurre a ritenere che la Corte abbia voluto radicare in capo allo stesso un autonomo, sostanziale potere decisorio. Vi sono due passaggi della sentenza che assumono maggiore rilievo al riguardo.

Si allude, anzitutto, alla precisazione per cui dalla necessità di motivazione del decreto di scioglimento-rimozione discende la conseguenza che il Capo dello Stato interviene nella veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale intesa, come precisa la Corte richiamando testualmente le

*a quella apprestata, mutatis mutandis, in prima battuta, dal Presidente della Repubblica”.*

<sup>79</sup> E. ALBANESI, *Il decreto*, cit., dopo avere ammesso (p. 1159) che dalla pronuncia paiono giungere specie sul piano terminologico “*segnali contrastanti*”, subito dopo (p. 1160) riconosce la sostenibilità della tesi dell'atto governativo “*a patto di non enfatizzare troppo nella sentenza termini quali «valutazione» o «decisione», che paiono evocare un contenuto volitivo all'apporto del Presidente della Repubblica*”.

parole adoperate in altra, diversa pronuncia, “*non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica*”<sup>80</sup>.

E ancor più, in secondo luogo e conseguentemente, all’affermazione immediatamente successiva per cui il Capo dello Stato può risolversi ad emanare il decreto motivato soltanto laddove ritenga soccombente l’istanza territoriale rispetto alle istanze unitarie-“ordinamentali” pregiudicate dalle condotte attive o omissive degli organi regionali di vertice.

Il Presidente della Repubblica, in buona sostanza, nella sua veste di garante dell’unità nazionale nel senso anzidetto, è chiamato a compiere una serie di autonome valutazioni in ordine ai presupposti “sostanziali” implicanti anche un giudizio di “bilanciamento” tra istanze unitarie-“ordinamentali”, da un lato, e istanze sottese all’autonomia regionale, dall’altro. Valutazioni di tal fatta, che presuppongono la ponderazione di una molteplicità di istanze

<sup>80</sup> Cfr. C. cost., n. 1/2013, in “Giur. cost.” 2013, pp. 1 ss., con note di M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sent. n. 1 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzioni sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, ivi, pp. 50 ss.; F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, ivi, pp. 54 ss.; L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principi*, ivi, pp. 59 ss.; U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela delle libertà del Presidente della Repubblica*, ivi, pp. 64 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, ivi, pp. 71 ss.; A. D’ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, ivi, pp. 77 ss. A commento della sentenza cfr. anche M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in “Giur. cost.” 2013, pp. 513 ss.; F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco?)*, ivi, pp. 1247 ss.; P. FERRUA, *La sentenza sulle intercettazioni “casuali” del Presidente Napolitano. I non sequitur della Corte costituzionale*, ivi, pp. 1287 ss.

“politico”-“istituzionali” delle quali sono espressione la stessa proposta governativa e il parere della Commissione parlamentare<sup>81</sup>, mal si prestano ad essere contenute entro i confini di un giudizio di pura legittimità costituzionale<sup>82</sup> che si risolverebbe, alla fine, in un controllo meramente estrinseco e formale sul rispetto dei presupposti “sostanziali” e “procedurali” da parte della proposta governativa e sulla congruità delle motivazioni addotte dal Consiglio dei Ministri a sostegno dello scioglimento-rimozione.

Alla luce del ragionamento seguito dalla Corte, pertanto, il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione parrebbe configurarsi come un atto “complesso” o “misto”<sup>83</sup>, alla cui adozione concorrono e partecipano in egual misura le volontà del Governo e del Presidente della Repubblica, chiamati ad intervenire nel procedimento dissolutorio attraverso autonome e distinte valutazioni.

Non risultano però indistinguibili, sul piano strettamente funzionale, le convergenti manifestazioni di volontà dei due organi costituzionali succitati. Alla luce di quanto detto finora risulta infatti evidente che le valutazioni anche “discrezionali” che sono chiamati a compiere si distinguono sotto il profilo qualitativo, in relazione ai diversi criteri di giudizio che vi sono posti a fondamento e in virtù del diverso ruolo e funzione che ciascuno di essi è chiamato a svolgere nell’ambito del procedimento dissolutorio e delle diverse istanze di cui è portatore.

Da un lato, infatti, il Governo, quale organo dello Stato-ordinamento investito della tutela dei principi “fondanti” dell’ “ordinamento repubblicano”, è chiamato in prima battuta ad accertare in modo “obiettivo” la pun-

<sup>81</sup> Cfr. L. GORI, *La minaccia*, cit., p. 3153.

<sup>82</sup> Come rileva lo stesso M. DE NES, *Illegittimità costituzionale*, cit., p. 7.

<sup>83</sup> Perviene a questa conclusione anche L. GORI, *La minaccia*, cit., p. 3153.

tuale violazione di un precetto normativo e al contempo a valutare in modo “discrezionale” gli effetti che ne discendono in ordine alla lesione di detti principi. Dall’altro il Presidente della Repubblica, quale garante dell’unità nazionale nel senso anzidetto, vale a dire della coesione e del funzionamento del complesso dei poteri e soggetti che compongono l’assetto costituzionale, ivi inclusi quelli regionali, è chiamato in seconda battuta a compiere ulteriori ed autonome valutazioni dirette ad appurare, attraverso un giudizio informato a criteri di “bilanciamento”, “ragionevolezza” e “proporzionalità”, se l’autonomia regionale debba o meno soccombere a fronte della lesione inferta alle istanze unitarie-“ordinamentali” dalle condotte illegittime degli organi regionali “obiettivamente” accertate da parte del Governo.

Il Governo e il Presidente della Repubblica, pertanto, svolgono all’interno del procedimento dissolutivo una diversa funzione. Il primo, infatti, opera esclusivamente a garanzia e salvaguardia delle istanze unitarie-“ordinamentali”, quale portatore dell’“interesse politico generale”; il secondo invece, opera anche e soprattutto a garanzia delle istanze autonomistiche territoriali, quale portatore di quello che si potrebbe definire, secondo la prospettazione di Paolo Barile, un “*indirizzo politico costituzionale*”<sup>84</sup>, in ossequio al quale si trova a dover “bilanciare” in modo equilibrato e “proporzionato”, per quanto possibile, le istanze unitarie con quelle regionali che, al

<sup>84</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri*, cit., pp. 307 ss., ad avviso del quale esso poggerrebbe “sulla Costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti” e tenderebbe ad attuare “i fini costituzionali permanenti”. Per quanto concerne la riconducibilità dello scioglimento ex art. 126 Cost. non alla funzione di indirizzo politico di maggioranza bensì alla “funzione di indirizzo politico costituzionale” cfr. A. BARBERA, *Regioni*, cit., pp. 1 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1720 ss.

pari delle prime, concorrono a definire l'assetto "ordinamentale" complessivo<sup>85</sup>.

Risulta pertanto alla fine condivisibile l'affermazione conclusiva della Corte per cui lo svolgimento della procedura dissolutiva, secondo l'interpretazione che ne viene fornita, consente di "*bilanciare armoniosamente*" tutti gli interessi sottesi all'applicazione dell'istituto in parola. Il ruolo sostanzialmente decisorio ascrivito al Presidente della Repubblica e la conseguente natura di atto "complesso" o "misto" del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione, in particolare, inducono a ritenere sufficientemente garantita l'autonomia regionale da eventuali utilizzazioni "abusive" del potere dissolutivo da parte del Governo.

#### *6 – L'impossibilità di modificare la sequenza procedimentale configurata dall'art. 126 Cost.*

L'ormai più volte richiamata pronuncia della Corte costituzionale del 2013, per quanto concerne il piano puramente procedurale, assume rilievo anche sotto un altro profilo. Ha infatti espressamente chiarito, laddove ve ne fosse bisogno, che non è in alcun modo possibile, per il legi-

<sup>85</sup> Resta inteso che la distinguibilità delle due manifestazioni di volontà sotto il profilo "funzionale" e "teleologico" non conduce però ad alcuna graduazione della loro importanza, per cui una risulterebbe "principale" e l'altra meramente "accessoria". Entrambe infatti concorrono paritariamente ed in egual misura all'adozione dell'atto. Ciò vale ad escludere la riconducibilità del decreto presidenziale dissolutivo alla categoria degli atti "composti", secondo la definizione "tradizionale" che ne forniscono S. GALEOTTI - B. PEZZINI, *Presidente*, cit., p. 447, ad avviso dei quali sono quelli in cui è possibile "*individuare una funzione attiva e principale ed una funzione accessoria e di controllo, che sono svolte rispettivamente dal Governo e dal Presidente negli atti presidenziali-governativi, e inversamente dal Presidente e dal Governo negli atti tipicamente presidenziali*". Riguardo ai caratteri distintivi tra atti "composti" e atti "complessi" cfr. O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione*, cit., pp. 315 ss.

slatore, alterare o modificare, in tal modo “aggravandola”, la sequenza procedimentale scandita dall’art. 126 Cost.

La Corte perviene a questa conclusione richiamando una serie di considerazioni di carattere “sistematico” che trascendono il caso specifico portato alla sua attenzione ed assumono carattere di generalità. Ribadisce infatti<sup>86</sup> che la sequenza procedimentale descritta all’art. 126 Cost. è funzionale ad assicurare l’equilibrio tra la dimensione di “stretta legalità” intrinsecamente sottesa ai presupposti “sostanziali” della dissoluzione *ab extra* (con particolare riferimento, nel caso di specie, alla “violazione di legge”) e la connessa dimensione di “discrezionalità politica” implicata dalla valutazione della “gravità” delle conseguenze che ne discendono sul piano dei valori incisi. La Costituzione, pertanto, ha inteso attribuire ogni valutazione in ordine all’effettiva sussistenza e alla “gravità” delle violazioni in prima battuta al Governo, quale garante dell’“indirizzo politico generale”, e in seconda battuta al Capo dello Stato, in veste di rappresentante dell’unità nazionale. La Corte, inoltre, prevede espressamente la possibilità di un proprio intervento di “chiusura”, in sede di conflitto di attribuzioni intersoggettivo, a tutela delle istanze regionali.

Al legislatore, pertanto, risulta assolutamente precluso l’inserimento di altri soggetti o la previsione di ulteriori fasi o adempimenti che finirebbero per alterare il delicato equilibrio garantito dalla sequenza procedimentale ex art. 126 Cost.

Nel caso di specie, pertanto, la Corte ha dichiarato illegittima la disposizione impugnata laddove, ai fini dell’adozione del provvedimento dissolutorio, prescriveva la necessità del previo accertamento da parte della Corte dei Conti della “violazione di legge” e della sua imputabilità al

<sup>86</sup> Punto 14.7. del *Considerato in Diritto*.

dolo o alla colpa grave del Presidente della Giunta<sup>87</sup>. Varie sono le motivazioni addotte. In primo luogo si ricorda che l'Assemblea Costituente, a seguito di accese discussioni, aveva ritenuto alla fine di escludere dall'*iter* procedurale il parere di un organo tecnico o giurisdizionale<sup>88</sup>. In secondo luogo, la disposizione impugnata non prevedeva alcunchè riguardo ai presupposti, ai tempi di svolgimento e alla natura del giudizio della Corte dei Conti, risultando così viziata di irragionevolezza e fortemente lesiva delle attribuzioni regionali, la cui compromissione veniva di fatto rimessa ad una valutazione del tutto discrezionale e quasi arbitraria, siccome non guidata da alcun parametro di riferimento. In terzo ed ultimo luogo, l'obbligo di attendere la conclusione del giudizio contabile risultava di per sè incompatibile con le caratteristiche intrinseche e con la funzione del potere dissolutorio-“sanzionatorio”, che implica la necessità di un immediato allontanamento dalla carica del soggetto resosi responsabile di gravi violazioni e presuppone pertanto una situazione “eccezionale” ed “urgente” idonea a giustificare l'adozione con la massima celerità di un “*atto di penetranza ingerenza nell'autonomia regionale*”.

Parimenti illegittimo risulta anche il tentativo di modificare il ruolo svolto dai soggetti costituzionalmente chiamati a partecipare al procedimento dissolutorio in quanto, risolvendosi di fatto in un “aggravamento” dello stesso, determina una sostanziale alterazione dell’“*asse della decisione*”. Sotto questo profilo, vi è stata una declaratoria di illegittimità della medesima disposizione nella parte in cui subordinava l'emanazione del provvedimento presidenziale al previo parere conforme della Commissione parlamen-

<sup>87</sup> Art. 2, comma 2, d. lgs. n. 149/2011.

<sup>88</sup> Seppur le discussioni vertessero, come si è ricordato in precedenza, sulla necessità o meno di un parere preventivo dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato.



tare per le questioni regionali, reso a maggioranza dei due terzi. La Corte ha infatti inequivocabilmente confermato il carattere non vincolante del ridetto parere, al quale pertanto il Presidente della Repubblica non è tenuto ad uniformarsi<sup>89</sup>.

In buona sostanza, quindi, il procedimento dissolutivo si articola nella rigorosa sequenza e nelle diverse fasi (governativa, parlamentare, presidenziale) previste dall'art. 126 Cost. e non vi è alcuna possibilità per il legislatore di integrarlo attraverso la previsione dell'intervento di altri organi o soggetti o dell'introduzione di elementi di aggravamento. Interventi di questo genere, infatti, determinerebbero un'illegittima ed irrimediabile alterazione del ruolo e della funzione che sono chiamati a svolgere i soggetti costituzionalmente coinvolti nel procedimento nonché una sostanziale alterazione dell'equilibrio tra le diverse istanze implicate garantito della sequenza prefigurata dall'art. 126 Cost.

Altra, diversa questione è quella relativa al possibile o necessario intervento *ab externo* di altri soggetti prima dell'avvio della sequenza procedurale disciplinata dall'art. 126 Cost. o successivamente alla sua definitiva conclusione. In questo caso, infatti, non si verificherebbe alcuna alterazione dell'assetto costituzionale delle competenze.

Per quanto concerne, in particolare, la fase precedente all'avvio del procedimento dissolutivo, occorre richiamare quanto già detto in altra sede in ordine alla necessità o

<sup>89</sup> Peraltro, come rileva esattamente L. GORI, *La minaccia*, cit., p. 3154, la previsione del parere "rafforzato" determinerebbe anche "un'irragionevole differenziazione fra il procedimento di rimozione per «grave dissesto finanziario» e tutte le altre ipotesi di rimozione autorizzate dall'art. 126 Cost. In tali casi, al di fuori della 'tipizzazione' normativa in commento, il procedimento sarebbe paradossalmente più 'facile': il parere, infatti, non sarebbe nè conforme nè necessariamente adottato a maggioranza qualificata".

all'opportunità, per il Governo, di avviare l'*iter* soltanto a seguito di una previa pronuncia dell'organo giurisdizionale competente che abbia effettivamente accertato l'avvenuta trasgressione normativa da parte degli organi regionali di vertice. Occorre in particolare comprendere se il Governo possa accertare autonomamente le "violazioni di legge" o gli "atti contrari alla Costituzione", che costituiscono presupposti "sostanziali" imprescindibili ai fini dell'avvio del procedimento dissolutorio, oppure se debba necessariamente attendere una previa pronuncia di accertamento in tal senso da parte degli organi giurisdizionali competenti.

Come si è visto, non è possibile fornire una risposta valida per ogni caso. Per quanto concerne la "sicurezza nazionale", ad esempio, è evidente che non sempre e non necessariamente la lesione o la minaccia alla stessa presuppongono o si risolvono nella violazione di una puntuale prescrizione normativa. Peraltro, l'intrinseco carattere di "gravità" connesso al presupposto in parola e agli effetti che ne discendono e la conseguente necessità ed urgenza di porre immediato rimedio alla trasgressione renderebbero certamente inopportuna e irragionevole l'attesa di un accertamento giudiziario.

Viceversa, le "gravi violazioni di legge" e gli "atti contrari alla Costituzione" implicano necessariamente la violazione, diretta o indiretta, di una puntuale prescrizione normativa per cui, anche in ragione del carattere di "residualità" dell'istituto e salvo casi di evidenti, ripetute e gravi violazioni, sarebbe opportuno che il Governo attendesse il previo accertamento giudiziale.

Per quanto concerne, infine, l'ipotesi paradigmatica di fattispecie idonea a giustificare la dissoluzione *ab extra*, vale a dire l'elusione del giudicato costituzionale, si è visto come anche in questo caso sarebbe opportuno che il Governo, prima di avviare l'*iter* dissolutorio, attendesse l'ac-

certamento della Corte, vista l'estrema mutevolezza degli orientamenti sviluppatisi al riguardo.

Riguardo alla necessità e/o opportunità di attendere il previo accertamento giudiziale potrebbe valere l'obiezione svolta dalla Corte (in riferimento al giudizio contabile) circa l'incompatibilità dei tempi del giudizio con il carattere di "urgenza" che contraddistingue l'istituto in parola e impone un'immediata rimozione degli organi regionali responsabili. In questo caso, però, tale obiezione non risulterebbe del tutto fondata.

Di fronte alla violazione di una prescrizione normativa certa, ripetuta e connotata da evidenti profili di "gravità" circa gli effetti spiegati sui valori unitari-"ordinamentali", infatti, il Governo potrebbe immediatamente ed autonomamente procedere ad avviare l'*iter* procedurale, indipendentemente dal previo accertamento giudiziario. Soltanto in presenza di una violazione di questo tipo si configurerebbe infatti quella situazione di estrema "eccezionalità" ed "urgenza" adombrata dalla Corte e tale da legittimare il Governo a proporre al Capo dello Stato un provvedimento così gravemente lesivo dell'autonomia regionale quale la dissoluzione "sanzionatoria" degli organi regionali di vertice rappresentativi. A livello meramente esemplificativo, come già detto, avrebbe potuto configurare un'ipotesi di tal fatta la legge regionale veneta di indizione del *referendum* "indipendentista". Tale atto, infatti, a prescindere dalla sua qualificazione come "atto contrario alla Costituzione" o come minaccia per la "sicurezza nazionale", risultava già di per sé gravemente lesivo dei valori "ordinamentali" di rango primario relativi all'unità ed indivisibilità della Repubblica solennemente proclamati dall'art. 5 della Carta, e avrebbe pertanto potuto giustificare l'immediato avvio del procedimento dissolutivo, anche in assenza ed in attesa della successiva declaratoria di illegittimità della Corte costituzionale.

Viceversa, nelle ipotesi in cui l'effettiva violazione della prescrizione normativa risultasse di incerta valutazione o fosse comunque suscettibile di essere definitivamente rimossa attraverso gli "ordinari" strumenti rimediali di tipo giurisdizionale, il Governo dovrebbe opportunamente attendere l'esito del giudizio prima di procedere alla valutazione del livello di "gravità" della violazione eventualmente accertata, onde evitare di avviare in modo frettoloso il procedimento dissolutorio. Diversamente opinando il Governo, in spregio al carattere "residuale" che deve connotare l'istituto in parola, risulterebbe legittimato ad avviare la procedura dissolutoria anche soltanto in presenza di violazioni suscettibili di essere affrontate e risolte attraverso il ricorso agli "ordinari" strumenti rimediali e quindi intrinsecamente inidonee a configurare quelle situazioni "eccezionali" richieste ai fini dell'immediata ed indifferibile rimozione dalla carica degli organi regionali di vertice.

A ben vedere, però, la questione della quale si è appena dibattuto non assume rilievo sul piano propriamente procedurale, riguardando piuttosto il profilo dei presupposti "sostanziali". Anche qualora si riconoscesse in alcuni casi la necessità e/o l'opportunità per il Governo di attendere il previo accertamento giudiziale della violazione normativa, infatti, non ne risulterebbe in alcun modo alterato l'*iter* procedurale configurato dall'art. 126 Cost. L'accertamento giudiziale si configurerebbe infatti come una sorta di *prius* logico collocato in una fase antecedente all'avvio vero e proprio del procedimento e non come un'ulteriore fase dello stesso. Ciò in quanto detto accertamento riguarda l'effettiva sussistenza dei presupposti "sostanziali" in presenza dei quali soltanto il Governo può avviare l'*iter* ed è coesistente ed intrinsecamente connesso alla loro natura "obiettiva". Come detto, infatti, i presupposti "sostanziali" delineati dall'art. 126 Cost. si sostanziano in vere e proprie

violazioni di puntuali prescrizioni normative o di principi costituzionali ed implicano, pertanto, necessariamente, un previo accertamento *sub specie* di controllo di legittimità al quale sono sicuramente maggiormente votati gli organi giurisdizionali che non il Governo.

In ogni caso, indipendentemente dal fatto che il Governo possa o meno accertare autonomamente queste violazioni o debba o possa piuttosto attenersi al previo accertamento degli organi giurisdizionali, le relative valutazioni precedono comunque l'avvio del procedimento dissolutivo e anzi condizionano la relativa scelta del Governo. Quest'ultimo, infatti, potrà decidere di avviare l'*iter* soltanto dopo avere accertato (non rileva se autonomamente o meno) l'effettiva esistenza delle violazioni e, sul piano della "residualità", l'impossibilità di porvi rimedio ricorrendo agli "ordinari" strumenti rimediali. Pertanto, una volta attivata la procedura, la discussione collegiale in Consiglio dei Ministri dovrebbe esclusivamente riguardare la valutazione dell'effettiva "gravità" delle violazioni sotto il profilo dell'incisione dei primari valori unitari-"ordinamentali".

#### 7 – *Un altro strumento di garanzia dell'autonomia regionale: l'impugnazione del provvedimento dissolutivo*

Implicazioni problematiche di non secondario rilievo presenta il diverso profilo relativo alla possibile integrazione "esterna" del procedimento dissolutivo in un momento successivo a quello della sua definitiva conclusione. Tale profilo involge la questione della possibile impugnazione del provvedimento dissolutivo, riguardo alla quale immediatamente dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948 si era sviluppato un acceso dibattito protrattosi per alcuni decenni.

In un primo momento si escludeva risolutamente tale possibilità attribuendo pertanto al provvedimento dissolutorio adottato dal Capo dello Stato i caratteri della definitività e dell'inoppugnabilità<sup>90</sup>.

Gli unici rimedi esperibili, ad avviso della dottrina più risalente, sarebbero stati quelli politico-giuridici nella disponibilità del Parlamento diretti a far valere la responsabilità politica del Governo attraverso la presentazione di una mozione di sfiducia<sup>91</sup>, oppure la responsabilità giuridica ministeriale o presidenziale ai sensi degli artt. 90 e 96 Cost.<sup>92</sup>

Questa tesi incontrò però immediatamente l'obiezione di chi rimarcava l'inopportunità di sottrarre a qualsivoglia rimedio impugnatorio un provvedimento così profondamente incisivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita<sup>93</sup>.

In un secondo momento, pertanto vi fu chi, in base al presupposto che il decreto presidenziale avesse la natura di provvedimento amministrativo, ne postulò l'impugnabi-

<sup>90</sup> Cfr., in tal senso, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, p. 91, sul presupposto che si trattasse di un atto di governo; V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 478, pur con la precisazione di cui *infra*; F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino Alto Adige*, Milano 1954, p. 226, con la sola eccezione dei vizi formali del provvedimento dissolutorio; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 178 (che poi muterà del tutto orientamento, come si vedrà in appresso), in analogia all'impossibilità di impugnazione del decreto di scioglimento delle Camere; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Milano 1958, p. 549; R. BARBAGALLO, *Sull'impugnabilità del decreto di scioglimento dei Consigli regionali*, in "Foro amm." 1981, pp. 536 ss.

<sup>91</sup> Cfr. V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 397.

<sup>92</sup> Cfr. V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 478 ss., ad avviso del quale in tal modo la sanzione colpirebbe "l'autore e non l'atto" e l'illegittimità sarebbe "assorbita dall'illegittimo costituzionale".

<sup>93</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 986, che sottolineava "l'estrema gravità di lasciare senza rimedio giurisdizionale un atto che colpisce in modo tanto penetrante l'autogoverno regionale".

lità di fronte al Consiglio di Stato, in ossequio all'art. 113 Cost.<sup>94</sup> In realtà, però, la correttezza di quest'ultima tesi risultava irrimediabilmente smentita dalla fallacia del presupposto dal quale muoveva: al decreto presidenziale, infatti, non può in alcun modo ascriversi natura meramente amministrativa, non foss'altro perchè incide su attribuzioni di carattere costituzionale di primario rilievo<sup>95</sup>.

Occorreva pertanto rivolgere l'attenzione ad uno strumento rimediale-impugnatorio di tipo costituzionale, che fu immediatamente individuato nel conflitto di attribuzioni intersoggettivo<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. G. MIELE, *La Regione*, cit., pp. 168 ss., ad avviso del quale legittimati a ricorrere sarebbero stati i consiglieri singolarmente e collettivamente, siccome colpiti dal provvedimento che li priva della carica ricoperta; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 369.

<sup>95</sup> Come rilevano P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 839, atteso che il provvedimento dissolutivo incide sull'autonomia regionale garantita costituzionalmente, "L'eventuale sua violazione può essere accertata dal solo organo competente a far valere tale garanzia". In senso contrario all'impugnabilità dinanzi al Consiglio di Stato, seppur per motivi diversi, si erano già pronunciati anche C. VITTA, *Impugnabilità degli atti politici*, in "Foro amm." 1951, I, p. 212; A. M. SANDULLI, *Il giudizio dinanzi al Consiglio di Stato e ai giudici subordinati*, Napoli 1963, p. 73.

<sup>96</sup> La dottrina è ormai unanimemente orientata in tal senso. Cfr. comunque al riguardo A. AMORTH, *La Costituzione*, cit., p. 93; G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione*, cit., p. 141; C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 406; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 161 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti*, cit., p. 131; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti fra Regioni e Stato*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, p. 1020; S. BARTOLE, *La "posizione"*, cit., p. 2584; P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1055; F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 281; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 281; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., pp. 1724 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 239 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., pp. 6 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 435 ss.; A. MEALE, *Principi di diritto regionale*, Bari 1991, p. 107; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., pp. 434 ss.; F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in "Quad. cost." 2003, p. 312; IDEM, *Lo scioglimento*, cit., pp. 29 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2497; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 552. Tale soluzione, peraltro, era stata in precedenza prefigurata, seppur con accenni problematici, da P. VIRGA, *La Regione*, cit., pp. 167 ss. Vi era peraltro chi, come P. CESAREO, *L'autonomia*, cit., p. 41, sosteneva una tesi

Le resistenze iniziali della dottrina nel ritenere ammissibile il ricorso a questo strumento erano esclusivamente dovute alla configurazione che aveva originariamente assunto. In un primo momento, infatti, come noto, si riteneva che esistesse un'unica tipologia di conflitti di attribuzione, quelli da *vindicatio potestatis*, in cui ciascuno dei soggetti del conflitto rivendica a sè la titolarità e l'esercizio dell'attribuzione costituzionale in contestazione. Ciò rendeva automaticamente impraticabile l'esperimento del conflitto da parte delle Regioni nei riguardi del provvedimento dissolutivo del Presidente della Repubblica. Le Regioni, infatti, non potrebbero in alcun modo rivendicare il potere di provvedere alla propria ... autodissoluzione, che l'inequivoco dettato costituzionale (e prima ancora la stessa logica costituzionale) rimettono in capo agli organi statali.

È altrettanto noto e non necessita pertanto di ulteriore trattazione in questa sede che la Corte costituzionale, nel corso dei decenni, ha configurato l'esistenza di un'ulteriore tipologia di conflitti di attribuzione, quelli c.d. "da menomazione" o "da interferenza", in cui il ricorrente ipotizza la lesione di una propria attribuzione costituzionale a seguito del mancato o cattivo esercizio di un'attribuzione costituzionale di pertinenza del resistente. La dottrina ha pertanto iniziato ad esprimersi unanimemente a favore dell'esperibilità di questo tipo di conflitto da parte delle Regioni nei riguardi del provvedimento dissolutivo *ab extra* dei loro organi di vertice, laddove ritengano che gli organi statali titolari del relativo potere lo abbiano esercitato in modo non corretto.

definita "eclettica" da P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 437, seppur con specifico riferimento alla Regione Trentino: a suo avviso il provvedimento dissolutivo avrebbe dovuto essere impugnato di fronte alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni in caso di violazione della Costituzione, dello statuto o del principio di parità tra gruppi linguistici; negli altri casi vi sarebbe stata la competenza generale di legittimità del Consiglio di Stato.



In tal senso, peraltro, come già si è visto, si è definitivamente ed inequivocabilmente espressa la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 219 del 2013<sup>97</sup>, laddove ha configurato il conflitto intersoggettivo quale strumento di tutela delle istanze regionali nei riguardi di possibili provvedimenti dissolutivi illegittimi perchè adottati in difetto dei presupposti “sostanziali” prescritti o per ragioni puramente “politiche” .

A fronte dell’ormai raggiunta certezza in ordine alla astratta possibilità di ricorrere allo strumento rimediabile *de quo*, permangono però consistenti ostacoli di carattere tecnico-pratico che si frappongono alla sua effettiva praticabilità o che, comunque, ne rendono particolarmente difficoltoso l’esercizio.

Un primo problema che si pone al riguardo è quello dell’organo regionale legittimato alla sollevazione del conflitto<sup>98</sup>. Alla luce della disciplina vigente, infatti, come noto, il ricorso deve essere proposto dal Presidente della Giunta previa deliberazione della stessa. Ebbene, a seguito dell’emanazione del provvedimento dissolutivo, gli organi regionali di vertice che ne sono colpiti cessano con immediatezza dalla carica. Conseguentemente, non potrebbero deliberare e/o proporre il ricorso e vi sarebbe comunque una sopravvenuta carenza di legittimazione processuale. La questione, come è ovvio, assume particolare rilievo riguardo all’ipotesi in cui la Regione abbia optato per la forma di governo “standard”, in quanto il provvedimento dissolutivo, quale che sia l’organo al quale è indirizzato,

<sup>97</sup> Punto 14.7. del *Considerato in diritto*, laddove si afferma che la Costituzione “*assicura la piena tutela delle istanze regionali, affidando a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti tra Stato e Regione che possano insorgere in sede di applicazione dell’art. 126 Cost.*”.

<sup>98</sup> Il primo a sottolineare l’esistenza di profili di criticità riguardo alla legittimazione attiva al conflitto è stato G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti*, cit., p. 131.

determina la contestuale cessazione di tutti gli organi di vertice<sup>99</sup>.

Al riguardo, però, in dottrina, sono state avanzate molteplici, possibili soluzioni.

Alcuni, richiamando una tesi per la verità elaborata riguardo agli enti locali<sup>100</sup>, ipotizzavano una sorta di *prorogatio ad hoc* del Consiglio regionale, cui sarebbe rimessa la legittimazione alla sollevazione del conflitto<sup>101</sup>. Altri attribuivano la legittimazione attiva alla Commissione straordinaria nominata con il decreto di scioglimento<sup>102</sup>.

Altri ancora, invece, ritenevano che la Giunta conservasse la facoltà di sollevare il conflitto fino al momento del ricevimento del provvedimento dissolutorio e a condizione che il ricorso fosse deliberato contestualmente a tale ricezione<sup>103</sup>. Sono stati avanzati due ordini di obiezioni all'accoglimento di questa tesi. Anzitutto, il provvedimento in parola produce i suoi effetti dal momento della sua adozione o, comunque, da quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino Ufficiale della Regione e quindi non è recettizio, anche in considerazione del fatto che non viene in alcun modo comunicato agli organi regionali interessati<sup>104</sup>. Ne discende che da quel momento gli organi regionali sono già decaduti con conseguente per-

<sup>99</sup> Al contrario, secondo A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 555, qualora si trattasse di un provvedimento di scioglimento del Consiglio, il problema non si porrebbe qualora si aderisse alla tesi della *prorogatio* del Presidente che potrebbe pertanto sollevare il conflitto.

<sup>100</sup> Si allude a S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, diretto da V. E. ORLANDO, II, Milano 1904, p. 748.

<sup>101</sup> In tal senso E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 370.

<sup>102</sup> Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 165; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 990; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 280 ss.

<sup>103</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., pp. 990 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1725.

<sup>104</sup> Come rileva T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 242.

dita della loro legittimazione processuale<sup>105</sup>. Quand'anche, però, al provvedimento fosse riconosciuto carattere recettizio, gli organi regionali cesserebbero *ipso iure* dalla carica dal momento del suo ricevimento, per cui risulterebbe loro ugualmente preclusa la contestuale sollevazione del conflitto.

In secondo luogo, come è stato correttamente osservato<sup>106</sup>, la determinazione del momento della sollevazione del conflitto non riveste alcun rilievo in ordine alla questione della legittimazione a sollevarlo. L'alternativa che si pone al riguardo è infatti la seguente: la legittimazione a sollevare il conflitto si è ormai irrimediabilmente consumata al momento dell'adozione o della ricezione del decreto di scioglimento-rimozione; oppure tale legittimazione permane in capo agli organi regionali, indipendentemente dall'adozione o dalla ricezione del decreto, e in tal caso non assume rilievo il fatto che il ricorso sia stato deliberato e proposto prima o contestualmente al ricevimento del provvedimento dissolutivo oppure in epoca successiva.

La tesi che appare più convincente è allora quella sostenuta da chi ritiene, sulla scorta delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale riguardo ad alcuni casi analoghi, che l'organo cessato dalla carica conservi purtuttavia la legittimazione ad impugnare l'atto che ne ha determinato la rimozione con una sorta di "*ultimo appello all'organo di giustizia costituzionale*"<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Per questo motivo vi era chi, come A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 963, riteneva che la Giunta conservasse la legittimazione a sollevare il conflitto nel periodo di tempo intercorrente tra l'adozione del decreto presidenziale (con la conseguente controfirma) e la sua pubblicazione, momento in cui sarebbe scattata la sostituzione con la Commissione straordinaria.

<sup>106</sup> Cfr. A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 555.

<sup>107</sup> Sul punto cfr. A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., pp. 554 ss., il quale traccia un parallelo con il noto "caso Mancuso" relativo alla mozione di sfiducia individuale.

Il secondo, possibile ostacolo all'utile e proficuo esperimento del rimedio in parola è costituito dalla sua prevedibile, ridotta efficacia. Occorre infatti considerare che, in seguito all'adozione del provvedimento dissolutorio e alla conseguente cessazione dalla carica degli organi regionali, nel più breve tempo possibile si deve provvedere all'indizione e allo svolgimento delle elezioni regionali al fine di ripristinare la corretta fisiologia democratico-rappresentativa. In considerazione delle tempistiche non certo ridotte dei giudizi costituzionali, potrebbe accadere che l'eventuale sentenza della Corte favorevole alla Regione ricorrente intervenga in un momento successivo allo svolgimento della tornata elettorale e all'insediamento dei nuovi organi regionali risultando così *inutiliter data*.

Anche sotto questo profilo, però, vi è una serie di possibili rimedi idonei a scongiurare, almeno in teoria, il rischio dell'infruttuoso esperimento del conflitto.

Occorre anzitutto osservare che il ricorso deve essere comunque proposto senza indugio<sup>108</sup>, stante la brevità dei termini previsti al riguardo a pena di decadenza e l'assoluta urgenza di ottenere quanto prima l'eventuale rimozione di un provvedimento così fortemente incisivo dell'autonomia regionale. Il *dies a quo* coincide con il momento dell'avvenuta pubblicazione del decreto presidenziale, dal quale cominciano effettivamente a prodursi i suoi effetti dissolutori. Si tratta infatti, come detto, di un atto non recettizio, in quanto neppure soggetto alla comunicazione alla Regione destinataria. Non sarebbe comunque precluso alla Regione impugnare il decreto anche in un momento precedente alla sua pubblicazione, una volta che è venuta

<sup>108</sup> A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 557, sottolinea a ragione che le Regioni avrebbero tutto l'interesse a proporre il ricorso nel più breve tempo possibile, senza lasciare interamente decorrere i sessanta giorni prescritti dall'art. 39, comma 3, l. n. 87/1953.

“informalmente” a conoscenza della sua adozione e del suo perfezionamento a seguito dell’apposizione della controfirma ministeriale<sup>109</sup>.

La dottrina, inoltre, è unanime<sup>110</sup> nel sostenere la necessità per la Regione ricorrente di avanzare, contestualmente alla proposizione del ricorso, l’istanza di sospensione cautelare del provvedimento dissolutivo ai sensi dell’art. 40, l.n. 87/1953<sup>111</sup>, al fine di paralizzarne immediatamente la carica pregiudizievole. Particolarmente agevole, sotto questo profilo, risulterebbe l’assolvimento dell’onere probatorio in relazione al presupposto del *periculum in mora* che, come è stato correttamente osservato, è *in re ipsa*<sup>112</sup>. Per quanto concerne infatti la gravità del pregiudizio, è del tutto intuitivo che non occorrono particolari allegazioni o argomentazioni dirette a dimostrare la portata degli effetti lesivi arrecati all’autonomia regionale e al principio di rappresentatività democratica dal decreto di scioglimento-rimozione. Analoghe considerazioni valgono riguardo al carattere di irreparabilità del pregiudizio derivante dall’immediata efficacia del provvedimento dissolutivo. Come detto, infatti, qualora l’eventuale, successiva sentenza di merito della Corte favorevole al ricorrente inter-

<sup>109</sup> In buona sostanza, quindi, in virtù del carattere non recettizio dell’atto, l’interesse all’impugnazione del provvedimento dissolutivo insorge non appena gli organi regionali ne hanno notizia, come sottolinea P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 439.

<sup>110</sup> In tal senso, *ex plurimis*, E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 166 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 991; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 242; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 439; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 454; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 30; A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 556.

<sup>111</sup> A tenore del quale “L’esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero fra Regioni può essere in pendenza del giudizio sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte”.

<sup>112</sup> Cfr. ancora una volta, sul punto, A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 556.

venisse in epoca successiva allo svolgimento delle elezioni e all'insediamento dei nuovi organi regionali rischierebbe comunque di risultare *inutiliter resa*. Di contro, un ben maggiore sforzo sul piano argomentativo e probatorio sarebbe comunque richiesto alla Regione ricorrente riguardo al presupposto del *fumus boni iuris*, sul quale peraltro dovrebbe esclusivamente concentrarsi il giudizio della Corte.

Ferma l'indiscussa utilità pratica della misura cautelare in parola ai fini della salvaguardia dell'autonomia regionale, si potrebbe invece dibattere intorno all'opportunità della sua adozione. Da un lato, infatti, la sospensione dell'efficacia del provvedimento dissolutorio (presuntivamente adottato per gravi motivi... ) determinerebbe la permanenza (*rectius*, il ritorno) in carica degli organi regionali rimossi, seppur con poteri ridotti all'ordinaria amministrazione, nonché il blocco delle procedure elettorali in attesa della decisione della Corte, scongiurando in tal modo il rischio che un'eventuale decisione favorevole alla Regione ricorrente possa determinare gli effetti dirompenti di cui si dirà di qui a poco. Dall'altro, però, risulterebbe inopportuna la permanenza in carica di organi regionali asseritamente responsabili di gravi illeciti<sup>113</sup>, addirittura confinati in una sorta di "quiescenza di poteri", con gravi e prevedibili ripercussioni anche in ordine alla continuità dell'azione regionale. In tale ultimo caso, pertanto, secondo taluno sarebbe preferibile e comunque più opportuno favorire il ricorso al corpo elettorale nel più breve tempo possibile<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Manifestano dubbi sull'opportunità di porre nel nulla l'efficacia del provvedimento dissolutorio E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 166 ss., ad avviso del quale la sospensione cautelare dovrebbe essere disposta soltanto in presenza di un provvedimento dissolutorio palesemente illegittimo; D. ZANCI, *Lo scioglimento*, cit., p. 282 ss.; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 541.

<sup>114</sup> Cfr. E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 738.

Allo stesso modo, fondate e motivate perplessità possono nutrirsi in ordine all'effettiva incisività di questo strumento. Ad oggi, infatti, la Corte costituzionale non ha ancora preso in considerazione alcuna delle istanze cautelari che le sono state proposte, preferendo piuttosto accelerare i tempi del giudizio al fine di pervenire il più rapidamente possibile ad una decisione di merito.

Al di là dell'istanza di sospensione in via cautelare, che rappresenta in effetti uno strumento giuridico concretamente esperibile, gli altri possibili rimedi indicati dalla dottrina assumono il valore di meri auspici perchè la loro attivazione è rimessa nell'esclusiva disponibilità della Corte costituzionale. Così, ad esempio, la possibile accelerazione dei tempi del giudizio attraverso la riduzione dei termini alla metà di cui all'art. 9, l. cost. n. 1/1953 è una misura di cui può avvalersi il Presidente della Corte, con decreto motivato, qualora ne ravvisi la necessità<sup>115</sup>.

La soluzione che appare preferibile al fine di coniugare le diverse esigenze sul terreno potrebbe essere quella di introdurre un'apposita disposizione che preveda, in caso di impugnazione del provvedimento dissolutivo, la proroga della fase di amministrazione "straordinaria" fino al momento della decisione della Corte. Tale previsione risulterebbe perfettamente legittima in quanto, come si vedrà meglio più avanti, è venuta meno la disposizione che fissava in tre mesi il termine massimo di durata della ridetta fase di amministrazione "provvisoria" conseguente alla dissoluzione degli organi regionali.

Una volta acclarata, per le Regioni, l'effettiva possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzioni avverso il provvedimento dissolutivo dei loro organi di vertice, anche attraverso il superamento delle problematiche di ordi-

<sup>115</sup> In tal senso già C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 991; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 282 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 439.

ne pratico di cui si è detto, resta da chiarire la latitudine del sindacato della Corte.

Al riguardo occorre anzitutto premettere che il ricorso potrebbe essere proposto sia per motivi di carattere formale-procedurale, attinenti ad eventuali vizi del procedimento dissolutorio (quali, a titolo meramente esemplificativo, la mancanza del parere parlamentare, la carenza assoluta di motivazione del decreto presidenziale, la mancanza della controfirma ministeriale) che per motivi di carattere sostanziale, attinenti ai presupposti giustificativi della dissoluzione *ab extra* contemplati dall'art. 126 Cost.<sup>116</sup>

La Corte, in linea di principio, dovrebbe limitarsi a compiere un mero riscontro "esterno" sull'*iter* motivazionale del decreto presidenziale, con particolare riferimento alla correttezza logico-giuridica e alla non arbitrarietà del ragionamento attraverso il quale il Presidente è pervenuto all'adozione del provvedimento dissolutorio. Appare chiaro, però, che un sindacato di tale natura, anche per la molteplicità di valutazioni che comporta, implica necessariamente, da parte della Corte, la formulazione di una serie di autonomi giudizi di merito in ordine ai presupposti "sostanziali", all'applicazione "residuale" dell'istituto e al "bilanciamento" tra contrapposti valori di rango costituzionale, compiuti al lume di regole di giudizio sfuggenti e indefinite quali la "ragionevolezza" e la "proporzionalità".

Sotto quest'ultimo profilo il sindacato della Corte potrebbe risultare particolarmente penetrante ed incisivo ed assumere una latitudine particolarmente ampia. Il giudi-

<sup>116</sup> In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 239 ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 30; C. PADULA, *Art. 126*, cit., p. 1126. F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 490, parlava di "vizi formali del decreto, difetti nella prescritta motivazione di esso, manifesti abusi nell'apprezzamento dei motivi dello scioglimento". Vi era peraltro chi, come M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 180, riteneva che il ricorso non potesse mai essere proposto nel caso di scioglimento-rimozione disposto per motivi attinenti alla "sicurezza nazionale".



zio dovrebbe infatti riguardare: gli accertamenti “obiettivi” di legittimità compiuti riguardo alla violazione di una puntuale disposizione normativa; le valutazioni *lato sensu* “discrezionali” compiute in ordine alla “gravità” degli effetti prodotti dalla violazione sul piano dell’incidenza sui primari valori di rango “ordinamentale”; le valutazioni svolte in ordine all’impossibilità di esperire gli “ordinari” strumenti rimediali o alla loro inefficacia e alla conseguente necessità di ricorrere al “residuale” strumento “eccezionale” di cui all’art. 126 Cost.; la correttezza dell’operazione di “bilanciamento” tra istanze unitarie-“ordinamentali” ed istanze regionali effettuata dal Capo dello Stato.

La Corte, pertanto, rischierebbe di travalicare il campo del mero controllo di legittimità e di essere trascinata suo malgrado sul terreno della “discrezionalità politica”<sup>117</sup>.

Resta da esaminare un ultimo profilo che presenta implicazioni non secondarie sull’autonomia regionale. Si allude alle conseguenze prodotte dall’eventuale pronuncia della Corte favorevole alla Regione ricorrente intervenuta in un momento successivo alla svolgimento delle elezioni regionali e all’insediamento del nuovo Consiglio e non preceduta dalla sospensione cautelare del provvedimento dissolutivo.

Parte della dottrina ritiene che la sentenza della Corte costituzionale risulterebbe comunque *inutiliter data*, in quanto non sarebbe in alcun modo possibile ristabilire lo *status quo ante* attraverso la reimmissione in carica degli organi precedenti al posto di quelli neoeletti. Questi ultimi godono infatti di una legittimazione democratica diretta insuscettibile di essere attaccata e travolta persino da

<sup>117</sup> Come sottolineano J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1275, secondo la quale la Corte dovrebbe limitarsi soltanto ad accertare la sussistenza delle infrazioni addebitate agli organi regionali, essendole preclusa ogni valutazione in ordine alla loro “gravità”; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 241.

una pronuncia della Corte costituzionale<sup>118</sup>. Addirittura vi è chi si è spinto a sostenere che, a seguito dell'avvenuto svolgimento delle elezioni, la Corte costituzionale dovrebbe dichiarare la cessazione della materia del contendere<sup>119</sup>. In buona sostanza, l'esito elettorale risulterebbe una sorta di "lavacro" idoneo a risolvere in modo definitivo e incontrovertibile la situazione determinatasi a seguito dell'adozione del provvedimento dissolutorio e legittimerebbe addirittura la sostanziale elusione del giudicato costituzionale. L'autonomia regionale, del resto, non ne risulterebbe gravemente compressa in virtù del fatto che al ristabilimento della "fisiologia" istituzionale attraverso l'elezione dei nuovi organi regionali avrebbe provveduto il corpo elettorale regionale. L'esperimento con esito vittorioso dello strumento del conflitto di attribuzione si rivelerebbe pertanto simile ad un'arma spuntata e comunque privo di qualsivoglia efficacia, nell'ipotesi in cui la pronuncia della Corte non intervenisse prima dello svolgimento delle elezioni. *Tamquam non esset*. Dalla pronuncia della Corte potrebbero pertanto (in ipotesi molto remota...) discendere soltanto conseguenze politiche. Il Parlamento, infatti, potrebbe far valere la responsabilità politica del Governo attraverso la presentazione di una mozione di sfiducia. Più difficoltoso risulterebbe il tentativo di far valere la responsabilità del Presidente della Repubblica ex art. 90 Cost.<sup>120</sup> atteso che la situazione in oggetto appare analoga a quella della promulgazione senza rinvio o rilievi di una legge dichiarata successivamente incostituzionale. A meno di non riuscire a dimostrare l'esistenza di un accordo collusivo con il Governo per rimuovere gli organi regionali di vertice, pur nella

<sup>118</sup> Si esprime in tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 166.

<sup>119</sup> P. VIRGA, *La regione*, cit., p. 169.

<sup>120</sup> Tesi sostenuta da E. SALLIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 352.

consapevolezza dell'assenza dei presupposti prescritti, per ragioni politiche o di altro genere.

In realtà, però, tale tesi non appare condivisibile per tre ordini di motivi. *In primis*, a prescindere da ogni considerazione in merito alle possibili conseguenze delle pronunce risolutive dei conflitti di attribuzione (il c.d. “seguito” dei conflitti<sup>121</sup>), non è plausibile avallare una tesi che - anche in spregio al principio di economia degli strumenti giuridici<sup>122</sup> - giustifichi *sic et simpliciter* l'elusione, *rectius* l'inutilità del giudicato costituzionale. In secondo luogo, tale tesi presenta una vistosa contraddizione in termini. Da un lato, infatti, si ritiene più che legittima e giustificata, attraverso l'evocazione del “totem” della legittimazione democratica, la permanenza in carica degli organi neoeletti nonostante la presenza ed anzi in spregio ad una pronuncia della Corte costituzionale che ha ristabilito la legalità costituzionale violata. Dall'altro però, così facendo, si arriva a giustificare ed accettare senza colpo ferire la rimozione dalla carica dei precedenti organi regionali, anch'essi legittimamente e democraticamente eletti e quindi rappresentativi della volontà popolare, sulla scorta di un provvedimento governativo-presidenziale successivamente dichiarato illegittimo. Appare pertanto evidente che il principio della legittimazione democratica non può essere in questo caso legittimamente ed utilmente invocato al fine di impedire la rimozione dalla carica degli organi neoeletti e il ripristino dello *status quo ante*. Tanto più che - e qui si giunge al terzo motivo- la situazione presa in esame non appare dissimile da quella in cui si arrivi alla rimozione degli organi neoeletti a seguito dell'accertamento, ad esempio, della

<sup>121</sup> Riguardo al quale cfr. M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano 2003.

<sup>122</sup> Come rileva D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 281 ss.

irregolarità del procedimento elettorale e del conseguente annullamento delle elezioni.

Si ritiene pertanto preferibile aderire alla tesi di coloro che si esprimono a favore della decadenza degli organi neoeletti e della reimmisione in carica di quelli illeggittimamente rimossi *ab extra*. Soltanto in questo modo, infatti, si potrebbe garantire il pieno ripristino della legalità costituzionale violata nonchè il rispetto del principio di utilità, in ossequio al quale non risulterebbe in alcun modo ragionevole ascrivere una sostanziale inefficacia all'esperienza di uno strumento rimediale di ordine costituzionale quale il conflitto di attribuzioni intersoggettivo e alla sentenza che lo definisce.

Appare chiaro che in tal caso si aprirebbero non banali interrogativi in ordine alle modalità e alla procedura da seguire per ristabilire lo *status quo ante* e ai soggetti competenti in tal senso. Potrebbe infatti ipotizzarsi l'intervento di un provvedimento governativo o presidenziale oppure la necessità di una pronuncia del giudice amministrativo. La risoluzione di problematiche di tal fatta, però, potrebbe e dovrebbe essere rimessa alla legge statale chiamata, come si vedrà in appresso, a disciplinare la fase successiva all'avvenuta dissoluzione degli organi regionali. Tale legge, per la verità, proprio al fine di impedire in radice lo sviluppo dei profili problematici appena dibattuti, potrebbe e dovrebbe prevedere, come detto, in caso di impugnazione del provvedimento dissolutorio, una sorta di *prorogatio ope legis* dell'organo chiamato a gestire la fase dell'amministrazione "straordinaria" fino alla decisione della Corte con contestuale sospensione/interruzione delle operazioni elettorali eventualmente già avviate.

In conclusione, le Regioni dispongono di uno strumento idoneo a salvaguardare la loro autonomia che presenta però inconvenienti ed ostacoli tanto riguardo alla sua con-

creta praticabilità quanto riguardo alla sua effettiva utilità ed efficacia.

### 8 – *Il procedimento dissolutorio nelle Regioni a statuto speciale. Cenni*

Rispetto alla disciplina del procedimento dissolutorio dettata per le Regioni ordinarie, non si registrano significativi elementi di diversità negli statuti delle Regioni speciali<sup>123</sup>, così come modificati dalla l. cost. n. 2/2001. Al riguardo valgono pertanto le medesime considerazioni già svolte in ordine alla titolarità del potere dissolutorio e alla natura del provvedimento di scioglimento-rimozione.

L'unica eccezione è costituita dallo statuto siciliano che, all'art. 8<sup>124</sup>, prevede un *iter* procedurale almeno in parte diverso rispetto a quello prescritto a livello costituzionale<sup>125</sup>. Ciò è ancora una volta dovuto ai difetti di coordinamento dello statuto con la Costituzione repubblicana, peraltro acuiti dalla l. cost. n. 2/2001 che ha introdotto *ex novo* nell'art. 8 il comma 5 senza però al contempo modificare, allo scopo di disporre l'adeguamento all'art. 126 Cost., il comma 1<sup>126</sup>.

<sup>123</sup> Cfr. art. 22 statuto Friuli Venezia Giulia; art. 50 statuto Sardegna; art. 48 statuto Valle d'Aosta; art. 49 bis, comma 3, statuto Trentino Alto Adige, che ripropongono sostanzialmente il "classico" *iter* prescritto dall'art. 126 Cost.: deliberazione del Consiglio dei Ministri; parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali; decreto motivato del Presidente della Repubblica. Sul punto cfr. D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., pp. 543 ss.

<sup>124</sup> Tale disposizione ha ricevuto attuazione ad opera del D.P.R. 5 agosto 1961, n. 784.

<sup>125</sup> Tale deroga "non sembra implicare una rottura dei fondamentali principi stabiliti dalla Costituzione" e quindi determinare un'illegitimità costituzionale dello statuto siciliano secondo L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 437. Sul punto cfr. anche G. LA BARBERA, *Lineamenti*, cit., p. 336; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 187; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note*, cit., p. 89.

<sup>126</sup> In tal modo disattendendo l'auspicio espresso subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione da G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 43, in ordine all'im-

Allo stato, pertanto, l'art. 8, rispettivamente ai commi 1 e 5, contempla presupposti "sostanziali" e "procedurali" diversi per lo scioglimento dell'Assemblea regionale<sup>127</sup>, da un lato, e per la rimozione del Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto, dall'altro. Nell'un caso, infatti, sul piano "sostanziale", prescrive che lo scioglimento dell'Assemblea può essere disposto soltanto per "persistente violazione dello statuto" mentre, sul piano "procedurale", richiede la previa proposta al Governo da parte del Commissario dello Stato e prevede che *"il decreto di scioglimento deve essere preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato"*. Nell'altro, invece, in ordine alla rimozione del Presidente, sul piano "sostanziale" richiama pedissequamente i presupposti di cui all'art. 126 Cost., vale a dire gli "atti contrari alla Costituzione", le "gravi violazioni di legge" e le "ragioni di sicurezza nazionale", mentre sul piano "procedurale" non vi è alcun accenno all'iniziativa del Commissario dello Stato e si prevede soltanto che il provvedimento dissolutorio sia adottato con decreto motivato del Presidente della Repubblica *"preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato"*.

Per quanto concerne le differenze relative ai presupposti "sostanziali", si è già visto che non assumono alcun rilievo. In realtà, infatti, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 8 dello statuto induce a ritenere che lo scioglimento dell'Assemblea regionale possa essere disposto non soltanto nell'ipotesi di "persistente violazione dello statuto" bensì anche in presenza delle altre fattispecie

mediata modifica della disposizione statutaria al fine di renderla conforme alla disciplina prescritta per le Regioni ordinarie e le altre Regioni speciali.

<sup>127</sup> Riguardo alla quale cfr. R. DE MARIA, *Scioglimento del Legislativo e (connessa?) rimozione dell'Esecutivo regionale siciliano: "poscia più che 'l dolor, potè 'l digiuno"*, in "www.forumcostituzionale.it" 22 Aprile 2010.

contemplate dall'art. 126 Cost.<sup>128</sup> ed espressamente richiamate al comma 5 riguardo alla rimozione del Presidente.

Allo stesso modo, e conseguentemente, si rivelano soltanto apparenti le pretese differenze relative allo svolgimento dell'*iter* procedimentale nelle due diverse ipotesi di scioglimento dell'Assemblea e di rimozione del Presidente e in particolare la mancata previsione, nel secondo caso, dell'iniziativa da parte del Commissario dello Stato, *sub specie* di proposta al Governo. Una volta acclarata la possibilità di procedere allo scioglimento dell'Assemblea nelle medesime ipotesi in cui è possibile procedere alla rimozione del Presidente, ne deriva infatti la non necessarietà dell'iniziativa del Commissario se non nella sola ipotesi in cui è espressamente prevista, vale a dire quella di "persistente violazione dello statuto" contemplata al primo comma della richiamata disposizione statutaria<sup>129</sup>.

Maggiormente gravido di implicazioni si rivela invece, almeno in apparenza, l'altro, peculiare e specifico presupposto "procedurale" contemplato dalla disposizione statutaria, vale a dire la necessità che il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione sia preceduto da una deliberazione di entrambe le Camere.

<sup>128</sup> Vedi *retro*, cap. II, par. 7.

<sup>129</sup> In tal senso già E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 145, ad avviso del quale, in realtà, vi era una ripartizione di competenze tra Governo e Commissario fondata sulla diversità dei presupposti giustificativi dello scioglimento, e, più di recente, D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 544. Preme peraltro al riguardo sottolineare come, già in epoca anteriore alla Novella costituzionale e all'inserimento nell'art. 8 dello statuto siciliano del comma 5, vi fosse chi (P. COSTANZO, Art. 126, cit., p. 430), sulla base di un'interpretazione "sistematica" dell'art. 126 Cost. e dell'art. 8 dello statuto, riteneva che in ogni caso l'iniziativa commissariale non fosse "esclusiva" bensì "particolare", "aggiuntiva" e "concorrente" con quella "generale" governativa e quindi non necessaria, potendo il Governo procedere autonomamente e a prescindere da essa. Ritenevano invece che l'iniziativa commissariale fosse necessaria ed esclusiva V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 482; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 165; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 188; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note*, cit., pp. 81 ss.

La dottrina si è a lungo interrogata e divisa circa la natura e l'efficacia di detta deliberazione bicamerale<sup>130</sup>. Sotto il primo profilo, l'opinione prevalente è che si tratti di una deliberazione sprovvista di natura legislativa<sup>131</sup> equiparabile, al più, ad un atto di indirizzo<sup>132</sup>. Quanto all'efficacia, invece, si registrano opinioni radicalmente contrastanti. Vi è infatti chi ritiene che si tratti di un atto non soltanto obbligatorio ma anche vincolante<sup>133</sup>, tanto nei riguardi del Governo quanto nei riguardi del Capo dello Stato, che non se ne potrebbero pertanto discostare nel compimento dei successivi atti di rispettiva pertinenza. Viceversa, altri<sup>134</sup> ritengono che si tratti di un atto obbligatorio ma non vincolante, di carattere consultivo, sostanzialmente equiparabile al parere della Commissione parlamentare per

<sup>130</sup> Si rileva come secondo la dottrina le due Camere si dovrebbero pronunciare separatamente. Al riguardo cfr. E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 347; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 146; L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958, II, p. 436; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., pp. 237 ss., in base al rilievo che il Parlamento è chiamato a pronunciarsi in seduta comune nei soli casi espressamente e tassativamente previsti dalla Costituzione.

<sup>131</sup> L. ELIA, *Gli atti*, cit., pp. 435 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 128; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 237. Secondo C. AUSIELLO ORLANDO, *Note*, cit., p. 89, invece, la forma legislativa sarebbe semplicemente non necessaria.

<sup>132</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 432.

<sup>133</sup> In tal senso P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 166; V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 482; T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 181; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 347 ss.; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note*, cit., pp. 81 ss.; P. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1054; G. LA BARBERA, *Lineamenti*, cit., p. 416; E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 508; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 237; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 757; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 335 ss.; D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 544.

<sup>134</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 429 ss., p. 432, secondo il quale, poiché la deliberazione non ha valore legislativo, la sua vincolatività avrebbe dovuto essere chiaramente ed esplicitamente prescritta; C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2496, il quale ritiene tuttavia che “un pronunciamento negativo espresso in sede parlamentare sia indubbiamente destinato a costituire un notevole elemento di dissuasione sul piano politico”.



le questioni regionali prescritto dall'art. 126 Cost.<sup>135</sup>, con conseguente conservazione in capo al Governo e al Presidente della Repubblica di un ampio margine di autonomia nel compimento delle rispettive scelte.

L'adesione all'una o all'altra tesi determina conseguenze di rilievo non soltanto sul concreto svolgimento delle successive tappe del procedimento dissolutivo ma anche in ordine alla *vexata quaestio* della titolarità sostanziale del potere dissolutivo e della natura del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione.

Qualora si accedesse alla tesi dell'efficacia vincolante, infatti, la titolarità "sostanziale" del potere dissolutivo risiederebbe nelle Camere<sup>136</sup> e il decreto presidenziale risulterebbe un atto dovuto<sup>137</sup>, diretto soltanto a conferire veste formale alla decisione parlamentare. Il procedimento dissolutivo assumerebbe in tal modo, almeno a prima vista<sup>138</sup>, una connotazione maggiormente "garantistica" dell'autonomia regionale rispetto a quello prescritto riguardo alle Regioni ordinarie<sup>139</sup>. In realtà, però, a seguito di una più attenta analisi risulta chiaro che il radicamento della potestà decisoria in capo alle Camere da un lato ne determinerebbe l'assoggettamento a logiche di discrezionalità politica e dall'altro precluderebbe ogni possibilità di

<sup>135</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 432 ss., ad avviso del quale il parere prescritto dall'art. 126 Cost. "rappresenta la versione semplificata e razionalizzata di quell'antecedente precostituzionale".

<sup>136</sup> Cfr., in tal senso, A. TURTURRO, *La reiterata*, cit., p. 522.

<sup>137</sup> Al riguardo cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 239, ad avviso del quale si tratta di un atto "alla cui emanazione il Presidente della Repubblica è tenuto a norma di una esplicita e tassativa disposizione costituzionale"; E. ALBANESI, *La rimozione*, cit., p. 117.

<sup>138</sup> Come segnala D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., p. 544.

<sup>139</sup> Come rilevano P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 839. Secondo E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 349, la necessità della deliberazione separata di entrambe le Camere renderebbe lo scioglimento "non solo difficile ma addirittura impossibile".

intervento “oppositivo” da parte del Capo dello Stato proprio nella sua veste neutrale di garante (anche) dell’autonomia regionale<sup>140</sup>.

Nel caso in cui, viceversa, si optasse per la tesi dell’efficacia non vincolante, la questione controversa si riproporrebbe riguardo alla Regione siciliana in termini non dissimili da come si presenta riguardo alle Regioni ordinarie e alle altre Regioni speciali. Al riguardo, assolutamente prevalente è sempre risultato l’orientamento che propugna la natura sostanzialmente governativa del decreto presidenziale<sup>141</sup>, proprio sulla scorta delle ravvisate analogie con la procedura contemplata dall’art. 126 Cost. e in particolare, dell’equiparazione della deliberazione camerale al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>142</sup>.

Quest’ultima tesi risulta pienamente condivisibile sul piano delle premesse argomentative, in particolare per quanto concerne la necessità di procedere ad un’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni statutarie siciliane riguardo ai presupposti “procedurali”, in modo da pervenire anche sotto questo profilo al definitivo superamento degli ormai più volte segnalati difetti di coordinamento tra Carta costituzionale e statuto speciale e alla sostanziale estensione anche alla Regione Sicilia dell’*iter* procedimentale descritto all’art. 126 Cost.<sup>143</sup>

<sup>140</sup> In questo senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 239; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, cit., p. 8.

<sup>141</sup> Cfr. S. BARTOLE - F. MASTRACOSTINO - L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna 1988, p. 115, ad avviso dei quali appare chiaro, pur nel silenzio delle disposizioni statutarie e attuative, che il Commissario deve proporre lo scioglimento dell’Assemblea regionale al Governo; G. LA BARBERA, *Lineamenti*, cit., p. 335; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 431 ss.

<sup>142</sup> Cfr., ancora una volta, P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 432.

<sup>143</sup> Al riguardo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 432, ricorda come dall’esame dei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente emergesse chiaramente che era stata la disciplina dell’art. 126 ad ispirarsi allo statuto siciliano e non viceversa.

Risultano invece suscettibili di revisione critica le conclusioni che ne vengono tratte in ordine alla titolarità del potere decisionale e alla natura del provvedimento dissolutivo. Non diversamente da quanto si è già visto riguardo alle Regioni ordinarie, infatti, si ritiene che il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione degli organi di vertice della Regione Sicilia debba essere annoverato tra gli atti “misti” o “complessi”. Si rinvia al riguardo alle argomentazioni già spiegate in precedenza a sostegno di questa tesi, con particolare riferimento alle considerazioni svolte dalla “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale in ordine al rispettivo ruolo del Governo e del Capo dello Stato. In questa sede è sufficiente osservare come questa tesi, che attribuisce un’ampia valenza al ruolo assolto dal Capo dello Stato nella sua veste di garante neutrale dell’ordinamento costituzionale “repubblicano” inteso nel complesso delle sue articolazioni, è quella che meglio si attaglia all’ottica “garantistica” dell’autonomia regionale che si è cercato fin dall’inizio di propugnare nell’interpretazione dell’istituto dello scioglimento “sanzionatorio”.

9 – *La fase dell’amministrazione “provvisoria”: le coordinate “sistematiche” della disciplina e la fonte competente*

Delicati problemi di bilanciamento tra protezione di istanze unitarie e salvaguardia dell’autonomia regionale si pongono anche riguardo alla fase di amministrazione “provvisoria” della Regione, che prende avvio contestualmente o immediatamente dopo all’emanazione del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione e termina nel momento stesso dell’avvenuto ripristino della regolarità del circuito rappresentativo regionale attraverso l’insediamento e l’entrata in carica degli organi regionali neoeletti.

In questa fase risultano fortemente attenuate le esigenze di protezione delle istanze unitarie perchè il pregiudizio arrecato alle stesse dovrebbe essere stato definitivamente sanato mediante la rimozione degli organi regionali responsabili del compimento degli illeciti di cui all'art. 126 Cost. L'intera disciplina relativa all'amministrazione "provvisoria" della Regione, pertanto, come è stato acutamente osservato<sup>144</sup>, non dovrebbe essere in alcun modo ispirata a finalità di carattere "sanzionatorio". In caso contrario, infatti, il provvedimento dissolutivo finirebbe per colpire alla radice, *ab imis*, la stessa autonomia regionale e la comunità regionale che ne è la detentrica ultima e non soltanto gli organi regionali che ne hanno fatto un uso non corretto. Limitati accenti di carattere "sanzionatorio" permangono soltanto, come si vedrà, in relazione ad alcuni profili di disciplina diretti ad evitare che in questa fase possano conservare un qualsivoglia ruolo decisionale gli organi regionali rimossi.

Viceversa, la disciplina in parola dovrebbe essere ispirata all'esigenza di salvaguardia dell'autonomia regionale sotto un duplice profilo: in primo luogo, mediante il ripristino nel più breve tempo possibile della "regolarità costituzionale" attraverso l'elezione dei nuovi organi rappre-

<sup>144</sup> C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 9, la quale ritiene che la sanzione "sia diretta in via immediata nei confronti degli organi regionali, cosicchè 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 questi organi è rappresentata. È 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 stabiliti. È, 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."

sentativi regionali; in secondo luogo attraverso la garanzia, nelle more, della continuità dell'azione governativa regionale, seppur con modalità tali da non pregiudicare l'operato dei futuri organi di vertice democraticamente eletti, quali unici e legittimi titolari e depositari della funzione di indirizzo politico regionale.

Sotto questo profilo, in epoca antecedente alla Novella del 1999, l'art. 126 Cost., al quinto ed ultimo comma, prevedeva che *“col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio”*. L'art. 53 della l. n. 62/1953 (c.d. legge Scelba), contenente la disciplina attuativa relativa alla fase dell'amministrazione *“straordinaria”* della Regione, specificava che era rimessa al Presidente della Repubblica la scelta dei tre commissari in una rosa di nove nomi compilata a cura della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In buona sostanza, pertanto, la fase dell'amministrazione *“provvisoria”* era pressochè interamente disciplinata a livello costituzionale, in quanto l'art. 126 provvedeva direttamente sia all'individuazione dell'organo competente a gestirla che alla precisazione dei suoi poteri e, indirettamente, della sua durata in carica.

Ebbene, dal testo novellato dell'art. 126 Cost. è stato totalmente espunto il comma appena richiamato<sup>145</sup>, per cui attualmente non è possibile rinvenire a livello costituzionale alcun riferimento o accenno di disciplina -neppure embrionale- della fase dell'amministrazione *“provvisoria”*. Purtuttavia, a questa disciplina occorrerà seguire a fare

<sup>145</sup> Di *“improvvida cancellazione”* parla C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 9, di *“singolare silenzio”* M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 322.

riferimento nel prosieguo della trattazione, sia perchè continua a ricevere applicazione nei riguardi delle Regioni speciali in virtù della sua sostanziale riproduzione, salvo alcune non significative varianti, nei rispettivi statuti<sup>146</sup>, sia per gli indubbi profili di utilità che conserva anche in ordine all'interpretazione della disciplina applicabile alle Regioni ordinarie.

Riguardo a quest'ultime un primo rilevante problema si pone, nel silenzio della Costituzione al riguardo, in ordine all'individuazione della fonte competente a disciplinare la fase dell'amministrazione "provvisoria".

In dottrina sono state prospettate molteplici soluzioni. Vi è anzitutto chi individua la fonte competente negli statuti regionali<sup>147</sup>. Tale tesi, però, ha incontrato le immediate critiche di coloro che hanno a ragione sottolineato come non potrebbe essere rimessa ad una fonte regionale la disciplina relativa all'esercizio di un potere statale quale quello dissolutorio ex art. 126 Cost.<sup>148</sup>. In aggiunta, si è rilevato come alla fonte statutaria dovrebbe essere riservata la disciplina delle conseguenze della rimozione degli organi di vertice soltanto in riferimento alle ipotesi di scioglimento "funzionale", che ricadono certamente nella forma di governo, ma non anche a quelle di scioglimento "sanzionatorio" che, al contrario, ne risultano escluse.

Altri ritengono che spetti di volta in volta al decreto presidenziale di scioglimento provvedere all'individua-

<sup>146</sup> La l. cost. n. 2/2001 non ha infatti soppresso le relative disposizioni statutarie che pertanto permangono immutate. Al riguardo cfr. art. 22 statuto Friuli Venezia Giulia; art. 50 statuto Sardegna; art. 48 statuto Valle d'Aosta; art. 25 statuto Trentino Alto Adige; art. 8 statuto Sicilia.

<sup>147</sup> Cfr. M. CARLI - C. FUSARO, *Art. 121*, cit., p. 53; G. CAPORALI, *I poteri*, cit., p. 188; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 352; R. BIFULCO, *Le Regioni*, cit., p. 92; T. FENUCCI, *La figura dell'assessore nell'ordinamento regionale*, in "www.federalismi.it" 2009, p. 15.

<sup>148</sup> Come rileva C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2501, il quale, a supporto della competenza statale, richiama anche l'art. 117, comma 2, lettera f), Cost.

zione dell'organo competente a gestire l'amministrazione "provvisoria" e alla delimitazione dei suoi poteri<sup>149</sup>. All'accoglimento di questa tesi si frappone però l'insuperabile obiezione per cui in tal caso si incorrerebbe in una palese violazione del principio di legalità, rimettendosi l'intera disciplina della fase dell'amministrazione "provvisoria" ad un atto individuale e concreto in assenza di una previa disciplina legislativa generale e astratta<sup>150</sup>. Vi è altresì da aggiungere che non sarebbe opportuno riservare all'assoluta discrezionalità del Governo e del Capo dello Stato scelte così profondamente incisive dell'autonomia regionale, peraltro senza la previa indicazione a livello costituzionale o quantomeno legislativo di alcun criterio.

La dottrina prevalente, pertanto, anche procedendo per esclusione, individua la fonte competente nella legge statale. Questa tesi ha ricevuto definitiva conferma da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 196/2003, da un lato ha risolutamente ed inequivocabilmente escluso ogni possibile competenza al riguardo degli statuti regionali<sup>151</sup>, dall'altro ha implicitamente postulato la necessità dell'intervento di una legge statale.

<sup>149</sup> In tal senso cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 322.

<sup>150</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 338.

<sup>151</sup> Cfr. C. cost., 196/2003, cit., Punto 13 del *Considerato in diritto*, laddove si afferma, in riferimento allo scioglimento "sanzionatorio" che, "trattandosi di un intervento repressivo statale... è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale". Riguardo a questa pronuncia cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in "Reg." 2003, pp. 1269 ss.; G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in "www.federalismi.it" 2003, pp. 1 ss.

In ordine al tipo di legge statale competente si registra una forte varietà di accenti. Alcuni ritengono infatti che la Corte costituzionale abbia inteso fare riferimento ad una legge già in vigore, alternativamente individuata in quella espressamente richiamata dall'art. 126 Cost. in relazione alla costituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>152</sup> o nell'art. 53, l. n. 62/1953, contenente, come detto, la disciplina dell'amministrazione "straordinaria" della Regione<sup>153</sup>. Entrambe le opzioni non risultano però convincenti. Nell'un caso, infatti, si è rilevata l'inopportunità di rimettere una disciplina così delicata come quella della fase post dissolutoria ad una legge deputata a regolare un organo cui è riservato un ruolo assolutamente marginale all'interno del procedimento<sup>154</sup>. Nell'altro si osserva come, a seguito dell'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 126 Cost. ad opera della l. cost. n. 1/1999, la relativa disciplina attuativa contenuta nella legge Scelba non può più ricevere applicazione nei riguardi delle Regioni ordinarie, siccome ormai priva del proprio fondamento costituzionale e comunque sprovvista di portata autonoma<sup>155</sup>.

Appare pertanto più corretto affermare che la Corte costituzionale abbia voluto implicitamente rinviare ad una nuova, futura legge statale specificativa ed attuativa *in parte qua* dell'art. 126 Cost., ritenendo al riguardo assolutamente necessaria l'*interpositio legislatoris*<sup>156</sup>.

Una volta acclarata l'esistenza di un'implicita riserva

<sup>152</sup> In tal senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 322.

<sup>153</sup> Al riguardo cfr. F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, cit., p. 31, il quale spiega in tal modo la deliberata scelta del legislatore di revisione di sopprimere il quinto comma dell'art. 126 Cost.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 201.

<sup>154</sup> C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 10.

<sup>155</sup> Cfr., al riguardo, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 311.

<sup>156</sup> Cfr., al riguardo, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 337 ss.; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 10.



di legge statale in ordine alla disciplina della fase successiva allo scioglimento-rimozione, occorre anzitutto appurare se si tratti di una riserva assoluta oppure relativa. Si esprime nel senso della relatività della riserva la dottrina prevalente, laddove postula che la legge debba e possa limitarsi a regolare in modo uniforme e in via generale i principali profili di disciplina della fase dell'amministrazione "straordinaria", rimettendo poi al decreto di scioglimento la possibilità di decidere caso per caso circa la latitudine e l'ampiezza dei poteri da ascrivere all'organo deputato alla gestione provvisoria<sup>157</sup>, anche in considerazione della diversa natura e "gravità" dei motivi che hanno determinato la dissoluzione *ab extra*.

In secondo luogo occorre altresì accertare se il legislatore statale, nel dettare la disciplina di sua pertinenza, goda della più assoluta discrezionalità oppure sia astretto al rispetto di alcuni vincoli di carattere costituzionale implicitamente desumibili pur nel silenzio al riguardo dell'art. 126 Cost.

Giova in questa sede richiamare quanto detto all'inizio in ordine alla necessità di conformare la disciplina della fase dell'amministrazione "provvisoria" delle Regioni alle ragioni di tutela della loro autonomia, sotto il duplice profilo del ripristino nel più breve tempo possibile del circuito democratico-rappresentativo e della salvaguardia delle continuità dell'azione regionale con modalità il meno possibile incisive dell'autonomia politico-rappresentativa della comunità regionale. Ciò in ossequio ai caratteri di "provvisorietà" e "straordinarietà" che debbono contraddistinguere la fase successiva allo scioglimento-rimozione e antecedente all'insediamento degli organi neoeletti. Appare pertanto evidente che l'intera disciplina legislativa si

<sup>157</sup> In tal senso C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 11.

dovrà ispirare a quest'ottica spiccatamente "garantistica" con particolare riferimento -come si vedrà di qui a poco- ai profili di maggior rilievo relativi all'individuazione dell'organo di amministrazione "straordinaria", alla sua durata in carica e ai suoi poteri.

Resta aperta la questione della disciplina transitoriamente applicabile in assenza e in attesa dell'auspicato intervento legislativo attuativo. Al riguardo vi è chi<sup>158</sup> ritiene che dovrebbe ricevere applicazione in via analogica la disciplina contenuta negli statuti speciali, sostanzialmente identica a quella dettata dal soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost. Questa soluzione non appare convincente per due ordini di ragioni. *In primis*, le (seppur marginali) differenze presenti nei diversi statuti speciali dovrebbero preliminarmente indurre ad operare una scelta tra di essi in ordine alla disciplina applicabile. In secondo luogo, l'espressa abrogazione della disciplina contenuta nel previgente ultimo comma dell'art. 126 ad opera del legislatore di revisione dovrebbe risultare chiaramente indicativa della sua volontà di rimuoverla una volta per tutte e di sostituirla e, comunque, di impedirne l'applicazione ultrattiva nei riguardi delle Regioni ordinarie<sup>159</sup>.

Ad avviso di altri<sup>160</sup>, una volta intervenuto il decreto presidenziale di scioglimento, a colmare l'*horror vacui* determinato dall'assenza di una disciplina della fase successiva dovrebbe essere il Governo attraverso l'esercizio del potere sostitutivo "straordinario" contemplato dall'art. 120, comma 2, Cost. In realtà, però, questo strumento,

<sup>158</sup> G. CAPORALI, *I poteri*, cit., pp. 188 ss.

<sup>159</sup> Del resto, la stessa C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 9, riconosce che la soppressione del richiamato comma è frutto "non di una dimenticanza, e quindi di una svista, ma di una vera e propria scelta e quindi di un'omissione deliberata".

<sup>160</sup> G. CAPORALI, *I poteri*, cit., pp. 188 ss.

seppur astrattamente applicabile, risulta inadeguato allo scopo. La sua *ratio* è infatti quella di provvedere alla sostituzione temporanea e provvisoria degli organi regionali solo ed esclusivamente in riferimento al compimento di singoli, specifici atti o, al più, alla gestione amministrativa di specifici settori materiali di competenza regionale. Il potere sostitutivo non potrebbe però essere utilizzato al fine di subentrare *in toto* agli organi regionali rimossi nell'esercizio dell'intero spettro delle loro attività e/o competenze costituzionali. Nè potrebbe ipotizzarsi il conferimento di un incarico commissariale diretto esclusivamente al compimento delle operazioni "elettorali", vale a dire di quelle attività strettamente necessarie a garantire il ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale mediante il sollecito ritorno alle urne. Un incarico di tali limitate proporzioni non riuscirebbe infatti a garantire *medio tempore* la necessaria continuità dell'attività politico-amministrativa regionale.

Si ritiene pertanto di condividere l'autorevole opinione<sup>161</sup> di chi sostiene che, "nella perdurante assenza di una disciplina legislativa attuativa", la fase successiva all'adozione del provvedimento dissolutivo dovrebbe essere regolata attraverso un decreto legge. L'impossibilità di garantire altrimenti la continuità dell'azione governativa regionale appare infatti senz'altro in grado di assurgere al rango di situazione di assoluta necessità ed urgenza idonea a legittimarne l'adozione<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 311.

<sup>162</sup> A meno di non voler condividere la soluzione *extra ordinem* adottata in occasione dell'annullamento delle elezioni regionali molisane del 2001, allorché il Governo, in virtù di "poteri residuali propri", desumibili da un "principio generale dell'ordinamento che attribuisce al Governo un potere di intervento per assicurare l'adempimento degli obblighi attinenti a interessi di rilievo costituzionale", al fine di garantire le attività amministrative indispensabili al rinnovo delle operazioni elettorali, intervenne con un proprio decreto

### 10 – *L'organo competente a gestire la fase dell'amministrazione "provvisoria"*

Per quanto concerne l'organo cui risulta affidata la gestione della fase dell'amministrazione "provvisoria", la disciplina contenuta nel soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost. prevedeva che fosse il decreto presidenziale di scioglimento a provvedere contestualmente alla nomina di una commissione di tre membri<sup>163</sup>, il cui unico requisito soggettivo espressamente indicato era quello dell'eleggibilità a consiglieri regionali. Si è visto come tale disciplina continui a ricevere applicazione nei riguardi delle Regioni speciali, nei cui statuti risulta sostanzialmente riprodotta. Proprio per questo motivo è utile in questa sede richiamare le principali questioni problematiche ad essa afferenti declinandole al presente e non al passato.

La gestione provvisoria della Regione nella fase post-dissolutoria viene rimessa ad un organo commissariale a struttura collegiale e a carattere presidenziale e non triumvirale<sup>164</sup>.

(d.p.r. 16 luglio 2001) a disciplinare la fase transitoria, affidando in quel caso alla Giunta e al Presidente il compito di adottare "gli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione". In ordine a questa vicenda e ai dubbi di legittimità costituzionale cui ha dato luogo la soluzione adottata cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento*, cit., pp. 269 ss.

<sup>163</sup> Il provvedimento dissolutorio, pertanto, come rilevava P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 440 ss., era ispirato ad una duplice logica: quella del presente, diretta "all'azzeramento della contingente configurazione politico-istituzionale della Regione (cui corrisponde sul piano procedurale l'obbligo di una congrua motivazione)", l'altra futura, diretta al "ripristino delle condizioni della normale dialettica politica nel circuito degli organi d'indirizzo della Regione (cui corrisponde .... l'obbligatoria e contestuale nomina di una Commissione...)".

<sup>164</sup> In tal senso P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 167, secondo cui il Presidente della Commissione dovrebbe essere nominato dallo stesso decreto di scioglimento; F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 490; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 185 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 453. Presuppone il carattere presidenziale della Commissione A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964.

I tre membri della Commissione, a beneficio dei quali è prevista un'indennità<sup>165</sup> compensativa del *munus* pubblico che sono chiamati ad esercitare, devono essere scelti<sup>166</sup>, come specifica la disposizione attuativa della legge Scelba, dal Presidente della Repubblica in una rosa di nove nomi formata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>167</sup>.

Al riguardo, una prima questione affrontata e dibattuta era ed è quella relativa al significato da ascrivere all'unico requisito soggettivo richiesto ai membri della Commissione vale a dire l'eleggibilità a consigliere regionale<sup>168</sup>. Secondo taluni<sup>169</sup>, l'indicazione di un requisito di tal

<sup>165</sup> A carico del bilancio della Regione, dapprima determinata in via legislativa in misura pari a quella prevista per gli assessori regionali e successivamente, a seguito di una modifica legislativa, rimessa alla determinazione delle singole leggi regionali, come rilevavano S. BARTOLE - V. MASTRAGOSTINO - L. VANDELLI, *Le autonomie*, cit., p. 84; E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 191.

<sup>166</sup> La medesima procedura dovrebbe essere seguita anche nel caso in cui si presentasse la necessità di sostituire un membro della Commissione colpito da un impedimento nel corso del suo mandato, come rilevava E. SALLIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 354.

<sup>167</sup> In tal modo si sottraeva la scelta delle persone da nominare al Governo, che risultava vincolato alla selezione operata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ad avviso di L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 455, ciò avrebbe assicurato l'imparzialità della nomina, in quanto la Commissione parlamentare avrebbe potuto procedere autonomamente. Al fine di superare alcune obiezioni di incostituzionalità avanzate al riguardo, come ricorda C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 11 ss., era stato presentato il d.d.l. n. 1062/1964 che, modificando sul punto la l. n. 62/1953, attribuiva espressamente al Governo il potere di scelta.

<sup>168</sup> Lo statuto del Trentino Alto Adige prescrive che siano scelti tra i cittadini eleggibili al Consiglio provinciale e che uno dei tre componenti sia di lingua tedesca. Il requisito di eleggibilità, secondo A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964, doveva permanere per tutta la durata del mandato.

<sup>169</sup> M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 216; IDEM, *Scioglimento*, cit., p. 7, ad avviso del quale l'eleggibilità si sarebbe riferita al Consiglio regionale colpito dallo scioglimento, in modo da non interrompere del tutto il legame della Commissione straordinaria con la comunità regionale interessata. *Contra* E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 181 ss., secondo il quale tale collegamento non sarebbe stato opportuno in alcune ipotesi, quale quella dello scioglimento determinato da ragioni di "sicurezza nazionale".

fatta sarebbe sintomatico della volontà di stabilire un collegamento diretto con la comunità regionale<sup>170</sup>. In realtà, però, come è stato esattamente osservato<sup>171</sup>, sotto la vigenza dell'ormai soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost. un collegamento del genere non avrebbe potuto comunque essere assicurato riguardo alle Regioni ordinarie in quanto tra i requisiti prescritti per l'eleggibilità a consigliere regionale dalla legge statale contenente la relativa disciplina elettorale vi era quello dell'iscrizione nelle liste elettorali di un qualsiasi Comune italiano<sup>172</sup>. Ciò non avrebbe pertanto necessariamente permesso l'instaurazione di un legame diretto tra la Regione interessata dal provvedimento dissolutorio e i membri della Commissione incaricata di gestire la fase post dissolutoria, nell'eventualità in cui questi ultimi fossero stati scelti tra cittadini iscritti nelle liste elettorali di Comuni situati in altre Regioni. Attualmente, riguardo alle Regioni speciali, tale problema parrebbe in effetti superato dal fatto che gli statuti speciali richiedono quale requisito di eleggibilità a consigliere regionale la residenza per un certo numero di anni nel territorio della Regione<sup>173</sup>.

Altro, più delicato problema è quello della titolarità sostanziale del potere di nomina dei componenti della Commissione, formalmente rimesso al Capo dello Stato nel momento in cui è chiamato ad emanare il provvedimento dissolutorio<sup>174</sup>. Sotto questo profilo la dottrina prevalente,

<sup>170</sup> Secondo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 452, invece, la *ratio* sarebbe quella di individuare dei requisiti di capacità in relazione all'età e al regime di ineleggibilità ed incompatibilità.

<sup>171</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 452; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 13.

<sup>172</sup> Cfr. art. 4, comma 2, l. n. 108/1968 e art. 1, l. n. 154/1981.

<sup>173</sup> Con la sola eccezione della Sicilia, il cui statuto non prescrive il ridotto requisito di eleggibilità che risulta pertanto inapplicabile, dato il suo carattere eccezionale, come sottolinea L. GELPI, *Lo scioglimento*, cit., p. 1054.

<sup>174</sup> Lo statuto siciliano, all'art. 8, prevede che sia il Governo, su designazione delle Camere, a nominare la Commissione straordinaria. La designazione parlamentare avviene mediante un atto bicamerale non legislativo e ad efficacia vincolante come rileva P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 116.

in passato, sulla scorta del parallelismo con la titolarità del potere dissolutivo, qualificava la scelta *de qua* come atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo sottolineando altresì il ruolo meramente consultivo in funzione “garantistica” assolto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>175</sup>. Altri propendevano invece per la natura presidenziale dell’atto<sup>176</sup>, altri ancora per quella “mista”<sup>177</sup>. Attualmente, anche in virtù delle considerazioni svolte riguardo alla natura “complessa” e “duumvirale” del potere dissolutivo e del ruolo rimesso al riguardo al Capo dello Stato, sarebbe più corretto ritenere, anche in ossequio al tenore letterale dell’art. 53, l. n. 62/1953, che la nomina definitiva dei commissari, seppur circoscritta alla scelta di tre nominativi tra i nove già previamente selezionati e designati dalla Commissione parlamentare, sia rimessa nell’effettiva, esclusiva disponibilità del Presidente della Repubblica.

Peraltro, come si è visto, la disciplina della fase post-dissolutiva deve ispirarsi a finalità eminente “garantistiche” dell’autonomia regionale e non “sanzionatorie”. Conseguentemente, ragioni di opportunità e di logica sug-

<sup>175</sup> In tal senso A. AMORTH, *La Costituzione*, cit., p. 93; C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 406; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 451. Non si dovrebbero in ogni caso astenersi, nella seduta in cui la Commissione provvede alla designazione dei nove nominativi, i commissari parlamentari eletti nei collegi della Regione colpita dal provvedimento dissolutivo secondo E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 362.

<sup>176</sup> Cfr. E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 362; S. BARTOLE - V. MASTRAGOSTINO - L. VANDELLI, *Le autonomie*, cit., pp. 115 ss., alla luce della delicatezza dei compiti che sarebbe chiamata ad assolvere la Commissione, che sconsiglierebbero di rimettere la selezione dei suoi componenti al Governo, in quanto organo espressivo dell’indirizzo politico di maggioranza; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 455

<sup>177</sup> Cfr. T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 233, ad avviso del quale non si tratterebbe nè di una “nomina-scelta” nè di una “nomina-investitura” bensì di un “atto complesso, del cui contenuto si assumono pari responsabilità il Presidente del Consiglio con la controfirma e il Presidente della Repubblica con la sottoscrizione dell’atto di nomina”.

gerirebbero di rimettere la scelta delle persone incaricate di gestire questa fase in capo al soggetto al quale viene espressamente affidato, nell'ambito del procedimento dissolutorio, il ruolo di salvaguardia delle istanze regionali che è, appunto, il Capo dello Stato. Viceversa, tali funzioni "garantistiche" non potrebbero, all'evidenza, essere adeguatamente assolte nè dal Governo, quale portatore delle istanze unitarie, nè dalla Commissione parlamentare in sede di redazione della rosa dei nove nominativi, presumendo la consonanza di detto organo con la maggioranza politico-governativa.

Altro interrogativo di rilievo riguarda la natura giuridica dell'organo commissariale. Secondo un'isolata ma autorevole posizione dottrinale si tratterebbe di un'autorità amministrativa statale, "*non collegata nè geneticamente nè organizzativamente alla Regione*" ma comunque autonoma e indipendente rispetto all'apparato governativo, del quale non deve costituire la "*longa manus*"<sup>178</sup>. La dottrina prevalente propende invece per la qualificazione della Commissione come organo "straordinario" della Regione<sup>179</sup>. Al di là di argomentazioni di carattere puramente formalistico, peraltro suscettibili di opposte interpretazioni<sup>180</sup>, assume

<sup>178</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 454, ad avviso del quale deporrebbero in tal senso le procedure di selezione dei componenti, il rango della fonte di disciplina e la diretta responsabilità dei commissari nel compimento degli atti.

<sup>179</sup> Cfr. E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 353; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 218; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 268; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 838; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 447, e, riguardo all'organo di amministrazione straordinaria che verrà individuato dalla legge statale attuativa, C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 12.

<sup>180</sup> Quali l'imputazione dell'indennità spettante ai membri della Commissione al bilancio regionale anzichè statale e il requisito dell'eleggibilità al Consiglio regionale, richiamati dagli A. citati nella nota precedente. Il primo argomento non è decisivo perchè, come ricorda P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 454, sono frequenti i casi di organi operanti in enti non statali ai quali, pur gravando finanziariamente sul bilancio dell'ente, viene attribuita natura statale.



decisivo rilievo la questione dell'imputazione degli atti commissariali alla Regione<sup>181</sup>. Tale imputazione è infatti dovuta proprio al fatto che la Commissione si sostituisce *ope Constitutionis* agli organi regionali nello svolgimento delle loro funzioni tipiche. Si tratta di una sostituzione temporanea e transitoria che però, a differenza di ciò che avviene riguardo all'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost., non concerne soltanto il compimento di un singolo, specifico atto bensì l'assolvimento dell'intero plesso delle competenze giuntali e consiliari, seppur con i limiti che si vedranno in appresso dovuti al fatto che la Commissione, proprio perchè priva di diretta legittimazione democratico-rappresentativa della comunità regionale, non può operare in regime di *plenitudo potestatis*. Tant'è che alcuni dei suoi atti devono essere assoggettati al vaglio successivo da parte degli organi regionali neoeletti, e ciò appare *in re ipsa* assolutamente incompatibile con l'attribuzione alla Commissione della natura giuridica di organo statale.

Ultima questione non priva di rilievo è quella delle conseguenze derivanti dall'eventuale mancata nomina, nel decreto presidenziale, della Commissione straordinaria. Il problema attiene non tanto e non solo alla qualificazione dell'illegittimità del decreto dissolutivo, *sub specie* di "omissione di contenuto costituzionalmente necessario", in termini di radicale nullità-inesistenza con conseguente inefficacia dello stesso oppure di mera invalidità parziale<sup>182</sup>,

Ancor meno persuasivo risulta il secondo argomento atteso che, come si è visto, il requisito soggettivo *de quo* non vale in alcun modo a stabilire un legame con la comunità regionale.

<sup>181</sup> Sul punto, in senso dubitativo, cfr. E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 797.

<sup>182</sup> Unico ad occuparsi della questione, per quanto consta, è V. SICA, *Lo scioglimento*, cit., p. 478, ad avviso del quale in tal caso il decreto sarebbe invalido ed inefficace. L'inefficacia del decreto, come correttamente rileva P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 442, dovrebbe indurre però a ipotizzare piuttosto la radicale "inesistenza" che non la mera invalidità del provvedimento dissolutivo.

quanto piuttosto ai soggetti legittimati a farla valere dinanzi alla Corte costituzionale e agli strumenti all'uopo utilizzabili. Sotto il primo profilo la logica, prima ancora che il principio generale di conservazione degli effetti degli atti, imporrebbe di ritenere che il provvedimento dissolutorio "incompleto" sia affetto da invalidità parziale e necessiti quindi di essere sanato *in parte qua*, conservando invece piena efficacia per la restante parte, in riferimento alla rimozione degli organi regionali. Una soluzione del genere, però, determinerebbe prevedibili, gravissime conseguenze sul piano della continuità dell'azione governativa regionale. Alla dissoluzione degli organi rappresentativi regionali non conseguirebbe infatti l'automatico insediamento degli organi di amministrazione "provvisoria" il cui principale compito, tra l'altro, è proprio quello di avviare con immediatezza e sollecitudine le operazioni elettorali al fine di ristabilire quanto prima la regolarità del circuito democratico regionale. In tal modo, pertanto, l'esplicazione dell'autonomia regionale verrebbe conculcata potenzialmente *sine die* o comunque per il lungo arco di tempo necessario all'accertamento e alla declaratoria dell'invalidità parziale del provvedimento dissolutorio e al compimento dei successivi adempimenti "sananti" da parte degli organi preposti.

Qui viene in rilievo il secondo aspetto del problema. È plausibile ritenere, in virtù del carattere "complesso" dell'atto, che la mancata nomina della Commissione sia dovuta ad una concertata volontà in tal senso del Capo dello Stato e del Governo. Diversamente opinando, infatti, il Capo dello Stato avrebbe rifiutato l'emanazione del decreto di scioglimento-rimozione o, viceversa, il Governo si sarebbe rifiutato di apporre la controfirma. Ciò esclude in radice ogni possibilità di ipotizzare la sollevazione di un conflitto di attribuzioni interorganico. L'unico strumento rimediale esperibile al riguardo risulta pertanto anche in

questo caso il conflitto di attribuzioni intersoggettivo, sollevato dagli organi regionali colpiti dal provvedimento dissolutivo, nei medesimi termini e con le medesime modalità già viste in precedenza riguardo all'impugnazione del decreto presidenziale di scioglimento-rimozione.

Il conflitto potrebbe essere proposto nei riguardi dell'intero contenuto del provvedimento e quindi, in tesi, in ordine al cattivo esercizio del potere dissolutivo oppure, in subordinata ipotesi, soltanto in ordine all'omissione della nomina della Commissione straordinaria. Quest'ultima eventualità, per la verità, appare assai remota, in quanto sarebbe assai difficile individuare un effettivo interesse degli organi rimossi a sollevare il conflitto soltanto per consentire la nomina della Commissione chiamata a sostituirli nella gestione della fase dell'amministrazione "provvisoria". A meno di non voler accedere alla tesi dell'invalidità totale del provvedimento dissolutivo "incompleto", *sub specie* di nullità-inesistenza. In tal caso, infatti, il provvedimento di scioglimento-rimozione risulterebbe invalido con effetti *ex tunc*, determinando così il ritorno in carica *pleno iure* degli organi rimossi. In un'ipotesi del genere, la necessità di evitare che la continuità dell'azione governativa sia impedita *sine die* o comunque per un periodo di tempo indeterminato dovrebbe prevalere sul rischio derivante dalla permanenza in carica degli organi regionali ritenuti responsabili di gravi illeciti. Tanto più che gli organi statali responsabili dell'omissione avrebbero la possibilità di intervenire sollecitamente per risolvere la situazione mediante l'adozione di un nuovo provvedimento dissolutivo identico al precedente nella motivazione ma integrato nel suo contenuto con la nomina della Commissione straordinaria.

Una volta esaminati i principali profili problematici relativi alla disciplina contenuta nel soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost., occorre ora chiarire la disciplina

applicabile alle Regioni ordinarie, nel silenzio della Carta costituzionale sul punto.

La Corte costituzionale, come detto, sembra implicitamente richiamare la necessità dell'intervento di una legge statale attuativa che si faccia carico di disciplinare l'intera fase della amministrazione "provvisoria" della Regione nell'epoca post-dissolutoria, ivi incluso il profilo afferente all'individuazione dell'organo competente alla gestione dell'amministrazione "straordinaria", attraverso una regolamentazione di carattere generale, suscettibile di integrazione ad opera del decreto di scioglimento-rimozione<sup>183</sup>.

Al riguardo non dovrebbe ravvisarsi l'esistenza di particolari vincoli costituzionali impliciti a carico del legislatore in ordine alla struttura e alla composizione dell'organo di amministrazione straordinaria<sup>184</sup>. Anzitutto, sul piano dei requisiti soggettivi dei componenti, non è necessario stabilire alcun legame con la comunità regionale. L'esistenza di tale legame, peraltro, come detto, risultava assai dubbia anche in epoca precedente, nonostante l'apparentemente esplicita previsione costituzionale in tal senso. È pur vero che all'organo in parola si è ritenuto di attribuire natura giuridica di organo regionale. È altrettanto vero, però, che esso è chiamato a svolgere, peraltro in via meramente provvisoria e straordinaria, compiti di pressochè nulla incidenza sull'indirizzo politico regionale siccome limitati, come si vedrà, alle attività di "ordinaria amministrazione" e a quelle elettorali, dirette al ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale. Attività di tal fatta, proprio perchè non risultano direttamente e

<sup>183</sup> Cfr., di nuovo, C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 15.

<sup>184</sup> E. CANITANO, *Alcune considerazioni*, cit., 153, ritiene che non sia possibile reintrodurre una disciplina simile a quella preesistente e addirittura, suggerisce di rimuovere "ogni residuo dell'ingerenza dello Stato nella politica regionale".

intrinsecamente connesse all'autonomia regionale, possono a buon diritto essere svolte anche da organi di designazione statale, composti da membri privi di qualsivoglia legame con la comunità regionale. Questa soluzione appare forse anche la più plausibile alla luce della natura dei presupposti giustificativi contemplati dalla Costituzione ai fini della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali, che parrebbero suggerire la necessità di affidare la gestione della fase post-dissolutoria di riavvio della Regione a persone estranee alla comunità regionale. Questo profilo verrà affrontato meglio in appresso, riguardo al divieto di *prorogatio* degli organi regionali rimossi.

Allo stesso modo, non possono trarsi dalla Carta costituzionale indicazioni vincolanti circa la composizione numerica dell'organo e la sua struttura monocratica o collegiale. Sempre sul piano della mera opportunità, però, in virtù dei compiti "qualitativamente" limitati ma "quantitativamente" estesi che è chiamato a svolgere, appare preferibile che si tratti di un organo collegiale, non pletorico e quindi composto di un numero ridotto di membri e provvisto di struttura presidenziale. Un organo monocratico, infatti, ricorderebbe troppo da vicino la figura del commissario *ad acta*, che appare inadeguato sul piano strutturale e funzionale a gestire una fase delicata quale quella in oggetto.

L'unico vincolo può ravvisarsi in ordine all'impossibilità di affidare la gestione provvisoria agli organi regionali rimossi disponendone la *prorogatio*<sup>185</sup> fino all'insediamento di quelli neoeletti<sup>186</sup>. La giurisprudenza costituzionale

<sup>185</sup> Riguardo alla quale cfr. *ex multis*, S. TRAVERSA, *Proroga e "prorogatio" delle Camere*, Roma 1988; G. D'ORAZIO, voce *Proroga delle Camere*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1988; A. PISANESCHI, *"Prorogatio" delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, Milano 1993.

<sup>186</sup> Come invece suggeriva di fare una parte della dottrina. Cfr. al riguardo L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 435; M. CARLI - C. FUSARO, *Art.*

risulta al riguardo orientata in senso univoco. In un primo momento, infatti, la Corte, come già si è visto, con la sentenza n. 196/2003 ha espressamente sancito l'incompetenza degli statuti regionali a disciplinare la fase post-dissolutoria qualora lo scioglimento o la rimozione rivestano carattere "sanzionatorio" e non "funzionale". Mentre in quest'ultimo caso, infatti, le conseguenze dello scioglimento-rimozione ricadono a pieno titolo nella disciplina della forma di governo rimessa alla competenza statutaria, nel primo invece, *"trattandosi di un intervento repressivo statale, è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale"*<sup>187</sup>. Questa pronuncia, in realtà, a ben vedere, assume rilievo soltanto riguardo alla questione della fonte competente a disciplinare la fase dell'amministrazione "provvisoria", ivi incluso il profilo dell'organo competente a gestirla. Esclude infatti qualsivoglia competenza in capo agli statuti regionali e richiama implicitamente la necessità dell'intervento di una legge statale attuativa. Ciò determina un'assoluta preclusione in capo agli statuti di disporre anche in via solo transitoria, in assenza e in attesa della richiamata legge statale, la *prorogatio* degli organi regionali rimossi. Tale questione rimane però impregiudicata

121, cit., p. 225, con esclusione dei casi più gravi; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 336; M. MAZZIOTTI DI CELSO - G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova 2005, pp. 471 ss.

<sup>187</sup> Cfr. C. cost., n. 196/2003, cit., Punto 13 del *Considerato in Diritto*.

nel merito, in ordine cioè all'eventualità che a disporre la *prorogatio* possa essere, "a regime", la fonte competente, vale a dire la legge statale attuativa. La Corte, infatti, si limita a dire che non è "*nella disponibilità delle Regioni*", senza però escluderne in senso assoluto la legittimità.

In una pronuncia successiva<sup>188</sup>, però, la Corte ha compiuto l'ulteriore, decisivo passo in avanti, dichiarando espressamente ed inequivocabilmente, seppur con riferimento alla rimozione del Presidente della Regione, che non può essere consentita la permanenza in carica degli organi responsabili delle violazioni contemplate dall'art. 126, comma 1, Cost.<sup>189</sup>, il cui allontanamento deve anzi ritenersi assolutamente prevalente su qualsivoglia altro valore costituzionale di pari rango, ivi incluso quello di garantire, fino al momento dell'insediamento degli organi neoeletti, la continuità dell'azione governativa regionale<sup>190</sup>.

Può pertanto configurarsi a carico del legislatore statale un vincolo costituzionale di carattere assoluto riguar-

<sup>188</sup> Cfr. C. cost., n. 12/2006, in "Giur. cost." 2006, pp. 71 ss., con note di A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, ivi, pp. 90 ss., e S. CATALANO, *Voto di sfiducia al singolo assessore e statuti regionali*, ivi, pp. 102 ss., riguardo alla quale cfr. anche A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in "www.forumcostituzionale.it" 25-01-2006; T. GROPPI, *Ecco tutti i paletti allo statuto abruzzese*, in "Dir. giust." 2006, 6, pp. 64 ss.; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in "Reg." 2006, pp. 778 ss.; A. RIDOLFI, *Nuovo intervento della Corte costituzionale in materia di Statuti regionali*, in "www.associazionetalianacostituzionalisti.it" 13-02-2006.

<sup>189</sup> In tal senso già C. DE FIORES, *Art. 126, cit.*, p. 2501, ad avviso del quale la gravità delle ipotesi dissolutive ex art. 126 Cost. impedisce di riconoscere "*il beneficio dell'ultrattività*" agli organi regionali rimossi.

<sup>190</sup> Cfr. C. cost., n. 12/2006, cit., Punto 6 del *Considerato in Diritto*: "*nel bilanciamento dei valori, la norma costituzionale ha dato decisamente la prevalenza, rispetto a possibili urgenti necessità dell'amministrazione, all'esigenza di allontanare immediatamente dalla carica chi si trovi nelle condizioni previste per la rimozione*".

do all'impossibilità di disporre la *prorogatio* degli organi regionali colpiti dal provvedimento dissolutorio. Come si è anticipato *ab initio*, infatti, si tratta dell'unico profilo di disciplina della fase post-dissolutoria riguardo al quale le esigenze di carattere "sanzionatorio" permangono intatte ed immutate e prevalgono rispetto a quelle dirette alla salvaguardia dell'autonomia regionale. Riceverebbe in tal modo accoglimento la tesi di chi sosteneva che l'esercizio di poteri "sanzionatori" nei riguardi degli organi rappresentativi costituirebbe un limite di carattere generale all'operatività dell'istituto della *prorogatio*<sup>191</sup>.

Allo stesso modo, e conseguentemente, deve ritenersi assolutamente preclusa la possibilità di prevedere la nomina quali componenti dell'organo di amministrazione straordinaria, al fine di mantenere un legame diretto con la comunità regionale, di persone che facevano parte degli organi rimossi, che ne risultino diretta emanazione o che, comunque, possano ritenersi in qualche misura direttamente o indirettamente implicate nel compimento degli illeciti che hanno determinato l'adozione del provvedimento dissolutorio<sup>192</sup>.

A fronte di quest'unico vincolo negativo, sul piano positivo vi è chi ha suggerito di individuare il soggetto competente alla nomina dell'organo di amministrazione straordinaria nel Governo, e più precisamente nel Consiglio dei Ministri, chiamato ad utilizzare almeno in parte il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 8, l. n. 131/2003<sup>193</sup>. In buona sostanza, nella medesima seduta

<sup>191</sup> Sul punto già T. MARTINES, *Consiglio*, cit., p. 287, sul presupposto che il provvedimento dissolutorio fosse espressivo di un controllo sui titolari di cariche pubbliche avente ad oggetto un complesso di atti. In senso conforme anche A. A. ROMANO, voce *Proroga e prorogatio*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1992, p. 4.

<sup>192</sup> In tal senso G. CAPORALI, *I poteri*, cit., p. 190; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 14 ss.

<sup>193</sup> Cfr. C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 12 ss. la quale, dopo avere ribadito le differenze tra potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. e potere disso-



in cui delibera la proposta del provvedimento dissolutivo, il Consiglio dei Ministri dovrebbe procedere anche all'individuazione dell'organo di amministrazione straordinaria. Successivamente tale decreto dovrebbe essere assoggettato al parere della Commissione parlamentare e all'approvazione del Capo dello Stato e risulterebbe così circondato dalle garanzie prescritte dall'art. 126 Cost. riguardo al procedimento dissolutivo, ottenendo così la qualificazione giuridica di atto "complesso".

Occorre infine richiamare quanto già si è detto in ordine al fatto che, in virtù dell'applicazione "bidirezionale" del meccanismo "*aut simul stabunt aut simul cadent*" operativo in tutte le Regioni ordinarie, la rimozione di uno degli organi di vertice determina contestualmente l'automatica decadenza dell'altro.

### 11 – I suoi poteri

Altro profilo meritevole di attenzione è quello dei poteri ascritti all'organo deputato a gestire la fase dell'amministrazione "provvisoria", rispetto al quale si manifestano con particolare evidenza le esigenze di garanzia dell'autonomia regionale.

Similmente a ciò che avviene riguardo alle Camere si tratta di disciplinare una situazione in cui, in attesa del corretto ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale mediante le elezioni, "*il regime dei pubblici*

lutorio ex art. 126 Cost., afferma che il Governo, in realtà, "*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*". In particolare, non potrebbero ricevere applicazione alcune fasi dell'*iter* previsto dalla disposizione richiamata, quale quella che prevede la partecipazione alla seduta del Consiglio dei Ministri del Presidente della Regione colpita dal provvedimento dissolutivo, siccome responsabile o quantomeno corresponsabile della situazione che ne ha determinato l'adozione.

*poteri è contraddistinto da una sorta di ‘stallo’ operativo con una corrispondente attenuazione della loro capacità di azione sul piano politico-istituzionale*<sup>194</sup>. A livello statale, però, la Costituzione, a seguito dello scioglimento delle Camere, dispone la loro *prorogatio* fino all’insediamento di quelle neolette e quindi la conservazione in capo alle stesse di alcuni poteri; a livello regionale, invece, stante l’esplicito divieto in tal senso in caso di scioglimento “sanzionatorio” ex art. 126 Cost., la gestione della fase di amministrazione “provvisoria” viene rimessa ad un organo creato *ad hoc* che subentra agli organi regionali preesistenti.

L’elemento che accomuna le due situazioni è invece quello della limitatezza dei poteri di cui dispongono gli organi chiamati a gestirle, che operano in un regime non di *plenitudo* bensì di *reductio potestatis*. Quanto appena detto vale anzitutto per le Camere in regime di *prorogatio*, in virtù del ridotto grado di rappresentatività di cui dispongono a seguito del loro scioglimento, non importa se fisiologico o anticipato, ed ancor più per l’organo di amministrazione “provvisoria” regionale siccome privo *ab origine* di qualsivoglia investitura rappresentativa ed addirittura istituito attraverso un procedimento di selezione disciplinato a livello statale al quale le Regioni non sono chiamate in alcun modo a partecipare. Il problema che si pone attiene pertanto non all’*an* di questa *reductio potestatis*, che risulta scontato, quanto piuttosto al *quantum*, alla misura della stessa e quindi alla latitudine dei poteri dell’organo di amministrazione “provvisoria”.

Al riguardo, il quinto comma dell’art. 126 Cost. si premurava di indicare espressamente, seppur mediante formule di estrema vaghezza e quindi suscettibili di interpretazioni di diverso segno, i poteri attribuiti alla Commis-

<sup>194</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 442.

sione straordinaria<sup>195</sup>. Tale disciplina, seppur soppressa, riceve *more solito* ancora applicazione riguardo alle Regioni speciali, nei cui statuti risulta sostanzialmente riprodotta<sup>196</sup>. Occorre pertanto passare separatamente in rassegna ciascuna delle attribuzioni della Commissione.

La più importante delle quali, tale da costituire la stessa ragion d'essere della Commissione, è quella di indire le elezioni regionali entro tre mesi. Il tempestivo assolvimento di questo compito costituisce la principale garanzia del sollecito ripristino della regolarità del circuito politico-democratico a livello regionale e impedisce al contempo che la rappresentatività elettiva regionale possa essere emarginata *sine die* o comunque per periodi di tempo indeterminati o particolarmente estesi<sup>197</sup>. Tale profilo di disciplina risulta altresì inestricabilmente connesso a quello della durata dell'organo, del quale si parlerà più avanti.

A prescindere dalle problematiche che circondavano in passato la procedura da seguire per l'indizione delle elezioni, le esigenze "garantistiche" risultavano attenuate a causa dell'incerta articolazione dei termini prescritti per il compimento delle singole fasi.

E così, anzitutto, pur a fronte dell'obbligo costituzionalmente sancito di indizione delle elezioni, vi era incertezza riguardo al prescritto termine di tre mesi<sup>198</sup>. Secondo

<sup>195</sup> "Indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio".

<sup>196</sup> Seppur con alcune, non significative, varianti. L'art. 8 dello statuto siciliano, ad esempio, ai commi 3 e 4, affida alla Commissione soltanto la gestione dell'amministrazione ordinaria e l'indizione delle elezioni.

<sup>197</sup> In aggiunta, come sostiene P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 444, è finalizzata anche a restituire la parola al popolo riguardo al giudizio politico sugli eletti nonchè a riavviare "su basi aggiornate e più fedelmente rappresentative l'azione degli organi di governo regionali".

<sup>198</sup> Ritenuto "relativamente breve", soprattutto nell'eventualità in cui nella Regione persistessero situazioni di disordine o confusione politica, da E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 739; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964.

alcuni, infatti, prima dello spirare del termine suddetto doveva essere garantita non soltanto l'indizione, ma anche l'effettivo svolgimento delle elezioni<sup>199</sup>. Secondo altri, invece, alla luce dell'interpretazione letterale del disposto costituzionale, il termine era prescritto soltanto per l'indizione ma non per lo svolgimento<sup>200</sup>. Altri ancora, infine, ritenevano, in assenza di qualsivoglia indicazione normativa al riguardo<sup>201</sup>, che la gestione dei tempi relativi alle operazioni elettorali fosse rimessa alla Commissione straordinaria. Quest'ultima li avrebbe dovuti cadenzare in base alla gravità della concreta situazione che si trovava ad affrontare e alla più o meno urgente necessità di provvedere al ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale<sup>202</sup>. In buona sostanza, pertanto, i tre mesi indicati a livello costituzionale venivano intesi come termine massimo entro il quale la Commissione straordinaria sarebbe stata obbligata quantomeno ad indire le elezioni.

Non assume invece alcun rilievo pratico il dibattito circa la natura perentoria o meramente ordinatoria del ter-

<sup>199</sup> In tal senso M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 186; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, cit., p. 1275; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 234.

<sup>200</sup> Cfr. T. MARTINES, *Studio*, cit., p. 174; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 188 ss., ad avviso del quale la disciplina di questo profilo era rimessa alla legge elettorale e agli statuti regionali.

<sup>201</sup> Gli statuti del Trentino, della Sardegna e della Valle d'Aosta prevedono un termine di tre mesi dallo scioglimento per lo svolgimento delle elezioni, quello del Friuli prevede che le elezioni debbano svolgersi entro sei mesi dallo scioglimento in una data fissata dal decreto dissolutorio.

<sup>202</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 446, il quale, però, precisa che la Commissione, proprio nell'ottica di ridurre il più possibile il periodo della propria durata in carica, non avrebbe dovuto lasciar decorrere l'intero periodo di tre mesi per indire le elezioni e, in caso contrario, qualora fosse stata costretta all'indizione *in articulo mortis*, in prossimità dello spirare del termine, avrebbe dovuto garantire una sorta di continuità con lo svolgimento delle operazioni elettorali vere e proprie. In tal modo, infatti, la durata in carica della Commissione, considerato il tempo medio di due mesi necessario per il complessivo svolgimento delle operazioni elettorali, sarebbe stata al massimo di cinque mesi.

mine<sup>203</sup>. Risulta infatti chiaro che, qualora la Commissione non provvedesse ad indire le elezioni regionali prima dello spirare del termine o comunque entro un ragionevole e comunque breve periodo di tempo successivo alla sua scadenza, tanto il Governo quanto il Presidente della Repubblica, quali organi contitolari del potere dissolutivo, implicante necessariamente un conseguente potere ripristinatorio, nonchè nelle rispettive vesti di portatore dell'interesse "ordinamentale" al riavvio del circuito rappresentativo regionale e di garante dell'unità nazionale intesa in senso comprensivo delle autonomie territoriali, dovrebbero sollevare nei suoi riguardi un conflitto di attribuzioni.

Analoghe incertezze si riscontravano anche in ordine alla mancata indicazione del termine per la convocazione della prima seduta del Consiglio neoeletto, asseritamente coincidente con il *dies ad quem*, cioè con il momento in cui la Commissione, a fronte dell'insediamento dell'organo rappresentativo, sarebbe cessata dalla carica. La questione non presenta più alcun profilo di attualità perchè gli statuti speciali indicano espressamente il termine *de quo*<sup>204</sup>.

Per quanto concerne invece il soggetto legittimato alla convocazione della prima seduta, vista l'inoperatività della *prorogatio* degli organi regionali a ciò solitamente deputati in caso di scioglimento "funzionale" si ritiene, conformemente a quanto prevedono alcuni statuti speciali ricognitivi di un principio di carattere generale, che questo incombenza debba essere assolto dalla Commissione straordinaria con lo stesso decreto di convocazione dei comizi elettorali quale atto dovuto<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> Cfr., nel primo senso, F. BASSANINI, *L'attuazione*, cit., p. 72; nel secondo senso D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 269.

<sup>204</sup> Lo statuto trentino prevede, ad esempio, che la prima seduta debba tenersi entro venti giorni dalle elezioni.

<sup>205</sup> Cfr. sul punto P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 445 ss.

Presenta maggiori profili problematici l'interpretazione della locuzione mediante la quale viene designata la seconda attribuzione della Commissione straordinaria, vale a dire la gestione dell'"ordinaria amministrazione" di competenza della Giunta<sup>206</sup>. Tale locuzione, infatti, oltre ad essere richiamata ed utilizzata in modo improprio sotto il profilo lessicale-giuridico, si caratterizza per l'estrema vaghezza e per l'incerta definizione dei suoi confini e del conseguente ambito applicativo.

Per comprenderne la portata, quindi, taluno, tracciando un'impropria similitudine, ritiene che la Commissione versi in una situazione di *reductio potestatis* simile a quella del Governo dimissionario, obbligato a limitare la propria attività al disbrigo dei meri "affari correnti"<sup>207</sup>. Anche quest'ultima formula sconta però i medesimi margini di ambiguità ed incertezza dell'altra.

Al fine di chiarire appieno la latitudine dei poteri di cui dispone al riguardo la Commissione straordinaria è quindi forse più utile cercare di comprendere la *ratio* cui risulta ispirata la previsione costituzionale. Al riguardo è plausibile ritenere che con la locuzione in parola si sia inteso indicare in negativo ciò che l'organo di amministrazione straordinaria non può fare piuttosto che specificare in positivo ciò che può e deve fare.

Sotto il primo profilo appare chiaro che la Commissione straordinaria, siccome priva di qualsivoglia legittimazione democratico-rappresentativa, nell'esercizio dell'attività di gestione amministrativa della Regione risulta astretta al rispetto di due limiti di carattere assoluto. In primo

<sup>206</sup> Lo statuto trentino al riguardo parla genericamente di "*provvedimenti di competenza della Giunta*", l'art. 8 dello statuto siciliano di "*ordinaria amministrazione della Regione*".

<sup>207</sup> Cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 167; E. GIZZI, *Manuale*, cit., pp. 792 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 758.

luogo, non può compiere attività che possano in qualunque modo condizionare in modo definitivo ed irreversibile l'operato dei futuri, ricostituiti organi regionali di vertice<sup>208</sup>. In secondo luogo, al fine di non spezzare l'inscindibile binomio tra rappresentatività e *accountability*, le è precluso il compimento di atti e attività implicanti l'assunzione di una responsabilità politica che non potrebbe in alcun modo essere fatta valere nei suoi riguardi. Volendo tracciare un quadro di sintesi, attraverso una sorta di *reductio ad unum* è possibile sostenere che la disciplina costituzionale intende precludere in senso assoluto alla Commissione straordinaria lo svolgimento di attività espressive dell'indirizzo politico regionale<sup>209</sup>, il cui compimento deve ritenersi riservato agli organi elettivi-rappresentativi che ne sono gli unici ed esclusivi detentori.

Passando invece al diverso piano di ciò che la Commissione, in positivo, è non solo facoltizzata o legittimata ma addirittura costituzionalmente obbligata a fare, si ritiene che la formula adoperata alluda a tutte le attività strettamente necessarie ad assicurare il corretto funzionamento e la continuità dell'azione governativa regionale e finalizzate quindi a garantire l'amministrazione "ordinaria" della Regione. In ossequio ad un'interpretazione misurata e restrittiva della locuzione, la Commissione dovrebbe quindi limitarsi al compimento dei soli atti indispensabili a permettere la funzionalità ed operatività delle strutture burocratico-amministrative regionali. In base all'interpretazione più estensiva (*rectius*, meno restrittiva) propalata da taluni, invece, potrebbe anche dare corso, sul piano meramente esecutivo-attuativo, agli adempimenti già programmati in

<sup>208</sup> Cfr. P. VIRGA, *La Regione*, cit., p. 167; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., pp. 358 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456; T. MARTINES, *Il Consiglio*, cit., p. 234.

<sup>209</sup> In tal senso A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964.

precedenza, sul piano legislativo e amministrativo-generale e nell'esercizio della funzione di indirizzo politico<sup>210</sup>, dagli organi politici regionali rimossi, anche mediante l'emanazione di atti di impulso, programmazione e controllo<sup>211</sup>. Quest'ultima tesi non appare però convincente perchè l'assolvimento di queste attività esecutive-attuative implica comunque un certo grado di discrezionalità politica sotto il profilo dell'*an*, del *quomodo* e del *quando* che ne rende più opportuno il rinvio agli organi neoeletti.

Conseguentemente, sempre in ossequio all'interpretazione restrittiva propalata in funzione "garantistica" dell'autonomia regionale, si ritiene che l'attività "sostitutiva" della Commissione non possa riguardare la generalità degli atti "fisiologicamente" di competenza della Giunta e del suo Presidente<sup>212</sup> bensì soltanto quella particolare categoria di atti indispensabili ad assicurare la continuità dell'azione governativa regionale nel senso precedentemente chiarito<sup>213</sup>.

L'interpretazione restrittiva in parola è viepiù confortata e imposta dal fatto che gli atti di "ordinaria amministrazione" adottati dalla Commissione straordinaria conservano piena efficacia anche a seguito della fine del suo mandato e non necessitano di alcuna ratifica successiva da parte degli organi regionali neoeletti.

Interrogativi ancor più delicati sollevava e solleva la terza attribuzione di cui risulta provvista la Commissione straordinaria, vale a dire il compimento di atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio<sup>214</sup>. Anche

<sup>210</sup> G. D'ORAZIO, *Considerazioni critiche sulla prorogatio nell'organizzazione costituzionale italiana*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 1980, p. 918.

<sup>211</sup> Cfr. P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 448.

<sup>212</sup> Come sosteneva L. ELIA, voce *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enc. dir.*, II, 1958, p. 291.

<sup>213</sup> G. D'ORAZIO, *Considerazioni*, cit., p. 917.

<sup>214</sup> Si ricordi che la formula originaria adottata dal Comitato di redazione e poi modificata dall'Assemblea plenaria era quella di "atti non dilazionabili".



in questo caso, infatti, l'interpretazione della formula in senso più o meno ampio determina una maggiore o minore incidenza sull'autonomia regionale.

Quanto appena detto vale già in riferimento al carattere di improrogabilità degli atti. L'interpretazione più misurata suggerisce di ritenere che si faccia riferimento soltanto ad adempimenti consiliari o giuntali di carattere "necessitato" in quanto costituzionalmente obbligatori ed indifferibili. Dovrebbe trattarsi, in buona sostanza, di atti o attività costituzionalmente vincolati nell'*an* e nel *quando*, perchè gli organi regionali sono obbligati a compierli entro termini perentori prefissati. L'esempio più frequentemente richiamato al riguardo è quello della redazione e dell'approvazione del bilancio preventivo o della deliberazione dell'esercizio provvisorio<sup>215</sup>. Secondo un'interpretazione meno restrittiva, invece, l'improrogabilità dell'atto potrebbe derivare anche da ulteriori presupposti di fatto, quali l'insorgenza di improvvise situazioni di emergenza riguardanti ambiti di competenza regionale, o di diritto, quale la necessità di ottemperare in termini ad adempimenti prescritti a livello legislativo<sup>216</sup>.

Analoghe considerazioni valgono anche riguardo alla misura della potestà attribuita al riguardo all'organo di amministrazione straordinaria. Secondo taluni, infatti, la Commissione, pur essendo legittimata a fuoriuscire dai confini della mera "ordinaria amministrazione", conserverebbe comunque competenze di rango esclusivamente amministrativo, che potrebbero sfociare al più nell'emanazione di atti amministrativi generali<sup>217</sup>.

La dottrina maggioritaria, invece, ritiene che la Com-

<sup>215</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 990; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456.

<sup>216</sup> P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 449.

<sup>217</sup> Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 201 ss.

missione potrebbe spingersi sino all'emanazione di atti espressivi di indirizzo politico, persino di natura legislativa<sup>218</sup>. In quest'ultimo caso si pone il problema della forma di tali atti. È pur vero, infatti, che la Commissione si configura come un organo regionale "straordinario" legittimato a surrogare provvisoriamente gli organi regionali nell'esercizio delle loro attività, ivi inclusa, in caso di necessità di adottare atti improrogabili, quella legislativa di competenza del Consiglio. L'esercizio di questa potestà legislativa "surrogatoria" non potrebbe però in alcun caso condurre all'adozione di vere e proprie leggi regionali, trattandosi di fonti che assumono tale specifica forma solo ed esclusivamente in virtù dell'organo costituzionalmente competente ad emanarle (il Consiglio regionale) e del particolare procedimento di formazione all'uopo prescritto.

Deve pertanto ipotizzarsi che la Commissione sia legittimata ad emanare atti provvisti della forza ma non della forma di legge<sup>219</sup>. Potrebbe al riguardo riprendere vigore il dibattito in realtà mai sopito intorno all'ammissibilità o meno di decreti legge regionali<sup>220</sup>. In realtà, sulla scorta delle posizioni dottrinali più avvedute, è preferibile ritenere che si configuri in questo caso in capo alla Commissione la titolarità di una forma "anomala"<sup>221</sup> di legislazione regionale, la cui implicita legittimazione costituzionale

<sup>218</sup> In tal senso L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 369.; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 838; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964.

<sup>219</sup> In tal senso si esprimeva già G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 152. *Contra* P. CESAREO, *L'autonomia*, cit., pp. 42 ss.

<sup>220</sup> Peraltro già esclusa da C. cost., n. 69/1983, in "Giur. cost." 1983, I, pp. 276 ss. Sul punto cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Decreti legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in "Giur. cost." 1959, I, pp. 1270 ss.; N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in "www.associazioneitalianacostituzionalisti.it".

<sup>221</sup> Di "forma anomala -ma implicitamente prevista- di legislazione regionale" parla R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 758.

deriva dalla provvisoria mancanza dell'organo legislativo regionale<sup>222</sup>. All'esercizio di questa potestà legislativa *sui generis* conseguirebbe l'emanazione di atti di rango primario "atipici" ed *extra ordinem* che, pur non assumendo la forma di veri e propri decreti legge, risulterebbero ad essi in buona sostanza assimilabili, tant'è che nei loro riguardi più che di "ratifica" successiva da parte del Consiglio neoeletto si parla di vera e propria "conversione"<sup>223</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo occorre infine sottolineare come gli atti improrogabili emanati dalla Commissione sono dotati di un'efficacia meramente provvisoria<sup>224</sup>. L'operato dell'organo di amministrazione "straordinaria", infatti, in questo caso, in virtù delle implicazioni politiche sottese, deve ricevere il successivo, definitivo avallo da parte degli organi rappresentativi regionali neoeletti<sup>225</sup>, *sub specie* di ratifica. Con tutti i problemi conseguenti in ordine al termine entro il quale deve avvenire la ratifica<sup>226</sup> e all'effi-

<sup>222</sup> Assolutamente contrario a tale ipotesi era E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 210, e IDEM, *Manuale*, cit., p. 795, il quale adduceva argomenti di carattere testuale, topografico e sistematico, tra i quali l'unico provvisto di un margine di persuasività pareva quello relativo alla posizione della Commissione straordinaria, "cui sono conferiti compiti di conservazione dell'ordine normativo e amministrativo vigente, coi quali sarebbero in netta disarmonia gli altri atti attinenti all'innovazione dell'ordine stesso". In senso analogo anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano 1984, pp. 348 ss.

<sup>223</sup> Riguardo a questa assimilazione cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 990; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., p. 335; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 449 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, cit., p. 758; P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 838; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964.

<sup>224</sup> Sul punto cfr. C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, cit., p. 407; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 274; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 456.

<sup>225</sup> Che avrebbero il potere di confermarli o modificarli secondo A. BARDUSCO, *Scioglimento*, cit., p. 964. In tal modo, come sottolinea P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 455, viene ad instaurarsi tra la Commissione e il Consiglio neoeletto chiamato a ratificarne gli atti un rapporto "indiretto e cronologicamente sfalsato".

<sup>226</sup> L'unica previsione espressa al riguardo è quella dello statuto del Trentino, che all'art. 33, comma 4, prescrive la necessità dell'intervento della

cacia temporale di tali atti nell'eventualità (peraltro assai remota) in cui non intervenga. Sotto quest'ultimo profilo, la soluzione più corretta parrebbe quella della perdita di efficacia *ex nunc*, diversamente da quanto prevede l'art. 77 Cost. riguardo ai decreti legge. Deporrebbe in tal senso la duplice mancanza di un'espressa previsione relativa alla perdita retroattiva di efficacia, da un lato, e dell'indicazione di uno strumento utile per sanare gli effetti prodotti *medio tempore* dall'atto decaduto, dall'altro<sup>227</sup>.

Non è peraltro superfluo al riguardo sottolineare che l'organo rappresentativo neoeletto, con il suo intervento, è chiamato a ristabilire la regolarità costituzionale anche riguardo alla forma degli atti improrogabili adottati dalla Commissione straordinaria. E così, per esempio, mediante la ratifica-conversione, con una sorta di novazione della fonte, dovrebbe tramutare l'atto legislativo "atipico" emanato dall'organo di amministrazione "provvisoria" in una fonte regionale tipica, anche semplicemente trasponendone il contenuto in una legge regionale.

Per quanto concerne la disciplina applicabile alle Regioni ordinarie, in via preliminare occorre richiamare quanto ormai più volte detto in ordine al fatto che alla delimitazione dei poteri dell'organo di amministrazione "provvisoria" dovrà provvedere la legge statale attuativa in concorso con il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione e ai problemi che si aprono nel frattempo in via

ratifica entro un mese dalla prima seduta del Consiglio neoeletto. Secondo P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 455, andrebbero sottoposti al Consiglio non appena esauriti gli adempimenti connessi all'insediamento dell'Ufficio di Presidenza e alla convalida degli eletti, attraverso l'iscrizione della proposta di ratifica all'ordine del giorno della prima seduta utile.

<sup>227</sup> In tal senso P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 455 ss., il quale adombra la possibilità per gli organi neoeletti di far valere la responsabilità dei componenti della Commissione per gli eventuali danni arrecati in conseguenza dell'adozione degli atti non ratificati.

transitoria, in assenza e in attesa dell'emanazione di tale legge.

Si deve piuttosto rivolgere ancora una volta l'attenzione agli eventuali, specifici vincoli costituzionali gravanti sul legislatore. Al riguardo, si ritiene che la legge statale attuativa sia in qualche modo obbligata a riprodurre, almeno in parte, la disciplina relativa ai poteri ascritti alla Commissione straordinaria contenuta nel soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost.

Un primo vincolo concerne infatti, come detto, la necessità di consentire nel più breve termine possibile il ripristino della regolarità del circuito politico-rappresentativo regionale. Risulta pertanto indispensabile attribuire all'organo di amministrazione "straordinaria" il compito di provvedere all'indizione delle elezioni e alla gestione delle connesse operazioni elettorali, che costituisce una sorta di *conditio sine qua non* della sua stessa esistenza. Questa attribuzione risulta infatti strettamente e direttamente connessa alla garanzia della breve durata in carica dell'organo e alla salvaguardia dei caratteri di provvisorietà e straordinarietà che debbono contraddistinguere la fase post-dissolutiva. Proprio in quest'ottica "garantistica", anche al fine di evitare la riproposizione delle questioni problematiche già manifestatesi in passato al riguardo, l'auspicio è che la legge attuativa indichi e specifichi un termine perentorio entro il quale l'organo *de quo* sia obbligato non soltanto ad indire le elezioni ma anche ad assicurarne l'effettivo svolgimento procedendo altresì nel contempo ad una precisa articolazione dei tempi di svolgimento delle diverse operazioni.

Il vincolo costituzionale più stringente, però, dovrebbe riguardare la misura stessa dei poteri dell'organo di amministrazione "straordinaria", l'entità della *reductio potestatis*. *Nulla quaestio* riguardo al fatto che gli debba essere

necessariamente attribuita la gestione dell'“ordinaria amministrazione”, seppur preferibilmente intesa in senso restrittivo, al fine di non pregiudicare la continuità all'azione governativa regionale. Maggiori problemi si pongono in ordine all'eventuale legittimazione all'esercizio di poteri che fuoriescano dall'“ordinaria amministrazione” andando potenzialmente ad investire l'indirizzo politico regionale.

Sotto questo profilo la dottrina maggioritaria postula l'esistenza di un principio costituzionale di carattere generale in virtù del quale le funzioni di indirizzo politico devono essere necessariamente svolte da organi provvisti di piena e diretta legittimazione democratica<sup>228</sup>. Conseguentemente, risulterebbe assolutamente precluso il compimento di atti indirizzo politico agli organi (anche elettivi) che operano in regime di *reductio potestatis* a causa della sopravvenuta riduzione o perdita della loro rappresentatività o addirittura della mancanza della stessa *ab origine*. Questo principio è stato chiaramente esplicitato dalla Corte costituzionale riguardo agli organi, tanto statali quanto regionali, che operano in regime di *prorogatio* a seguito del loro scioglimento e fino all'insediamento degli organi neoeletti, in virtù del depotenziamento di rappresentatività subito. A maggior ragione deve però valere nei riguardi dell'organo di amministrazione “provvisoria” incaricato di gestire la fase post-dissolutoria, in virtù del fatto che risulta strutturalmente e ontologicamente sprovvisto *ab origine* di qualsivoglia diretta legittimazione democratico-rappresentativa della comunità regionale. Quest'ultimo, pertanto, dovrebbe limitarsi soltanto al compimento del limitato novero di

<sup>228</sup> In tal senso già P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 442, e, riguardo all'epoca successiva alla soppressione dell'art. 126, comma 5, Cost., G. CAPORALI, *I poteri*, cit., p. 191; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 17 ss. *Contra* L. ELIA, *Amministrazione*, cit., pp. 291 ss., ad avviso del quale tale principio non poteva valere anche riguardo agli organi regionali.

atti di competenza della Giunta riconducibili alla mera “ordinaria amministrazione”. Qualora, infatti, la legge statale gli attribuisse anche la legittimazione al compimento di atti di indirizzo politico, finirebbe con il disporre, come è stato rilevato, di un’*“arma di distruzione di massa”*<sup>229</sup> nei riguardi della stessa autonomia regionale costituzionalmente garantita. La funzione di indirizzo politico, infatti, che dell’autonomia regionale costituisce la massima esplicazione, può risiedere esclusivamente nella comunità regionale e nei suoi organi elettivi-rappresentativi.

Quanto appena detto risulta gravido di conseguenze in ordine alla possibilità per la legge statale attuativa di prevedere -similmente al soppresso quinto comma dell’art. 126 Cost.-, l’emanazione da parte dell’organo di amministrazione “straordinaria” di atti improrogabili, anche di competenza del Consiglio regionale. Tale formula, come si è visto, veniva interpretata nel senso di consentire alla Commissione straordinaria l’adozione di atti di indirizzo politico, anche di natura legislativa, in deroga al principio costituzionale poc’anzi richiamato. Si trattava però di una deroga direttamente sancita a livello costituzionale ed evidentemente motivata dalla necessità di salvaguardare un altro valore costituzionale considerato di pari rango, vale a dire quello sotteso alla necessità di assicurare il compimento di atti improrogabili e quindi assolutamente indispensabili per garantire il corretto funzionamento e la continuità dell’azione governativa regionale.

In seguito alla soppressione del quinto comma dell’art. 126 Cost., il silenzio costituzionale venutosi a determinare al riguardo dovrebbe essere interpretato in senso favorevole all’autonomia regionale<sup>230</sup>. Conseguentemente, dovrebbe

<sup>229</sup> C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 18.

<sup>230</sup> Come rileva C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 18.

ritenersi assolutamente preclusa alla legge statale attuativa ogni previsione relativa all'adozione, da parte dell'organo di amministrazione "straordinaria", di atti improrogabili di natura legislativa. In ossequio al principio di chiusura del sistema delle fonti di rango primario, infatti, non potrebbe essere una legge statale, priva di qualsivoglia fondamento costituzionale al riguardo, a radicare in capo all'organo di amministrazione "straordinaria" una potestà legislativa, seppur "atipica" o "anomala".

La tesi appena prospettata risulterebbe, almeno in apparenza, fortemente "garantistica" dell'autonomia regionale. In realtà, però, a ben vedere, rimarrebbe in tal modo impregiudicato il problema relativo al soggetto legittimato al compimento degli eventuali atti assolutamente improrogabili e quindi non rinviabili alla decisione degli organi regionali neoeletti, a pena di arrecare un grave ed irrimediabile pregiudizio alla continuità e alla funzionalità stessa dell'azione governativa regionale. La soluzione che viene prospettata al riguardo chiama in causa gli organi statali e più precisamente il Governo, legittimato ad intervenire con un decreto legge quale strumento di chiusura dell'ordinamento diretto a "*far fronte a situazioni di necessità ed urgenza che risulterebbero altrimenti scoperte*"<sup>231</sup>. In tal modo, però, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'autonomia regionale non verrebbe garantita ma, al contrario, esposta ad un'ancor più penetrante ingerenza statale.

È forse pertanto più opportuno postulare un'altra soluzione. In particolare, potrebbe ipotizzarsi l'esistenza di un altro principio costituzionale implicito di carattere generale, in virtù del quale il regime di *reductio potestatis* applicabile ai soggetti chiamati a gestire la fase post-dissolutoria degli organi rappresentativi non si può spingere

<sup>231</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 318.



fino al punto di precludere loro il compimento degli atti assolutamente improrogabili, anche di tipo legislativo. Un principio di tal fatta viene espressamente sancito a livello costituzionale laddove si impone alle Camere, seppur sciolte e in regime di *prorogatio*, di riunirsi per provvedere alla conversione in legge in termini di un decreto legge. Principio analogo potrebbe valere riguardo alla riapprovazione delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica. Allo stesso modo la Corte costituzionale<sup>232</sup>, nell'esplicazione dei possibili limiti nei quali incorre l'attività legislativa dei Consigli regionali in regime di *prorogatio*, fa espressamente salve le leggi adottate per fare fronte a particolari situazioni di necessità ed urgenza o considerate costituzionalmente indifferibili siccome emanate per ottemperare ad adempimenti imposti dall'appartenenza all'Unione europea o da disposizioni costituzionali o legislative statali.

Tale ordine di considerazioni dovrebbe non di meno valere riguardo alla situazione in cui vengono a trovarsi le Regioni nella fase post-dissolutiva apertasi in seguito

<sup>232</sup> Cfr., *ex pluribus*, C. Cost., n. 68/2010, in "Giur. cost." 2010, pp. 779 ss., con note di D. PICCIONE, *I "limiti immanenti" della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare*, ivi, pp. 791 ss.; e E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, ivi, pp. 794 ss., riguardo alla quale cfr. G. DEMURO, *Prorogatio del Consiglio regionale e "limiti immanenti"*, in "Reg." 2010, pp. 1299 ss., e G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, ivi, pp. 1303 ss.; C. cost., n. 44/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 357 ss., con nota di D. PICCIONE, *Sottili scostamenti (o sordi scricchiolii) nella giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali approvate in prorogatio*, ivi, pp. 362 ss.; C. cost., n. 55/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 486 ss., riguardo alle quali cfr. E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio*, in "www.Consultaonline.it" 12-06-2015; C. cost., n. 64/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 525 ss., riguardo alla quale cfr. M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in "www.forumcostituzionale.it" 2015; C. cost., n. 81/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 716 ss.; C. cost., n. 158/2015, in "Giur. cost." 2015, pp. 1312 ss.

all'adozione del provvedimento "sanzionatorio" di scioglimento-rimozione di cui all'art. 126 Cost. Nell'impossibilità di disporre in questo caso la *prorogatio* degli organi regionali rimossi, la legittimazione al compimento degli atti improrogabili spetterebbe all'organo di amministrazione "straordinaria" chiamato a surrogarli provvisoriamente nell'esercizio delle loro attività che, naturalmente, non potrebbe provvedere attraverso la legge, la cui utilizzazione gli è strutturalmente preclusa. Potrebbero però in tal caso riproporsi le medesime argomentazioni già svolte in ordine alla configurazione in capo a tale organo di una potestà legislativa "anomala", il cui fondamento costituzionale implicito risiede nella necessità di adottare atti legislativi indifferibili *in absentia* dell'organo legislativo costituzionalmente preposto alla loro emanazione, comunque chiamato successivamente a ratificarli attraverso il ristabilimento della tipicità della fonte mediante una sorta di conversione in legge.

## 12 – *La sua durata*

Anche la disciplina della durata dell'organo di amministrazione "provvisoria" dovrebbe ispirarsi il più possibile a finalità "garantistiche" dell'autonomia regionale<sup>233</sup>. In particolare, mediante la previsione della brevità della permanenza in carica di tale organo, per il solo tempo strettamente necessario al completamento delle operazioni dirette al ripristino della regolarità costituzionale attraverso l'insediamento degli organi neoeletti. La breve durata dell'organo costituisce una garanzia anche riguardo alla ridotta misura dei suoi poteri<sup>234</sup>. Tanto più breve è la permanenza

<sup>233</sup> Sul valore "garantistico" del termine di durata cfr. G. MIELE, *La Regione*, cit., p. 42.

<sup>234</sup> In tal senso già E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 187; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 186.

in carica, infatti, quanto più improbabile è che l'organo si trovi a dover affrontare situazioni richiedenti l'esercizio di poteri estranei a quelli di "ordinaria amministrazione"<sup>235</sup>.

Il soppresso quinto comma dell'art. 126 Cost. prevedeva espressamente un termine massimo di durata in carica della Commissione straordinaria di tre mesi. In realtà, però, come detto, la portata "garantistica" di tale previsione risultava fortemente attenuata a causa della mancata, precisa indicazione della scansione temporale delle operazioni dirette alla ricostituzione degli organi rappresentativi regionali.

Quanto detto vale già riguardo al *dies a quo*. Non vi è unanimità di vedute riguardo al momento a partire dal quale comincerebbero a decorrere i tre mesi. Secondo alcuni, si dovrebbe fare riferimento alla data di pubblicazione del decreto di scioglimento<sup>236</sup>; altri propendono per la data del decreto di nomina della Commissione<sup>237</sup>; altri ancora per la data della comunicazione del decreto di nomina ai consiglieri rimossi<sup>238</sup>. La tesi più corretta, in virtù della *ratio* cui è ispirata la previsione, appare però quella di chi ritiene che i tre mesi inizino a decorrere dal momento dell'effettivo insediamento della Commissione<sup>239</sup>. Soltanto da quel momento, infatti, la Commissione entra nell'esercizio delle funzioni provvisorie ed è in grado di avviare effettivamente le operazioni volte al ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale.

<sup>235</sup> Cfr. C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 16: "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'".

<sup>236</sup> T. MARTINES, *Consiglio*, cit., p. 817.

<sup>237</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 455.

<sup>238</sup> In tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 188, seppur sulla base del non corretto presupposto che si trattasse di atto ricettizio.

<sup>239</sup> Sostenuta già da E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 356; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., p. 447.

Altri elementi di incertezza riguardano il valore perentorio oppure meramente ordinatorio del termine costituzionalmente prescritto e il fatto che entro i tre mesi debbano essere soltanto indette oppure anche effettivamente svolte le elezioni regionali. Si è già visto, al riguardo, che la tesi prevalente è quella della mera indizione e non anche dell'effettivo svolgimento. Ciò influisce certamente sulla determinazione del *dies ad quem*, cioè del momento in cui la Commissione cessa effettivamente dalla carica a seguito dell'insediamento degli organi neoeletti. Tale termine potrebbe infatti non coincidere con quello di tre mesi, entro i quali vi sarebbe soltanto l'obbligo di indire l'elezione, bensì prolungarsi per un altro periodo di tempo necessario all'effettivo svolgimento delle operazioni elettorali. Detto problema, però, come si è visto, può ritenersi oggi superato riguardo alle Regioni speciali in virtù del fatto che i loro statuti prevedono termini precisi anche riguardo all'effettivo svolgimento delle elezioni.

Altro problema concerne l'individuazione dell'esatto momento in cui, a seguito dell'effettiva conclusione delle operazioni elettorali, l'organo di amministrazione "provvisoria" cessa definitivamente dalla carica. Sotto questo profilo, non è corretto far coincidere il *dies ad quem* con la mera proclamazione degli eletti. Diversamente opinando, infatti, almeno fino al momento della prima seduta del Consiglio e quindi del suo effettivo insediamento, seppur per un breve periodo di tempo vi sarebbe una discontinuità nell'azione governativa regionale che contrasterebbe apertamente con la *ratio* stessa della previsione dell'organo di amministrazione "provvisoria", che è proprio quella di assicurare piena continuità.

Allo stesso modo, la decadenza dell'organo di amministrazione "provvisoria" dalla carica non può farsi coin-

cidere con l'insediamento del nuovo Consiglio<sup>240</sup>. A partire dal quel momento, infatti, gli risulterebbe soltanto precluso lo svolgimento in via sostitutiva di qualsivoglia funzione istituzionalmente di competenza dello stesso, il cui legittimo esercizio tornerebbe fisiologicamente in capo al suo naturale detentore. Di contro, l'organo di amministrazione "straordinaria" continuerebbe provvisoriamente a svolgere le funzioni di competenza della Giunta, almeno fino al momento dell'effettivo insediamento di quest'ultima.

In conclusione, pertanto, il momento della definitiva decadenza della Commissione dall'esercizio delle sue funzioni dovrebbe farsi coincidere con quello dell'insediamento della Giunta a seguito della nomina della stessa da parte dell'organo deputato<sup>241</sup>. Questa soluzione, infatti, come è stato correttamente osservato, presenta l'indubbio vantaggio di coniugare la garanzia della continuità dell'azione governativa regionale con quella della durata in carica della Commissione soltanto per il tempo strettamente indispensabile a garantire la ricostituzione degli organi regionali rappresentativi. È chiaro, infatti, che la formazione della Giunta costituiva, in passato, uno dei primi atti compiuti dal Consiglio neoeletto. Oggi, addirittura, in virtù della contestuale elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e della loro contemporanea entrata in carica, la formazione della Giunta e il suo insediamento avvengono pressochè contestualmente all'insediamento del Consiglio, con tutto ciò che ne consegue in termini di minor durata in carica della Commissione.

In ogni caso, se la Commissione è destinata a rimanere in carica almeno fino all'insediamento della nuova Giunta,

<sup>240</sup> Come sostenevano E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., pp. 188 ss.; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., p. 186; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 800; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 455

<sup>241</sup> In tal senso P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 448 ss.

non attraverso un prolungamento del mandato ma in regime di vera e propria *prorogatio*<sup>242</sup>, si pone allora il problema dei rapporti che si trova ad intrattenere, *medio tempore*, con il Consiglio neoeletto. Risulta chiaro che in questo lasso di tempo la posizione istituzionale della Commissione muta radicalmente, risultando la stessa ancor più dimidiata nell'esercizio dei suoi poteri<sup>243</sup>. L'organo di amministrazione "provvisoria", infatti, oltre a non poter esercitare alcuna funzione legislativa o amministrativa di spettanza consiliare, dovrebbe limitarsi a gestire l'"ordinaria amministrazione" di competenza della Giunta in senso assai misurato e restrittivo. L'attenuazione dei poteri cui andrebbe incontro risulterebbe simile a quella di una Giunta sfiduciata e forse ancor più accentuata, in virtù della posizione *sui generis* in cui verrebbe a trovarsi la Commissione rispetto al Consiglio. A differenza della Giunta sfiduciata, infatti, la Commissione non è mai stata legata da alcun rapporto di fiducia con il Consiglio e la sua composizione non riflette in alcun modo la composizione politica dello stesso ed anzi è di derivazione statale.

Per quanto concerne la disciplina applicabile alle Regioni ordinarie si ritiene che il legislatore statale competente al riguardo, pur in assenza di qualsivoglia indicazione costituzionale espressa, sia vincolato al rispetto di un principio costituzionale implicito di carattere generale, quale quello della breve durata degli organi incaricati di gestire in via provvisoria la fase post dissolutoria degli

<sup>242</sup> Come rilevano E. SAILIS, *Lo scioglimento*, cit., p. 356; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, cit., p. 271; G. D'ORAZIO, *Considerazioni*, cit., p. 917; E. GIZZI, *Manuale*, cit., p. 792; P. COSTANZO, *Art. 126*, cit., pp. 448 ss.

<sup>243</sup> Seppur nel dubbio sull'effettiva possibilità per la Commissione di continuare ad operare fino all'insediamento della nuova Giunta, parlano di un rapporto di dipendenza dal Consiglio P. PERLINGIERI - F. CARIMINI, *Art. 126*, cit., p. 838.

organi elettivi-rappresentativi<sup>244</sup>. Tale principio, espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale in riferimento alla diversa ipotesi dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni<sup>245</sup>, dovrebbe a maggior ragione valere riguardo all'organo chiamato a gestire la fase post dissolutoria conseguente allo scioglimento "sanzionatorio" ex art. 126 Cost., siccome ontologicamente privo di qualsivoglia rappresentatività<sup>246</sup>.

Prive di pregio risultano al riguardo le obiezioni di coloro<sup>247</sup> che contestano l'esistenza di detto principio generale prendendo spunto dalla normativa esistente nei riguardi degli enti locali, laddove il commissariamento degli stessi viene prolungato fino al momento della scadenza naturale prevista per gli organi di vertice e quindi fino alla prima tornata elettorale successiva, dando luogo così ad una fase di amministrazione commissariale tutt'altro che provvisoria e destinata addirittura a durare anche per alcuni anni, nell'eventualità in cui il provvedimento di rimozione intervenga in epoca immediatamente successiva all'insediamento degli organi politici. Non sono infatti comparabili ed equiparabili le situazioni in cui versano le Regioni e gli enti locali, in virtù del diverso grado e livello di autonomia ad

<sup>244</sup> Si esprimono in tal senso E. GIZZI, *Lo scioglimento*, cit., p. 188; M. SCUDIERO, *I controlli*, cit., pp. 186 ss., ad avviso del quale deve esservi sempre un "collegamento costante tra comunità locale ed apparato organizzativo dell'ente"; C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., pp. 16 ss.

<sup>245</sup> Cfr. C. Cost., n. 196/2003, cit., Punto 11 del *Considerato in Diritto*, laddove afferma che la permanenza in carica deve essere contenuta in un tempo limitato, per non "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".

<sup>246</sup> Sul punto, ancora una volta, C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 17.

<sup>247</sup> Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2009, pp. 221 ss.

essi rispettivamente riconosciuto a livello costituzionale.

A tacere delle forti perplessità che si nutrono al riguardo, un commissariamento di lunga durata potrebbe in denegata ipotesi risultare giustificabile in riferimento ai Comuni, che dispongono di un'autonomia costituzionalmente riconosciuta esclusivamente sul piano amministrativo ex art. 118 Cost. L'apparato comunale potrebbe infatti funzionare efficacemente, per quanto riguarda la gestione amministrativa dell'ente, anche in assenza degli organi politici e in presenza del solo organo commissariale. Il medesimo ragionamento non potrebbe però valere riguardo alle Regioni le quali dispongono, in aggiunta a quella amministrativa, anche di un'autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta. Non sarebbe pertanto possibile -se non per un breve periodo di tempo ed in via assolutamente eccezionale- consentire l'esercizio di una tale potestà, diretta alla produzione di fonti di rango primario e quindi espressive dell'indirizzo politico regionale, ad un organo di amministrazione "provvisoria" del tutto privo di qualsivoglia legittimazione democratico-rappresentativa e addirittura di derivazione statale.

L'auspicio, pertanto, *de iure condendo*, è che la legge statale attuativa, se e quando verrà emanata, consenta di individuare con precisione l'effettiva durata massima dell'organo di amministrazione "straordinaria" mediante la minuziosa indicazione dei termini di indizione e di effettivo svolgimento delle elezioni e del momento di effettiva cessazione dalla carica dello stesso<sup>248</sup>.

<sup>248</sup> Un auspicio in tal senso viene espresso dalla stessa C. PETRILLO, *Aspetti*, cit., p. 17.



### 13 – *Considerazioni conclusive di sintesi*

Riguardo ai presupposti “procedurali” di applicazione dell’istituto la principale questione problematica è quella relativa all’individuazione dell’organo in capo al quale è effettivamente radicato il potere decisivo sostanziale in ordine all’emanazione del provvedimento di scioglimento-rimozione. Strettamente connessa risulta la questione della natura del provvedimento dissolutivo e, sul piano puramente dogmatico, della sua riconducibilità all’interno dell’una o dell’altra delle “tradizionali” categorie di classificazione degli atti del Capo dello Stato.

La risoluzione di entrambe le questioni dipende dal ruolo e dalla funzione attribuiti all’interno dell’*iter* procedimentale a ciascuno degli organi coinvolti, vale a dire il Governo, la Commissione parlamentare per le questioni regionali e il Presidente della Repubblica. In dottrina si è sempre registrata al riguardo una profonda varietà di accenti e di posizioni che ha determinato un’assoluta incertezza circa la natura del provvedimento dissolutivo. Il decreto motivato del Capo dello Stato è stato infatti alternativamente qualificato come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, come atto “complesso” o, secondo l’opinione prevalente, come atto governativo.

Facendo ancora una volta ricorso all’inquadramento dogmatico-“sistematico” dell’istituto delineato *ab initio*, che suggerisce (*rectius* impone) un’interpretazione dei presupposti applicativi “sostanziali” e “procedurali” in un’ottica il più possibile “garantistica” dell’autonomia regionale, e in forza delle considerazioni svolte al riguardo dalla “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale, si ritiene di annoverare il provvedimento dissolutivo tra gli atti “complessi”, alla cui emanazione concorrono in egual misura la volontà presidenziale e quella governativa.

È fuori di dubbio, infatti, come pare avere conferma-

to la stessa Corte costituzionale, che nell'ambito del procedimento dissolutorio vengono attribuiti sostanziali poteri decisorio tanto al Governo quanto al Capo dello Stato.

Per quanto riguarda il Governo, gli viene riservato anzitutto un potere di iniziativa e di impulso del procedimento, in assenza del quale l'*iter* non potrebbe in alcun caso essere avviato e portato a compimento da altri soggetti, in particolare dal Presidente della Repubblica. In secondo luogo spetta al Governo, e per esso al Consiglio dei Ministri, deliberare la proposta di scioglimento-rimozione da sottoporre al Capo dello Stato. A tal fine, deve previamente acquisire il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e compiere una serie di valutazioni di carattere il più possibile "obiettivo" circa l'effettiva sussistenza dei presupposti "sostanziali" contemplati dall'art. 126 Cost., intrinseche al contempo di profili di legittimità e di discrezionalità. Tali valutazioni attengono all'accertamento "obiettivo" della violazione di un precetto normativo o di un principio giuridico; all'apprezzamento degli effetti che ne discendono in ordine alla lesione di valori "ordinamentali"; all'impossibilità di rimuovere i pregiudizi arrecati a detti valori ricorrendo agli "ordinari" strumenti rimediali meno incisivi dell'autonomia regionale, siccome inapplicabili o inefficaci. In questo contesto il parere dell'organo parlamentare, seppur non vincolante, assume la funzione di fornire al Governo utili elementi di riflessione e valutazione tanto sul piano tecnico-giuridico quanto sul piano politico.

Parimenti, un potere sostanzialmente decisorio è ascrivito anche al Presidente della Repubblica, in capo al quale la Corte costituzionale rimette (testualmente) "*la decisione di scioglimento e di rimozione*", con decreto motivato, nell'ipotesi in cui ritenga soccombenti le istanze territoriali rispetto a quelle "unitarie-ordinamentali" pregiudicate dagli organi regionali.

La Corte, in buona sostanza, non intende attribuire al Capo dello Stato, contrariamente a quanto affermato dai sostenitori della tesi governativa, un ruolo e una funzione di mero controllo esterno sull'operato del Governo, *sub specie* di sindacato di legittimità costituzionale diretto al riscontro meramente estrinseco e formale del rispetto dei presupposti "sostanziali" e "procedurali" da parte della proposta governativa nonché della congruità e ragionevolezza delle motivazioni addotte a sostegno dello scioglimento-rimozione. Al contrario il Presidente della Repubblica, al fine di pervenire alla decisione finale in ordine all'emanazione o meno del provvedimento dissolutivo, è legittimato a svolgere del tutto autonomamente i medesimi accertamenti e le medesime valutazioni già compiute in precedenza dal Consiglio dei Ministri, avvalendosi degli elementi di giudizio contenuti nella proposta governativa e nel parere della Commissione parlamentare. Delle valutazioni compiute il Capo dello Stato è obbligato a dar conto nella motivazione del decreto con il quale, in accoglimento della proposta governativa, dispone lo scioglimento-rimozione degli organi regionali oppure, in difformità da essa, decide di non addìvenire all'emanazione del provvedimento dissolutivo.

Non vi è però, al riguardo, una sovrapposizione di ruoli tra Governo e Presidente della Repubblica, che intervengono nel procedimento dissolutivo con ruoli e funzioni diversi e fondano le proprie valutazioni su criteri di giudizio in parte diversi.

Il Governo, infatti, come ha chiarito la Corte, interviene nel procedimento in veste di organo dello Stato-ordinamento, quale portatore dell'"interesse politico generale", ed agisce esclusivamente al fine di garantire la salvaguardia delle istanze "unitarie-ordinamentali" asseritamente pregiudicate dagli organi regionali con la loro condotta o attività. Nel compimento degli accertamenti cui è chiamato,

pertanto, l'esecutivo è unicamente guidato dall'obiettivo di proteggere i valori "fondanti" dell'"ordinamento repubblicano" dalle minacce o lesioni arrecate loro dagli organi regionali.

Il Presidente, invece, interviene in veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, della quale anche "*l'istanza territoriale ... è parte costitutiva*", per usare ancora una volta le parole della Corte, quale portatore di una sorta di "indirizzo politico costituzionale". Nel compiere gli accertamenti dovuti, pertanto, il Capo dello Stato è chiamato a "bilanciare" in modo "proporzionato" e "ragionevole" le istanze unitarie con quelle regionali che, al pari delle prime, concorrono alla definizione dell'assetto "ordinamentale" complessivo, in modo da evitare di pervenire ad una soluzione che determini un'aprioristica prevalenza delle prime e una conseguente arbitraria soccombenza delle seconde. In buona sostanza, il Presidente della Repubblica interviene anche in funzione "garantistica" dell'autonomia regionale.

Ai fini dell'emanazione del provvedimento dissolutorio, pertanto, è necessaria una convergente manifestazione delle rispettive volontà del Presidente della Repubblica e del Governo, che concorrono in egual misura senza che vi sia la prevalenza dell'una sull'altra. Conseguentemente, potrebbe ipotizzarsi la sollevazione di un conflitto tra poteri da parte del Governo, nell'eventualità in cui il Capo dello Stato disattendesse la proposta di scioglimento-rimozione, o, addirittura, da parte del Presidente della Repubblica, nell'eventualità (improbabile, vista l'esistenza di una precedente proposta in tal senso) in cui venisse rifiutata la controfirma del provvedimento dissolutorio o, addirittura, qualora il Governo, pur in presenza (ad avviso del Capo dello Stato...) dei prescritti presupposti giustificativi, non avesse avviato l'*iter* del procedimento dissolutorio.

Peraltro, non si dubita oggi della possibilità per la Regione di impugnare il provvedimento dissolutivo di fronte alla Corte costituzionale attraverso un conflitto intersoggettivo di attribuzioni “da menomazione”, nonostante le numerose questioni problematiche in ordine all’individuazione dell’organo regionale provvisto della legittimazione attiva, ai tempi del giudizio e agli effetti dell’eventuale pronuncia di accoglimento, che rendono estremamente difficoltoso il ricorso a tale strumento.

Questioni problematiche di non minore rilievo presenta la fase dell’amministrazione “provvisoria”, che prende avvio immediatamente dopo l’emanazione del provvedimento dissolutivo e termina al momento dell’avvenuta entrata in carica degli organi regionali neoeletti.

Sotto questo profilo, almeno riguardo alle Regioni ordinarie, vi è al momento un vuoto di disciplina. La Novella del 1999 ha infatti soppresso il quinto comma dell’art. 126 Cost. che disciplinava, almeno nelle sue linee di fondo, la fase dell’amministrazione “provvisoria”, attraverso l’individuazione dell’organo competente a gestirla (una Commissione straordinaria di tre membri di nomina presidenziale), l’indicazione della sua durata (tre mesi) e la delimitazione dei suoi poteri (indizione delle elezioni, “ordinaria amministrazione”, atti improrogabili di competenza del Consiglio soggetti a successiva ratifica). Un primo problema, pertanto, si pone in ordine all’individuazione della fonte competente a disciplinare *pro futuro* la fase post-dissolutiva. Sul punto la Corte costituzionale, dopo avere escluso recisamente ogni competenza al riguardo degli statuti regionali, ha espressamente indicato la necessità dell’intervento di una legge statale attuativa dell’art. 126 Cost.

Il legislatore, però, dovrà attenersi al rispetto di alcuni vincoli costituzionali, derivanti in ultima analisi dalle finalità ispiratrici della disciplina della fase dell’ammi-

nministrazione “provvisoria”, cui risultano assolutamente estranee esigenze di tipo “sanzionatorio” nei riguardi degli organi regionali, da ritenersi ormai appagate ed esaurite con l’emanazione del provvedimento dissolutorio e la loro conseguente rimozione dalla carica. Vengono piuttosto in rilievo esigenze di salvaguardia dell’autonomia regionale sotto il duplice profilo della garanzia del ripristino, nel più breve tempo possibile, della regolarità del circuito democratico-rappresentativo attraverso l’elezione dei nuovi organi regionali e della garanzia, nelle more, della continuità dell’azione governativa regionale. Di questi principi ispiratori il legislatore dovrà tener conto nel disciplinare i diversi profili della fase dell’amministrazione “provvisoria”.

Per quanto riguarda l’individuazione dell’organo di amministrazione “straordinaria”, non sussistono vincoli di carattere strutturale o in ordine ai requisiti soggettivi o di provenienza dei suoi membri o alla loro nomina, anche se è ragionevole ritenere che il legislatore affidi la gestione di questa delicata fase ad un organo collegiale di nomina presidenziale simile alla precedente Commissione straordinaria. Unica preclusione a carico del legislatore è quella, espressamente prevista dalla Corte costituzionale, di disporre la *prorogatio* degli organi rimossi, non essendo tollerabile la loro permanenza in carica a causa della gravità degli illeciti commessi.

Molteplici elementi di similitudine con la precedente disciplina dovrebbero riproporsi anche riguardo alla delimitazione dei poteri dell’organo di amministrazione “provvisoria”, chiamato ad operare in un regime di *reductio potestatis*, in virtù del difetto di rappresentatività da cui è intrinsecamente affetto, similmente a ciò che avviene riguardo alle Camere in regime di *prorogatio*. Per quanto concerne la misura di questa *reductio*, in negativo dovrebbe essergli precluso, in linea di principio, lo svolgimento

di attività espressive di indirizzo politico e comunque idonee ad impegnare e condizionare l'attività dei futuri organi regionali. In positivo, dovrebbero essere rimesse in capo all'organo in parola tutte le attività dirette a soddisfare le due esigenze di fondo di salvaguardia dell'autonomia regionale cui si accennava in precedenza, sostanzialmente coincidenti con quelle già svolte dalla Commissione straordinaria.

È indubitabile, anzitutto, che debba essergli affidato il compito di provvedere all'indizione delle elezioni e alla gestione delle operazioni elettorali, che costituisce la sua "missione istituzionale", la ragion d'essere della sua stessa esistenza. In caso contrario, infatti, non si comprende come potrebbe procedersi in modo sollecito al ripristino del circuito democratico-rappresentativo regionale e al ristabilimento della "regolarità costituzionale".

In secondo luogo, al fine di garantire la continuità dell'azione regionale, dovrebbe essere chiamato a gestire l'"ordinaria amministrazione" di competenza della Giunta, da intendersi in senso restrittivo, quale complesso di atti diretti a consentire il corretto funzionamento della struttura amministrativa regionale.

Maggiori perplessità si nutrono in ordine alla possibilità di attribuire all'organo di amministrazione "provvisoria" il potere -di precedente spettanza della Commissione straordinaria- di adottare gli atti prorogabili di competenza del Consiglio, da sottoporre a successiva ratifica dell'organo neoeletto. Un potere di tal fatta, peraltro, legittimerebbe l'organo *de quo* ad adottare perfino atti espressivi di indirizzo politico e varrebbe addirittura a radicare in capo allo stesso una sorta di forma "anomala" di potestà normativa, al cui esercizio conseguirebbe l'emanazione di atti provvisti di forza di legge, di rango primario, "atipici" ed *extra ordinem*, equiparabili a veri e propri decreti

legge. Il venir meno della disposizione costituzionale nella quale tale “anomala” potestà trovava fondamento induce a ritenere che, in virtù del principio del numero chiuso delle fonti primarie, ad un’attribuzione di tal fatta non possa provvedere una legge statale. In realtà, però, indipendentemente da qualsivoglia previsione legislativa al riguardo, l’organo chiamato a gestire la fase post-dissolutoria potrebbe ritenersi ugualmente legittimato all’emanazione di atti improrogabili (da intendersi quali atti costituzionalmente indifferibili e necessitati), anche *sub specie* di fonti “atipiche” di rango primario, in virtù di un principio generale in tal senso desumibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa ai poteri degli organi regionali in regime di *prorogatio*.

Riguardo, infine, alla durata, l’unico vincolo cui è astretto il legislatore è quello della brevità, al fine di garantire il sollecito ripristino del circuito democratico-rappresentativo e, al contempo, di ridurre il rischio che l’organo di amministrazione “provvisoria” sia chiamato ad esercitare poteri estranei a quelli di “ordinaria amministrazione”. Sotto questo profilo, sarebbe opportuno che la legge favorisse l’individuazione di un termine di durata massima dell’organo attraverso la precisa indicazione della scansione temporale delle operazioni elettorali, con particolare riguardo ai termini di indizione e di svolgimento delle elezioni, nonché del momento di effettiva cessazione dalla carica dello stesso.



## POSTILLA CONCLUSIVA

Alla luce di quanto sinora sostenuto, è possibile conclusivamente affermare che l'ambito di applicazione dell'istituto disciplinato dall'art. 126 Cost. risulta assai ridotto.

Depongono anzitutto in tal senso la *ratio* stessa della sua previsione e l'interpretazione "sistematica" cui deve essere assoggettato, alla luce dei valori costituzionali interessati dalla sua applicazione e dell'assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni. L'esercizio del potere dissolutorio coinvolge infatti due valori provvisti di pari rango costituzionale quali la tutela delle istanze "unitarie", da un lato, e la salvaguardia dell'autonomia regionale, dall'altro. L'emanazione del provvedimento di scioglimento-rimozione, disposta al fine di presidiare valori "ordinamentali" di primario rilievo, determina il livello massimo di compressione dell'autonomia regionale, *sub specie* di rimozione degli organi di vertice che ne sono i principali detentori quali enti rappresentativi della comunità esponenti. Questa grave compressione dell'autonomia regionale necessita pertanto di essere "controbilanciata" attraverso un'applicazione dell'istituto il più possibile misurata e restrittiva.

Alla stregua della logica "sistematica" che ne informa la previsione ed applicazione, pertanto, lo scioglimento-rimozione "eteronomo" assume la configurazione di uno strumento di chiusura, applicabile quale *extrema ratio* a fronte di situazioni veramente "eccezionali" e in via "resi-

duale” e “sussidiaria”. In primo luogo, pertanto, sul piano “sostanziale”, il ricorso ad uno strumento così profondamente incisivo dell’autonomia regionale risulta giustificato e legittimo soltanto in presenza di una lesione, di un pregiudizio arrecato dagli organi regionali a valori e istanze “unitari” di dimensione non meramente statale bensì “ordinamentale”, vale a dire a valori “fondanti” dello stesso “ordinamento repubblicano”, del quale il livello statale appare soltanto una delle componenti al pari dei livelli regionali e locali. Si tratta di valori, istanze ed interessi la cui protezione viene rimessa in capo agli organi statali non in veste di soggetti dell’ordinamento statale e di enti esponenziali del relativo livello territoriale di governo bensì in veste di soggetti del più vasto e comprensivo “ordinamento repubblicano” e di enti esponenziali dei molteplici livelli di governo che lo compongono.

In secondo luogo, e conseguentemente, sul piano “procedurale”, l’istituto in parola dovrebbe ricevere applicazione in via “residuale” e/o “sussidiaria”, soltanto laddove ai pregiudizi arrecati ai richiamati valori “ordinamentali” non sia possibile porre rimedio attraverso l’utilizzo di altri strumenti “ordinari” provvisti di minore incisività dell’autonomia regionale, quali il ricorso in via d’azione avverso le leggi regionali ex art. 127 Cost., il conflitto di attribuzioni intersoggettivo e il potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., oppure qualora l’applicazione di questi strumenti si rivelasse infruttuosa ed inefficace.

Le caratteristiche “sistematiche” dell’istituto appena menzionate influiscono necessariamente sull’interpretazione dei suoi presupposti “sostanziali” e “procedurali”, determinandone infine un’applicazione in senso fortemente “garantistico” dell’autonomia regionale. Gli effetti profondamente lesivi dell’autonomia regionale che discendono, a valle, dall’emanazione del provvedimento dissolutorio,

infatti, vengono adeguatamente compensati, a monte, attraverso lo svolgimento di un *iter* applicativo “gradualistico”, nel corso del quale l’esercizio del potere dissolutorio risulta assoggettato ad una serie di filtri, di controlli via via sempre più stringenti. In buona sostanza, si assiste ad una sorta di controllo a “cerchi concentrici”, al superamento di ciascuno dei quali consegue via via una sempre maggiore compressione dell’autonomia regionale, fino al livello massimo rappresentato dalla rimozione (seppur temporanea) dalla carica degli organi rappresentativi. Richiamando una suggestione letteraria si potrebbe configurare il procedimento dissolutorio come una sorta di *itinerarium mentis in Deum* che si snoda attraverso una serie di “gironi”, all’interno di ciascuno dei quali, in virtù del diverso e sempre maggiore livello di “gravità” o “disvalore” ascritto al “peccato originale” (*id est*, condotta illecita) commesso dagli organi regionali, l’autonomia regionale subirebbe un crescente livello di compromissione.

Il primo filtro, “girone” o cerchio, quello più esterno e comprensivo, consiste nella valutazione preliminare, da parte del Governo, dei presupposti “sostanziali” di scioglimento-rimozione contemplati dall’art. 126 Cost. Almeno due di essi, vale a dire gli “atti contrari alla Costituzione” e le “gravi violazioni di legge”, risultano suscettibili di un primo accertamento di carattere “obiettivo”, di pura legittimità, in relazione alla violazione di un puntuale precetto normativo di qualsivoglia rango o comunque di un principio anche implicitamente desumibile dalla Costituzione. Trattandosi di valutazioni *prima facie* prive di qualsivoglia profilo di discrezionalità, non dovrebbero prestarsi ad utilizzazioni “abusive” da parte del Governo in danno dell’autonomia regionale ed assumerebbero anzi una valenza fortemente “garantistica” della stessa. Tanto più qualora si ritenga che sussista un rapporto di

pregiudizialità logica in virtù del quale il Governo, prima di procedere alle valutazioni del caso e di avviare l'*iter* dissolutorio, debba attendere l'avvenuto accertamento della violazione da parte dell'autorità giurisdizionale competente.

Considerazioni in parte diverse potrebbero valere riguardo al terzo presupposto "sostanziale", le "ragioni di sicurezza nazionale", che non necessariamente si perfeziona attraverso la violazione di un precetto normativo. A ben vedere, però, anche l'accertamento di questo presupposto dovrebbe presentare carattere "obiettivo", siccome riferito ad ipotesi di minaccia o lesione dell'integrità territoriale interna od esterna che, per loro stessa natura, si estrinsecerebbero attraverso condotte materiali particolarmente eclatanti e quindi immediatamente percepibili.

Una volta esperito con esito positivo il sindacato "obiettivo" relativo all'accertamento della condotta illecita degli organi regionali, l'*iter* applicativo prosegue entro un secondo e più ristretto cerchio, all'interno del quale opera un secondo, diverso filtro. Affinchè possano ritenersi effettivamente integrati i presupposti "sostanziali" di cui all'art. 126 Cost., infatti, alla condotta illecita (configurabile *sub specie* di violazione di un puntuale precetto normativo oppure di minaccia o attentato alla "sicurezza nazionale" intesa nel senso precisato) deve necessariamente affiancarsi un *quid pluris* sul piano degli effetti pregiudizievoli che ne derivano riguardo a valori ed istanze di rango "ordinamentale". Tale *quid pluris* può in realtà considerarsi *in re ipsa* per quanto concerne le "ragioni di sicurezza nazionale", perchè ogni minaccia o attentato perpetrato nei riguardi della stessa configura automaticamente una grave lesione dei più importanti valori "fondanti" dell'"ordinamento repubblicano", vale a dire quelli di unità ed indivisibilità solennemente pro-

clamati dall'art. 5 Cost. Per quanto concerne gli altri due presupposti, invece, la necessità di un *quid pluris* può ritenersi implicitamente richiamata dal carattere di “gravità” delle violazioni di legge nonché dalla “contrarietà” alla Costituzione, intesa non nel senso di mera “in-costituzionalità” bensì nel significato più ampio di “anti-costituzionalità”. Appare chiaro che questa valutazione circa la “gravità” degli effetti scaturenti dalla condotta illecita degli organi regionali non può mantenersi entro i confini della stretta legittimità. L'accertamento *de quo* involge infatti inevitabilmente anche profili discrezionali. Non si tratta, però, come ha avuto modo di chiarire la stessa Corte costituzionale, di discrezionalità “politica”, perchè il provvedimento dissolutorio non può essere disposto al fine di comporre un contrasto tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale. Le valutazioni discrezionali in questione dovrebbero piuttosto essere condotte al lume di una sorta di “indirizzo politico repubblicano”, diretto alla conservazione e al perseguimento dei valori “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”, alla cui determinazione concorrono in misura pressochè paritaria tutti quanti i livelli territoriali di governo e le relative comunità esponentiate.

La necessità di ricorrere a valutazione discrezionali di tal fatta potrebbe indurre a ritenere che vi siano seri e concreti rischi di arbitraria compressione dell'autonomia regionale. A ben vedere, però, i chiarimenti operati riguardo alla natura di dette valutazioni discrezionali consentono di delimitare in senso ancor più restrittivo i presupposti “sostanziali” contemplati dall'art. 126 Cost. e l'ambito applicativo dell'istituto secondo la consueta ottica “garantistica” dell'autonomia regionale. Non ogni “violazione di legge”, infatti, come detto, è di per sè idonea a legittimare la dissoluzione *ab extra* degli organi regionali se non è conno-

tata in termini di “gravità” nel senso precisato. Agli effetti di semplice illegittimità derivanti dalla violazione del puntuale precetto normativo, in ipotesi rimuovibili ricorrendo agli “ordinari” strumenti rimediali, deve necessariamente affiancarsi un ulteriore “disvalore” in termini di pregiudizio arrecato ai valori “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”. Soltanto la presenza di questo *quid pluris* potrebbe giustificare il ricorso all’“eccezionale” strumento “sanzionatorio” contemplato dall’art. 126 Cost.

Allo stesso modo, per quanto concerne gli “atti contrari alla Costituzione” non è sufficiente, ai fini dell’applicazione dell’art. 126 Cost., la configurazione di una semplice illegittimità costituzionale, quale puntuale contrasto dell’atto o della condotta regionale con una qualsivoglia disposizione costituzionale o con un qualsivoglia principio costituzionale espresso o implicito, in ipotesi rimuovibile mediante gli “ordinari” strumenti rimediali predisposti all’uopo quali il giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione o il conflitto di attribuzioni. L’atto o la condotta regionale dovrebbero altresì presentare un ulteriore elemento di “disvalore” che li connota non in termini di mera illegittimità costituzionale e quindi di “in-costituzionalità” bensì di ben più grave “anti-costituzionalità”, quale minaccia, attentato o rifiuto di un valore “fondante” dell’ordinamento costituzionale “repubblicano”, cui non si può porre rimedio in altro modo se non attraverso la rimozione degli organi regionali responsabili. Il rilievo dei valori pregiudicati e la “gravità” delle lesioni arrecate, infatti, non risultano in alcun modo compatibili con la loro permanenza in carica.

Riguardo alle “ragioni di sicurezza nazionale”, infine, è chiaro che il grado di “disvalore” deve risultare particolarmente elevato. Per l’integrazione della fattispecie, infatti, non sono sufficienti delle astratte proclamazioni di principio ma vi è necessità di atti o condotte “sovversivi”

direttamente o indirettamente ascrivibili agli organi regionali. Qualora, infatti, la situazione di minaccia alla “sicurezza nazionale” originasse spontaneamente all’interno del territorio regionale e in grembo alla comunità regionale ma in assenza di qualsivoglia contributo o partecipazione fattiva degli organi regionali rappresentativi o addirittura contro le loro stesse determinazioni, il pregiudizio dovrebbe essere rimosso dagli organi statali attraverso il ricorso ad altri strumenti, quali l’impiego delle forze armate o, in ipotesi, l’esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.

Alle valutazioni al contempo “obiettive” e “discrezionali” che interessano i presupposti “sostanziali” della dissoluzione *ab extra* ex art. 126 Cost. se ne affianca una terza, ad esse strettamente connessa e consequenziale, relativa alla effettiva “residualità” e “sussidiarietà” applicativa dell’istituto che, nell’ottica della compressione “gradualistica” dell’autonomia regionale, potrebbe intervenire soltanto in caso di inapplicabilità e/o inefficacia degli strumenti rimediali “ordinari”. Si entra così nel terzo cerchio, all’interno del quale opera un filtro a maglie ancor più strette. Le valutazioni compiute al riguardo, infatti, attongono alla esperibilità e all’efficacia degli “ordinari” strumenti rimediali e, in ultima analisi, ai loro rapporti con lo scioglimento “sanzionatorio”, che si atteggiavano secondo tre diverse modalità.

*In primis*, di reciproca esclusione e di applicazione puramente “residuale” della dissoluzione *ab extra*: a) in presenza di atti o condotte illegittimi, sprovvisti però del prescritto *quid pluris* in termini di “disvalore”, riguardo ai quali dovrebbero pertanto ricevere applicazione gli “ordinari” strumenti rimediali quali il giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione, il conflitto di attribuzione o il potere sostitutivo statale; b) in presenza di fattispecie

connotate in termini di elevato “disvalore” sul piano dei pregiudizi arrecati ai valori “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”, riguardo alle quali non risultino però applicabili, in difetto dei presupposti prescritti, gli “ordinari” strumenti rimediali bensì soltanto il procedimento dissolutivo ex art. 126 Cost.

In secondo luogo, in termini di consequenzialità-propedeuticità, laddove gli strumenti rimediali “ordinari” previamente esperiti si rivelassero inefficaci a rimuovere, oltre alla illegittimità dell’atto o della condotta degli organi regionali, gli effetti pregiudizievoli che ne sono derivati in termini di incisione dei valori “ordinamentali” e si rendesse pertanto necessaria l’applicazione, in via “conseguenziale” e “sussidiaria”, dello strumento “sanzionatorio” contemplato dall’art. 126 Cost.

In terzo ed ultimo luogo, si potrebbe assistere ad un’applicazione congiunta e cumulativa delle due tipologie di strumenti laddove l’atto o la condotta regionale, oltre a presentare profili di illegittimità, determinasse anche un’autonoma e distinta lesione di valori “ordinamentali” insuscettibile di rimozione mediante gli “ordinari” strumenti rimediali. In tal caso, infatti, si renderebbe necessario procedere al contempo e con immediatezza alla rimozione degli effetti spiegati dagli atti o dalle condotte regionali sia sul piano della legittimità, mediante l’apposita declaratoria di annullamento degli stessi conseguente all’esperimento degli strumenti rimediali “ordinari”, sia sul diverso versante dei pregiudizi arrecati ai valori di rango “ordinamentale”, attraverso l’inevitabile rimozione dalla carica degli organi regionali responsabili. Un’ipotesi tal fatta risulterebbe ad esempio astrattamente configurabile in presenza di una conclamata elusione del giudicato costituzionale da parte degli organi regionali.

In buona sostanza, pertanto, l’*iter* applicativo dell’i-



stituito in parola presuppone il superamento di un primo “girone”, quello governativo, all’interno del quale viene sottoposto a tre operazioni di filtraggio. Le prime due attengono ai presupposti “sostanziali” di applicazione e alla loro effettiva sussistenza, accertata attraverso una duplice valutazione di stampo “obiettivo” (in relazione alla trasgressione di un puntuale disposto normativo o di un principio costituzionale espresso o implicito) e al contempo “discrezionale” (in relazione all’entità degli effetti in termini di incisione dei valori “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”). La terza attiene invece al piano “procedurale” ed è incentrata sulla corretta utilizzazione dei diversi strumenti rimediali disponibili, nell’ottica di pervenire ad una incisione “gradualistica” dell’autonomia regionale e di consentire, quindi, un’applicazione autenticamente “residuale” ed “eccezionale” dello strumento “sanzionatorio” contemplato dall’art. 126 Cost. Questi tre passaggi dovrebbero consentire un’efficace opera di filtraggio da parte del Governo ed impedire così, se non in casi veramente “eccezionali”, il ricorso al potere dissolutorio e la rilevante compromissione dell’autonomia regionale che ne consegue.

Qualora il procedimento riuscisse a superare le maglie strette del giudizio governativo sfociando così nella deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, della proposta di scioglimento-rimozione, proseguirebbe all’interno del successivo “girone”, a presidio del quale è posto il Presidente della Repubblica, chiamato a sua volta a compiere un’ulteriore, autonoma operazione di filtraggio.

Il Capo dello Stato, infatti, non si dovrebbe limitare a ratificare la proposta governativa a seguito di un previo, mero riscontro di legittimità costituzionale ma sarebbe legittimato a compiere una serie di autonome valutazioni delle quali sarebbe chiamato a dare conto nella motivazio-

ne del decreto-, avvalendosi di tutti gli strumenti conoscitivi disponibili, ivi incluso il parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

In particolare, come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere nel procedimento dissolutorio un ruolo e una funzione diversi rispetto a quelli del Governo. Quest'ultimo, infatti, interviene e agisce prevalentemente in veste di protettore delle istanze di dimensione unitaria implicate dai valori "ordinamentali" incisi e in quanto portatore di una sorta di "indirizzo politico generale". Il Capo dello Stato, viceversa, interviene e agisce nella sua veste di organo neutrale, di garante dell'"unità nazionale repubblicana" nella sua accezione più vasta, comprensiva anche dell'autonomia territoriale, e quale portatore di una sorta di "indirizzo politico costituzionale repubblicano". Le sue valutazioni, pertanto, sono dirette a coniugare e "bilanciare" la salvaguardia dei profili e delle istanze unitari implicati dai valori "fondanti" pregiudicati con la tutela dei profili e delle istanze autonomistiche ad essi coesenziali e connaturati. In buona sostanza, pertanto, il Presidente della Repubblica interviene come una sorta di "protettore" delle Regioni, al fine di evitare ogni tentativo (o tentazione...) del Governo di utilizzare "abusivamente" il potere dissolutorio in danno della loro autonomia.

Il provvedimento dissolutorio viene pertanto a configurarsi come atto "complesso", alla cui formazione concorrono al contempo la volontà governativa (*sub specie* di preventiva proposta e di successiva controfirma) e quella presidenziale (*sub specie* di decreto motivato), così come si sono rispettivamente formate a seguito del compimento di autonome e distinte valutazioni. Risulta chiaro che l'inclusione del provvedimento in parola tra gli atti "complessi", o meglio il ruolo effettivamente decisorio ascrivito al Capo

dello Stato, costituisce a sua volta un efficace filtro nei riguardi dell'esercizio del potere dissolutorio riducendone ulteriormente l'ambito applicativo a beneficio dell'autonomia regionale.

Nell'ipotesi in cui venisse superato anche il filtro presidenziale e si pervenisse all'emanazione del decreto di scioglimento-rimozione, resterebbe quasi certamente da superare un altro "girone" prima di ... uscire a riveder le stelle. L'autonomia regionale, infatti, potrebbe giovare di un ultimo presidio, di un'"ultima fortezza". Si allude alla Corte costituzionale, nell'eventualità in cui venisse investita della questione in sede di conflitto di attribuzioni intersoggettivo. Il sindacato della Corte, in tal caso, avrebbe ad oggetto il corretto esercizio del potere dissolutorio da parte degli organi statali, mediante una valutazione di legittimità condotta alla stregua di criteri "elastici". *In primis*, infatti, dovrebbe verificare la correttezza del ragionamento seguito in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti "sostanziali", anche alla luce dell'asserito "bilanciamento" tra istanze "unitarie-ordinamentali" e istanze autonomistiche. In secondo luogo, dovrebbe altresì accertare che il ricorso allo strumento dissolutorio nel caso di specie rappresenti effettivamente l'*extrema ratio*, in assenza di altri strumenti disponibili o efficaci, in ossequio al carattere "residuale" ed "eccezionale" che ne deve caratterizzare l'*iter* applicativo.

Alle garanzie "preventive" sinora passate in rassegna, che operano "a monte", *ex ante*, *sub specie* di filtri diretti a restringere il più possibile l'ambito applicativo dell'istituto, si affiancano poi quelle "successive", che operano *ex post*, nella fase transitoria successiva all'avvenuta emanazione del provvedimento dissolutorio, con il medesimo scopo di salvaguardare il più possibile l'autonomia regionale e di impedirne l'eccessiva compressione da parte degli organi

chiamati provvisoriamente a surrogare gli organi regionali rappresentativi dissolti.

La *ratio* ispiratrice della fase dell'amministrazione "provvisoria" è infatti quella di consentire la ricostituzione della "fisiologia" del circuito democratico-rappresentativo regionale nel più breve tempo possibile e di garantire, nel frattempo, la continuità dell'azione governativa regionale. Ciò determina inevitabilmente la necessità della breve durata in carica degli organi di amministrazione "straordinaria", per il solo periodo di tempo strettamente necessario alla ricostituzione per via elettorale degli organi regionali di vertice, nonché la ridotta consistenza dei poteri di cui sono provvisti. Sotto quest'ultimo profilo, gli organi deputati a gestire la fase post-dissolutoria sono chiamati ad operare secondo un rigido regime di *reductio potestatis*, dovendosi limitare al compimento delle sole attività strettamente necessarie all'avvio e al completamento delle operazioni elettorali, all'"ordinaria amministrazione" della Regione e all'emanazione degli atti costituzionalmente indifferibili, nel senso ormai più volte precisato dalla Corte costituzionale in riferimento agli organi regionali in regime di *prorogatio*.

L'esercizio del potere dissolutorio degli organi regionali di vertice ex art. 126 Cost. risulta quindi circondato da una serie di cautele e garanzie dirette ad impedirne un'utilizzazione "abusiva" e "arbitraria" in danno dell'autonomia regionale, che finiscono per ridurre l'ambito applicativo fin quasi ad annullarlo del tutto. In buona sostanza, qualora le operazioni di "pre-filtraggio" venissero efficacemente svolte, assai difficilmente potrebbe pervenirsi all'emanazione del provvedimento dissolutorio e, conseguentemente, l'ambito applicativo dell'istituto contemplato dall'art. 126 Cost. risulterebbe effettivamente confinato ad ipotesi "eccezionali" e "residuali" di difficile configu-

razione sul piano teorico-astratto e di ancor più difficile concreta verificaione. Si profila il rischio che il potere di scioglimento-rimozione “eteronomo” degli organi regionali di vertice, in virtù della sua prevedibile, ripetuta inapplicazione, risulti alla fine destinato alla *damnatio memoriae* o ad una sorta di “abrogazione per desuetudine”.



## INDICE DEGLI AUTORI E DELLE OPERE CITATE

- AA. VV.  
*I nuovi Statuti delle Regioni*, pp. 38, 40.  
*I ricorsi in via principale*, p. 72.
- AGOSTA, pp. 13, 122.
- ALBANESI, pp. 10, 71, 96, 97, 149, 153, 196, 206, 214, 222, 223, 224, 255, 295.
- ALLUM, p. 67.
- AMATO - BARBERA, p. 63.
- AMBROSINI, pp. 9, 16.
- AMORTH, pp. 117, 159, 237, 269.
- ANTONELLI, p. 122.
- ANTONINI, p. 48.
- ANZON DEMMIG, pp. 12, 58, 121, 125, 152, 225.
- ARMAROLI, p. 130.
- ATRIPALDI, pp. 25, 171.
- AUSIELLO ORLANDO, pp. 65, 171, 251, 253, 254.
- AUSIELLO ORLANDO - LOMEIO, p. 169.
- BALBONI, p. 44.
- BALDASSARRE - SCACCIA, p. 6.
- BALLADORE PALLIERI, pp. 67, 156, 237.
- BARBAGALLO, p. 236.
- BARBERA, pp. 106, 140, 227.
- BARBERA - FUSARO, p. 158.
- BARDUSCO, pp. 12, 18, 20, 22, 26, 33, 40, 149, 156, 159, 174, 192, 194, 196, 208, 211, 215, 216, 237, 241, 266, 267, 281, 285, 288, 289.
- BARILE, pp. 203, 207, 209, 215, 227, 236.
- BARILE - CHELI - GRASSI, pp. 140, 159.
- BARTHOLINI, pp. 21, 63, 109, 110, 151.
- BARTOLE, pp. 4, 6, 12, 121, 127, 128, 207, 237.
- BARTOLE - BIN, pp. 4, 19, 50, 72, 73.
- BARTOLE - BIN - FALCON - TOSI, pp. 50, 62, 165.
- BARTOLE - MASTRAGOSTINO - VANDELLI, pp. 256, 267, 269.
- BARTOLINI, p. 73.
- BASCHIERI - BIANCHI D'ESPINOSA - GIANNATTASIO, p. 26.
- BASSANINI, pp. 68, 90, 192, 196, 237, 283.
- BELLETTI, pp. 4, 73.
- BENVENUTI, p. 68.
- BERTI - TUMIATI, pp. 65, 66.
- BERTOLDI, p. 236.
- BERTOLINO, p. 13.
- BIFULCO, pp. 12, 13, 38, 64, 105, 121, 212, 260.
- BIFULCO - CELOTTO - OLIVETTI, pp. 3, 4, 19, 72, 73.
- BIN, pp. 13, 45, 94, 121, 143, 153, 175.
- BIN - FALCON, pp. 11, 40, 41, 44, 119.
- BIN - PITRUZZELLA, p. 208.
- BISCARETTI DI RUFFIA, p. 236.

- BOGNETTI, p. 9.  
 BONCINELLI, p. 55.  
 BRANCA - PIZZORUSSO, pp. 3, 4, 21.  
 BRUNELLI-PUGGIOTTO-VERONESI, p. 206  
 BUCCISANO, pp. 24, 62, 63, 68, 90, 91, 105, 112, 160, 161, 174, 198, 206, 208, 214, 215, 227, 237, 240, 247, 282.  
 BURATTI, pp. 39, 277.  
 BUZZACCHI, p. 11.
- CAMERLENGO, pp. 73, 121.  
 CANITANO, pp. 20, 274.  
 CAPORALI, pp. 5, 19, 51, 77, 166, 260, 264, 278, 292.  
 CAPOTOSTI, p. 121.  
 CARAVITA DI TORITTO, pp. 4, 6, 9, 75, 121, 143.  
 CARETTI, pp. 38, 55, 121.  
 CARETTI- TARLI BARBIERI, pp. 159, 192, 196, 262.  
 CARLASSARE, pp. 4, 45, 225.  
 CARLI - CARPANI - SINISCALCHI, p. 38.  
 CARLI - FUSARO, pp. 21, 40, 50, 55, 260, 275.  
 CARPANI, p. 121.  
 CARPINO, p. 122.  
 CARROZZA, p. 13.  
 CASSESE, pp. 9, 13, 121.  
 CATALANO, pp. 39, 277.  
 CAVALERI, pp. 19, 30, 34, 42, 108, 109, 130, 145, 157, 169, 208, 215.  
 CECCANTI, p. 44.  
 CECCHETTI, pp. 122, 125.  
 CELOTTO, p. 133.  
 CERRI, pp. 135, 179.  
 CESAREO, pp. 62, 65, 207, 237, 288.  
 CHELI, pp. 68, 140.  
 CHESSA, pp. 203, 228.
- CIAURRO, p. 4.  
 CICCONETTI, p. 142.  
 CINTIOLI, p. 121.  
 CODUTI, pp. 6, 19, 20, 40, 41, 62, 63, 65, 71, 74, 75, 92, 105, 112, 130, 149, 155, 162, 168, 171, 175, 196, 198, 203, 206, 244, 251, 253, 254, 255.  
 COLAVECCHIO, p. 117.  
 CONTE, p. 127.  
 CORSO - LOPILATO, p. 77.  
 COSSIGA, p. 67.  
 COSTANZO A., pp. 13, 122.  
 COSTANZO P., pp. 3, 4, 6, 15, 24, 25, 27, 35, 67, 69, 72, 90, 92, 105, 106, 108, 110, 133, 149, 156, 171, 173, 175, 177, 189, 194, 198, 200, 201, 208, 212, 213, 214, 215, 237, 238, 243, 245, 253, 254, 255, 256, 266, 268, 269, 270, 271, 280, 281, 282, 283, 286, 287, 289, 290, 292, 297, 299, 300.  
 CRISAFULLI, pp. 97, 135, 289.  
 CRISAFULLI - PALADIN, pp. 4, 18, 69.  
 CUOCOLO, pp. 4, 6, 42, 91, 105, 108, 117, 118, 130, 147, 149, 153, 156, 157, 159, 160, 171, 175, 197, 200, 203, 208, 210, 216, 237, 243, 246, 262, 289.  
 CUOMO, pp. 90, 207, 215.
- D'ALBERTO, p. 165.  
 DAL CANTO, pp. 132, 133, 135, 136, 138, 140.  
 D'ALESSANDRO, p. 38.  
 D'ALESSIO, pp. 66, 90, 108, 157, 203, 207, 246, 266.  
 D'ANDREA, p. 225.  
 D'ATENA, pp. 9, 11, 38, 44, 117, 120, 121, 122, 261, 262, 265, 294.



- DE CAMELIS, p. 25.  
DE FIORES, pp. 3, 6, 18, 19, 28, 40, 42, 55, 61, 63, 69, 71, 78, 103, 108, 109, 112, 115, 130, 149, 157, 158, 159, 165, 171, 198, 200, 201, 203, 206, 217, 237, 254, 260, 277.  
DE MARIA, p. 252.  
DEMURO, p. 295.  
DE NES, pp. 10, 48, 90, 154, 223, 226.  
DE SIERVO, p. 225.  
DE VERGOTTINI, p. 9.  
DICKMANN, pp. 48, 58.  
DI COSIMO, p. 38.  
DI GENIO, p. 9.  
DI MICHELE, p. 77.  
DIMORA, p. 4.  
DI SALVATORE, p. 295.  
DOLSO, p. 73.  
D'ORAZIO, pp. 142, 275, 286, 300.  
  
ELAZAR, p. 9.  
ELIA, pp. 254, 286, 292.  
ESPOSITO, pp. 69, 158.  
  
FALCON, p. 121.  
FALZONE - PALERMO - COSENTINO, pp. 149, 208, 236.  
FENUCCI, p. 260.  
FERRAIUOLO, p. 295.  
FERRARA A., pp. 37, 50.  
FERRARA - SALERNO, p. 5.  
FERRARO, p. 19.  
FERRUA, p. 225.  
FONTANA, pp. 48, 75.  
FRIEDRICH, p. 9.  
FROSINI - PETRILLO, p. 4.  
  
GALEOTTI, pp. 67, 192, 196.  
GALEOTTI - PEZZINI, pp. 203, 228.  
  
GALIZIA, pp. 3, 61, 68, 175, 192, 199, 200, 201.  
GALLIANI, p. 13.  
GEMMA, p. 58.  
GENTILINI, p. 121.  
GELPI, pp. 67, 104, 159, 169, 171, 237, 254, 268.  
GIANNATTASIO, pp. 26, 90, 146, 147, 237, 269, 289.  
GIANNINI, p. 24.  
GIZZI, pp. 18, 25, 29, 35, 62, 63, 66, 103, 106, 111, 112, 113, 114, 136, 147, 149, 158, 159, 161, 165, 171, 192, 207, 210, 215, 237, 240, 243, 244, 248, 253, 254, 266, 267, 270, 271, 281, 282, 284, 287, 289, 296, 297, 299, 300, 301.  
GORI, pp. 10, 49, 154, 226, 231.  
GRASSI, pp. 72, 192.  
GRIGLIO, p. 48.  
GROPPI, pp. 50, 277.  
GROTTANELLI DE' SANTI, pp. 72, 237, 239.  
GUARINO, pp. 3, 40, 207, 208, 209.  
  
LA BARBERA, pp. 156, 169, 251, 254, 256.  
LA TORRE - SPADARO, p. 179.  
LAVAGNA, pp. 203, 211.  
LIPARI, p. 140.  
LOMBARDI, p. 140.  
LO PANE, pp. 192, 196.  
LOSANA, p. 133.  
LUCIANI, pp. 13, 140, 225.  
LUCIANI - VOLPI, p. 142.  
LUTHER, p. 179.  
  
MAINARDIS, pp. 19, 73, 120, 125.  
MALFATTI, p. 72.  
MANCINI, pp. 13, 120.

- MANGIAMELI, pp. 13, 40, 51, 121, 140, 165, 277.
- MARINI, p. 121.
- MARTINES, pp. 25, 26, 28, 29, 33, 34, 36, 62, 63, 65, 66, 67, 90, 92, 104, 105, 108, 111, 113, 119, 130, 136, 146, 150, 155, 159, 162, 163, 164, 170, 171, 174, 189, 199, 203, 207, 209, 214, 216, 236, 237, 240, 243, 246, 247, 253, 254, 255, 256, 269, 278, 282, 285, 288, 297.
- MARTINES - RUGGERI, pp. 33, 215.
- MARTINES - RUGGERI - SALAZAR, pp. 12, 19, 42, 171, 192, 194, 196, 254, 260, 276.
- MASTROMARINO, p. 9.
- MAZZIOTTI, pp. 3, 225.
- MAZZIOTTI DI CELSO - SALERNO, pp. 19, 276.
- MEALE, p. 237.
- MERLONI, p. 13.
- MEZZANOTTE, p. 295.
- MIELE, pp. 90, 149, 169, 237, 251, 288, 296.
- MOBILIO, p. 166.
- MODUGNO, pp. 140, 225.
- MONACO - CANSACCHI, p. 207.
- MONTARULI, p. 5.
- MORANA, p. 117.
- MORRONE, pp. 121, 179, 261.
- MORTATI, pp. 25, 27, 28, 63, 69, 105, 111, 118, 145, 156, 157, 161, 170, 203, 208, 236, 240, 243, 245, 287, 289, 299.
- MOSCARINI, p. 121.
- MUSOLINO, p. 121.
- NAPOLI - PIGNATELLI, p. 5.
- NOCILLA, p. 133.
- OLIVER, p. 6.
- OLIVETTI, pp. 19, 38, 40, 41, 44, 55, 71, 116, 259, 261, 262.
- OLIVETTI RASON - PECORARO, p. 9.
- ONIDA, p. 121.
- PACE, pp. 9, 133.
- PADULA, pp. 50, 62, 71, 72, 105, 108, 109, 112, 130, 149, 157, 168, 171, 175, 194, 195, 206, 216, 246.
- PAJNO, p. 77.
- PAJNO - VERDE, p. 179.
- PALADIN, pp. 18, 23, 25, 28, 29, 36, 63, 69, 90, 103, 105, 109, 113, 117, 118, 130, 147, 149, 150, 152, 157, 159, 169, 170, 171, 174, 179, 205, 208, 210, 215, 223, 237, 243, 251, 267, 269, 270, 275, 284, 285, 287, 288, 289, 297, 299.
- PANZERI, p. 143.
- PASTORI, pp. 63, 121.
- PELLIZZONE, p. 136.
- PENSOVECCHIO LI BASSI, p. 237.
- PERINI, pp. 5, 249.
- PERLINGIERI, p. 23.
- PERLINGIERI - CARIMINI, pp. 23, 26, 105, 147, 171, 177, 237, 255, 270, 288, 289, 300.
- PERNICIARO - PICCIRILLI, pp. 48, 94, 153.
- PETRILLO, pp. 10, 42, 51, 55, 76, 97, 115, 142, 258, 259, 262, 263, 264, 267, 268, 270, 274, 278, 292, 293, 297, 301, 302.
- PICCIONE, p. 295.
- PINELLI, pp. 10, 48, 175.
- PISANESCHI, p. 275.
- PIZZETTI, pp. 23, 29, 63, 90, 121, 156, 160, 177.

- PRETI, p. 210.  
 RAGNO, p. 102.  
 REPOSO, p. 9.  
 RIDOLFI, p. 277.  
 RIMOLI, p. 13.  
 ROLLA, pp. 192, 196, 198, 199, 301.  
 ROMANO A.A., p. 278.  
 ROMANO S., p. 240.  
 ROMBOLI, p. 142.  
 ROSA, p. 261.  
 ROSSANO, p. 192.  
 ROSSI, p. 121.  
 ROTELLI, p. 158.  
 RUBECHI, p. 39.  
 RUGGERI, pp. 6, 31, 40, 45, 121, 206, 228, 277.  
 RUGGERI - SILVESTRI, pp. 50, 143.  
 RUGGIU, pp. 121, 122.  
  
 SAILIS, pp. 18, 20, 62, 63, 65, 66, 90, 105, 150, 156, 169, 177, 192, 199, 201, 214, 237, 240, 248, 254, 255, 267, 269, 270, 285, 297, 300.  
 SALERNO, pp. 4, 18, 26, 29, 63.  
 SANDULLI, pp. 36, 63, 66, 68, 174, 203, 207, 237.  
 SANNONER, p. 38.  
 SCACCIA, pp. 120, 179.  
 SCAGLIARINI, p. 119.  
 SCUDIERO, pp. 25, 34, 36, 63, 67, 69, 90, 105, 112, 146, 147, 156, 159, 171, 203, 216, 237, 246, 251, 253, 256, 267, 282, 296, 299, 301.  
 SCUDIERO - STAIANO, p. 179.  
 SICA, pp. 6, 67, 105, 157, 160, 169, 175, 192, 196, 198, 199, 201, 214, 236, 253, 254, 271.  
 SILVESTRI, p. 50.  
 SOLA, p. 13.  
  
 SORRENTINO, p. 225.  
 SPADARO, p. 31.  
 STERPA, p. 121.  
  
 TAMBURRINI, p. 73.  
 TARELLO, p. 55.  
 TARLI BARBIERI, pp. 20, 266.  
 TEGA, p. 127.  
 TERESI, pp. 21, 171.  
 TORCHIA, p. 13.  
 TOSI, pp. 69, 105, 111, 121, 130, 145, 149, 156, 162, 171, 174, 177, 254, 284, 288, 289.  
 TRAVERSA, pp. 33, 275.  
 TRIMARCHI BANFI, p. 13.  
 TRUINI, pp. 149, 155.  
 TUBERTINI, p. 122.  
 TURTURRO, pp. 52, 55, 80, 91, 102, 106, 108, 109, 112, 126, 133, 135, 136, 139, 141, 142, 143, 237, 240, 241, 242, 243, 255.  
  
 VALENTINI, p. 207.  
 VANDELLI, p. 121.  
 VENTURA, p. 12.  
 VENTURI, p. 124.  
 VESPIGNANI, p. 125.  
 VICECONTE, p. 39.  
 VIOLINI, pp. 13, 121, 122.  
 VIRGA, pp. 35, 62, 65, 67, 69, 105, 111, 149, 150, 156, 157, 159, 165, 177, 207, 237, 248, 254, 266, 268, 284, 285.  
 VITTA, p. 237.  
 VIVIANI SCHLEIN, p. 9.  
 VIZIOLI, p. 44.  
 VOLPI, pp. 3, 9, 45.  
  
 WATTS, p. 9.  
  
 ZACCARIA, p. 203.

ZAGREBELSKY, p. 73.

ZAGREBELSKY - MARCENÒ, p. 135.

ZANCHI, pp. 29, 35, 67, 104, 111,  
145, 147, 151, 156, 207, 208,  
237, 240, 244, 245, 249, 270,  
283, 289, 300.

ZANON, p. 288.

## QUADERNI DI «STUDI SENESI»

1. REMO MARTINI, «Mercennarius». Contributo allo studio dei rapporti di lavoro in diritto romano (1958), 8°, pag. 90, L. 5.000.
2. PIETRO MESCHINI, Sulla natura giuridica degli enti pubblici economici (1958), 8°, pag. 81 (esaurito).
3. LUISA LEPRI, Sui rapporti di parentela in diritto attico. Saggi terminologici (1959), 8°, pag. 103, L. 5.000.
4. GIUSEPPE MARCHELLO, La crisi del concetto filosofico della libertà (1959), 8°, pag. 104, L. 5.000.
5. ENZO BALOCCHI, La buona condotta (1960), 8°, pag. 150, L. 5.000.
6. ANTONELLO BRACCI, Le norme di attuazione degli statuti per le regioni ad autonomia speciale (1961), 8°, pag. 105, L. 8.000.
7. MARCO COMPORTI, Gli effetti del fallimento sui contratti di lavoro (1961), 8°, pag. 144, L. 5.000.
8. UGO ENRICO PAOLI, Comici latini e diritto attico (1962), 8°, pag. 80, L. 8.000.
9. BRUNA TALLURI, Pierre Bayle (1963), 8°, pag. 180, L. 4.000.
10. DOMENICO MAFFEI, La «Lectura super Digesto Veteri», di Cino da Pistoia. Studio sui MSS Savigny 22 e Urb. Iat. 172 (1963), 8°, pag. VIII-76, L. 6.000.
11. PIERO BRANCOLI BUSDRACHI, La formazione storica del feudo lombardo come diritto reale (1965), 8°, pag. X-200, L. 8.000.
12. GIUSEPPE MARCHELLO, La teoria dello Stato come libertà (1965), 8°, pag. X-160, L. 6.000.
13. ANTONELLO BRACCI, Problemi concernenti il sequestro conservativo dell'universitas (1966), 8°, pag. X-158, L. 8.000.
14. LUIGI CAPOGROSSI COLOGNESI, Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano (1966), 8°, pag. VIII-204, L. 10.000.
15. ENZO BALOCCHI, La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo (1967), 8°, pag. VIII-140, L. 4.000.
16. CESARE MARIA MOSCHETTI, Gubernare navem - Gubernare rem publicam. Contributo alla storia del diritto marittimo e del diritto pubblico romano (1966), 8°, pag. VIII-272, L. 10.000.
17. LUIGI BERLINGUER, Domenico Alberto Azuni giurista e politico (1749-1827) (1966), 8°, pag. XIV-292, L. 10.000.
18. MARIA TERESA CIOCCHETTI, Lo sciopero. Rassegna di giurisprudenza (1948-1965) (1967), 8°, pag. XVIII-166, L. 5.000.
19. PIER GIORGIO PONTICELLI, Intorno ai rapporti fra tutela del possesso e interesse pubblico (1968), 8°, pag. 80, L. 2.500.
20. GUIDO ZANGARI, Il recesso dal rapporto di lavoro in prova (1970), 8°, pag. XII-340, L. 7.000.
21. FABRIZIO RAMACCI, Introduzione all'analisi del linguaggio legislativo penale (1970), 8°, pag. XII-200, L. 8.000.
22. MARIO ASCHERI, Un maestro del 'mos italicus': Gianfrancesco Sannazari della Ripa (1480c.-1535) (1970), 8°, pag. XII-200, L. 7.000.
23. LUIGI BERLINGUER, Sui progetti di Codice di commercio del Regno d'Italia (1807-1808). Consi-derazioni su un inedito di D.A. Azuni (1970), 8°, pag. 170, L. 5.000.
24. FILIPPO LIOTTA, La continenza dei chierici nel pensiero canonistico classico. Da Gregorio IX (1971), 8°, pag. XII-404, L. 15.000.
25. MARIO ASCHERI, Saggi sul Diplovatazio (1971), 8°, pag. 148, L. 5.000.
26. PAOLO FOIS, Obblighi comunitari e programmazione economica (1971), 8°, pag. VIII-104, L. 5.000.
27. AURELIUS SABATTANI, De vita et operibus Alexandri Tartagni de Imola (1972), 8°, pag. 136, L. 5.000.

28. ENRICO QUADRI, *La rettifica del contratto* (1973), 8°, pag. 160, L. 8.000.
29. NICLA BELLOCCI, *La tutela della fiducia nell'epoca repubblicana* (1974), 8°, pag. 130, L. 5.000.
30. ANTONELLO BRACCI, *La posizione processuale del fallito e i poteri del curatore* (1974), 8°, pag. 146, L. 6.000.
31. PAOLO FOIS, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale* (1974), 8°, pag. VIII-212, L. 8.000.
32. PAOLO NARDI, *Mariano Sozzini giureconsulto senese del Quattrocento* (1974), 8°, pag. XVI-204, L. 10.000.
33. PIETRO MESCHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica* (1974), 8°, pag. 76, L. 2.500.
34. FILIPPO RANIERI, *Alienatio convalescit. Contributo alla storia ed alla dottrina della convalida nel diritto dell'Europa continentale* (1974), 8°, pag. VI-90, L. 3.000.
35. LUCIA BONELLI CONENNA, *Prata: Signoria rurale e comunità contadina nella maremma senese* (1976), 8°, pag. XVI-164, L. 7.000.
36. FRANCESCO ALCARO, *Riflessioni critiche intorno alla soggettività giuridica. Significato di un'evoluzione* (1976), 8°, pag. 116, L. 5.000.
37. GIANNETTO LONGO, *Delictum e crimen* (1976), 8°, pag. 180, L. 7.000.
38. UBALDO STAICO, *Il pensiero politico di Teilhard de Chardin e la critica della democrazia* (1976), 8°, pag. 160, L. 7.000.
39. MARCO COMPORTI, *Contributo allo studio del diritto reale* (1977), 8°, pag. VIII-408, L. 15.000.
40. PAOLO VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario* (1977), 8°, pag. 180.
41. JULIUS KIRSHNER, *Pursuing honor while avoiding sin. The Monte delle Doti of Florence* (1978), 8°, pag. VII-84, L. 3.500.
42. MICHELE CASSANDRO, *Gli ebrei e il prestito ebraico a Siena nel Cinquecento* (1979), 8°, pag. XII-128, L. 7.000.
43. ENRICO QUADRI, *Principio nominalistico e disciplina dei rapporti monetari* (1979), 8°, pag. IV-220, L. 12.000.
44. PAOLO NARDI, *Studi sul banchiere nel pensiero dei glossatori* (1979), 8°, pag. XIV-294, L. 15.000.
45. PETER RAYMOND PAZZAGLINI, *The Criminal Ban of the Sienese Commune (1225-1310)* (1979), 8°, pag. VIII-196, L. 8.000.
46. ANTONIO SERRA, *Unanimità e maggioranza nelle società di persone* (1980), 8°, pag. VIII-270, L. 15.000.
47. ALESSANDRO RASELLI, *Riflessioni sull'oggetto e il metodo della scienza del diritto* (1980), 8°, pag. 124, L. 5.000.
48. GIULIO CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento* (1980), 8°, pag. XII-466, L. 20.000.
49. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, *La polizia amministrativa (art. 19 del decreto 616)* (1981), 8°, pag. VIII-196, L. 8.000.
50. ENZO MECACCI, *La biblioteca di Ludovico Petrucciani docente di diritto a Siena nel Quattrocento* (1981), 8°, pag. VIII-174, L. 10.000.
51. GIOVANNI MINNUCCI, *Le lauree dello Studio senese alla fine del secolo XV* (1981), 8°, pag. VIII-128, L. 7.000.
52. ANTONIO CARDINI, *La cultura economica italiana e l'età dell'Imperialismo (1900-1914)* (1981), 8°, pag. 96, L. 5.000.
53. LORENZO FASCIONE, *Fraus legi. Indagini sulla concezione della frode alla legge nella lotta politica e nella esperienza giuridica romana* (1983), 8°, pag. X-264, L. 18.000.
54. MICHELE CASSANDRO, *Aspetti della storia economica e sociale degli ebrei di Livorno nel Seicento* (1983), 8°, pag. XII-202, L. 12.000.

55. GIOVANNI MINNUCCI, Le lauree dello Studio senese all'inizio del secolo XVI (1501-1506) (1984), 8°, pag. VIII-154, L. 13.000.
56. GIULIO CIANFEROTTI, Giuristi e mondo accademico di fronte all'impresa di Tripoli (1984), 8°, pag. VIII-168, L. 15.000.
57. DANIELE BIELLI, Competenza per connessione (1985), 8°, pag. VIII-138, L. 13.000.
58. GIOVANNI MINNUCCI, Le lauree dello Studio senese all'inizio del secolo XVI. 11(1507-1514) (1985), 8°, pag. VIII-128, L. 9.000.
59. FLORIANA COLAO, Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato» (1986), 8°, pag. X-410, L. 30.000.
60. GIORGIO COLLURA, Finanziamento agevolato e clausola di destinazione (1986), 8°, pag. 158, L. 12.000.
61. IRENE MANFREDINI, Henri Saint-Simon: *Écrits sur les progrès de la civilisation*, publiés d'après les manuscrits (1988), 8°, pag. L-76, L. 10.000.
62. EVA ROOK BASILE, Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda (1988), 8°, pag. XII-250, L. 20.000.
63. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, Il prefetto. I: Dalle origini all'avvento delle Regioni (1988), 8°, pag. XVI-184, L. 15.000.
64. GIOVANNI DIURNI, Le situazioni possessorie nel diritto medievale. Età longobardo-franca (1988), 8°, pag. XIV-362, L. 25.000.
65. ROBERTO GUERRINI, Elementi costitutivi e circostanze del reato. I: Profili dogmatici (1988), 8°, pag. VIII-88, L. 8.000.
66. DOMENICO SINESIO, Interessi pecuniari fra autonomia e controlli (1989), 8°, pag. XII-286, L. 25.000.
67. RICCARDO PISILLO MAZZESCHI, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati (1989), 8°, pag. XIV-418, L. 35.000.
68. GIOVANNI MINNUCCI, La capacità processuale della donna nel pensiero canonistico classico. Da Graziano a Ugucione da Pisa (1989), 8°, pag. X-150, L. 15.000.
69. WILLIAM M. BOWSKY, Piety and Property in Medieval Florence. A House in San Lorenzo (1990), 8°, pp. XII-88, L. 12.000.
70. ELISABETTA ANTONINI, Contributo alla dommatica delle cause estintive del reato e della pena (1990), 8°, pag. XIV-226, L. 22.000.
71. GUIDO ZANGARI, Diritto sindacale comparato dei Paesi ibero-americani (Argentina, Brasile, Cile, Spagna) (1990), 8°, pag. XX-342, L. 36.000.
72. LUCA STANGHELLINI, I diritti del danneggiato e le azioni di risarcimento nella assicurazione obbligatoria della responsabilità civile (1990), 8°, pag. X-274, L. 30.000.
73. BRUNO FIORAI, Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza: ricognizione sulle regole per la gestione del conflitto (1991), 8°, pag. XLIV-284, L. 32.000.
74. ANDREA PISANESCHI, I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo, (1992), 8°, pag. VI-426, L. 48.000
75. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, Il Prefetto. II: Funzioni di rappresentanza, di coordinamento e poteri di polizia (1992), 8°, pag. IV-122, L. 14.000
76. PAOLO D'AMICO, Il danno da emozioni, (1992), 8°, pag. IV-198, L. 20.000
77. GIOVANNI BUCCIANTI, 1989: Idoli infranti, fantasmi di guerra, (1993), 8°, pag. 160, L. 18.000
78. MARCO MICCINESI, Le plusvalenze d'impresa. Inquadramento teorico e profili ricostruttivi, (1993), 8°, pag. VII-306, L. 36.000
79. GIOVANNI MINNUCCI, La capacità processuale della donna nel pensiero canonistico classico. II. Dalle Scuole d'Oltralpe a S. Raimondo di Pennaforte, (1994), 8°, pag. XVI-308, L. 40.000

80. STEFANO MAGGI, Dalla città allo Stato nazionale. Ferrovie e modernizzazione a Siena tra Risorgimento e Fascismo, (1994), 8°, pag. VIII-356, L. 45.000
81. ANTONIO BADINI, Sovranità ed interessi nazionali nel cammino dell'Europa, (1994), 8°, pag. VIII-156, L. 20.000
82. FLORIANA COLAO, La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923), (1995), 8°, pag. XXXI-504, L. 62.000
83. MICHELE BARBIERI, Per un'estetica della politica. Il primo Goethe, (1996), 8°, pag. XXII-299, L. 40.000
84. MARIA CECILIA CARDARELLI, Concentrazioni. Spunti tra regole codicistiche e mercato, (1996), 8°, pag. XII-255, L. 32.000
85. GIAN DOMENICO COMPORTI, Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie, (1996), 8°, pag. XII-442, L. 58.000
86. LUCA STANGHELLINI, Contributo allo studio dei rapporti di fatto, (1997), 8°, pag. XI-332, L. 45.000
87. ROBERTO GUERRINI, Il contributo concorsuale di minima importanza, (1997), 8°, pag. XIII-248, L. 35.000
88. GIULIO CIANFEROTTI, Storia della letteratura amministrativistica italiana. I. Dall'Unità alla fine dell'Ottocento: autonomie locali, amministrazione e costituzione, (1998), 8°, pag. XIV-854, L. 110.000
89. FULVIO MANCUSO, *Exprimere causam in sententia*. Ricerche sul principio di motivazione della sentenza nell'età del diritto comune classico, (1999), 8°, pag. XVIII-275, L. 40.000
90. SONIA CARMIGNANI, La società in agricoltura, (1999), 8°, pag. XVIII-317, L. 42.000
91. GIOVANNI BUCCIANTI, Libia: petrolio e indipendenza, (1999), 8°, pag. XXII-488, L. 58.000
92. ROBERTA BARGAGLI, Bartolomeo Sozzini giurista e politico (1436-1506), (2000), 8°, pag. XVI-255, L. 40.000
93. ANDREA LABARDI, La Facoltà giuridica senese e la Restaurazione. Con il testo delle Istituzioni Civili di Pietro Capei, (2000), 8°, pag. XVI-288, L. 40.000
94. PAOLO SOAVE, Fezzan: il deserto conteso (1842-1921), (2001), 8°, pag. X-530, L. 68.000
95. PAOLO ROSSO, Il *Semideus* di Catone Sacco, (2001), 8°, pag. CCLIX-167, L. 58.000
96. FABIO CASINI, L'opposizione tedesca al nazismo e la politica inglese dell'*absolute silence*, (2002), 8°, pag. XIV-384, € 28,00
97. ANDREA ERRERA, Il concetto di *scientia iuris* dal XII al XIV secolo. Il ruolo della *logica* platonica e aristotelica nelle scuole giuridiche medievali, (2003), 8°, pag. X-176, € 14,00
98. MARIA LUISA PADELLETTI, La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, (2003), 8°, pag. VIII-290, € 22,00
99. ROBERTO BORRELLO, Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta. Profili costituzionalistici, (2003), 8°, pag. XVIII-420, € 34,00
100. MARIO PERINI, Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato, (2003), 8°, pag. X-502, € 40,00
101. BARBARA TOTI, Condizione testamentaria e libertà personale, (2004), 8°, pag. XII-502, € 40,00
102. LILIANA SENESI, La missione a Roma di Wladimir D'Ormesson. Un ambasciatore francese in Vaticano (maggio - ottobre 1940), (2004), 8°, pag. VIII-378, € 30,00
103. PAOLO SOAVE, La "rivoluzione americana" nel Mediterraneo. Prove di politica di potenza e declino delle reggenze barbaresche (1795-1816), (2004), 8°, pag. VIII-378, € 25,00
104. STEFANO BERNI, Nietzsche e Foucault, Corporeità e potere in una critica radicale alla modernità, (2005), 8°, pag. VI-242, € 20,00
105. ALESSANDRA VIVIANI, Crimini Internazionali e responsabilità dei leader politici e militari, (2005), 8°, pag. XIV-352, € 25,00



106. PAOLO PASSANITI, Storia del diritto del lavoro. I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920), (2006), 8°, pag. XIV-532, € 50,00
107. STEFANO PAGLIANTINI, La risoluzione dei contratti di durata, (2006), 8°, pag. X-254, € 27,00
108. SONIA CARMIGNANI, Agricoltura e competenza regionale, (2006), 8°, pag. VIII-614, € 60,00
109. ROBERTO GUERRINI, La responsabilità da reato degli enti. Sanzioni e loro natura, (2006), 8°, pag. 274, € 28,00
110. MARIA CECILIA CARDARELLI, Potere regolamentare della Consob. Informazione e mercati regolamentati, (2007), 8°, pag. XII-190, € 20,00
111. GIOVANNI COSÌ, Invece di giudicare. Scritti sulla mediazione, (2007), 8°, pag. VI-204, € 21,00
112. ELISABETTA ANTONINI, La tutela penale degli obblighi di assistenza familiare, (2007), 8°, pag. VIII-146, € 16,00
113. STEFANIA PIETRINI, Deducto usu fructu. Una nuova ipotesi sull'origine dell'usufrutto, (2008), 8°, pag. VIII-186, € 19,00
114. ROBERTA ALONZI, Fasciada e il rovesciamento delle alleanze, (2008), 8°, pag. XXII-750, € 77,00
115. DARIO GUIDI, Appropriazione, distrazione ed uso nel delitto di peculato, (2008), 8°, pag. X-272, € 28,00
116. LILIANA SENESI, La questione dei Pii Stabilimenti francesi a Roma e a Loreto nei rapporti tra Francia, Italia e Santa Sede (1870-1956), (2009), 8°, pag. X-400, € 41,00
117. BARBARA TOTI, Comunione e masse comuni plurime, (2009), 8°, pag. X-420, € 44,00
118. ALESSANDRO PALMIERI, Autonomia contrattuale e disciplina della proprietà intellettuale. Pregi e misfatti della dimensione digitale, (2009), 8°, pag. VIII-222, € 24,00
119. LAURA PASSERO, Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento, (2010), 8°, pag. X-486, € 49,00
120. ALARICO BARBAGLI, Il notariato ad Arezzo tra Medioevo ed Età moderna, (2011), 8°, pag. VIII-260, € 30,00
121. FILIPPO DAMI, I rapporti di gruppo nel diritto tributario, (2011), 8°, pag. XVI-340, € 36,00
122. FRANCESCO GERBO, L'institutio ex re certa. Contributo per una rilettura critica degli articoli 457 e 588 del codice civile, (2011), 8°, pag. X-214, € 22,00
123. PAOLO PASSANITI, Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della società coniugale in Italia, (2011), 8°, pag. X-656, € 67,00
124. MARCO PASTORELLI, L'opera giuridica di Massimo Severo Giannini - I (1939-1950), (2012), 8°, pag. VI-338, € 35,00
125. GIOVANNI BUCCIANTI, Pagine di politica estera, (2012), 8°, pag. VI-230, € 25,00
126. DONATO IVANO PACE, Ammissione sospensione esclusione dai mercati regolamentati. Poteri della Consob e delle società di gestione dei mercati, (2012), 8°, pag. VI-230, € 25,00
127. GIANLUCA NAVONE, *Instrumentum* digitale. Teoria e disciplina del documento informatico, (2012), 8°, pag. X-230, € 26,00
128. FRANCESCO SANGERMANO, Principi e regole della responsabilità civile nella fattispecie del danno da prodotto agricolo difettoso, (2012), 8°, pag. X-150, € 18,00
129. NICOLA LUCIFERO, Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna, (2012), 8°, pag. VIII-312, € 32,00
130. DONATELLA CIAMPOLI, Montalcino Medievale. Le regole di una comunità operosa. Lo statuto del Comune (1415), (2012), 8°, pag. XVI-288, € 30,00
131. ALARICO BARBAGLI, Il notariato in Toscana alle origini dello stato moderno, (2013), 8°, pag. X-264, € 27,00
132. FLORIANA COLAO, Giustizia e politica. Il processo penale nell'Italia repubblicana, (2013), 8°, pag. XVIII-388, € 49,00

133. GIULIO CIANFEROTTI, Il concetto di *status* nella scienza giuridica del Novecento, (2013), 8°, pag. VIII-328, € 40,00
134. DARIO GUIDI, Contributo alla riforma del delitto tentato, (2013), 8°, pag. X-324, € 41,00
135. ANNA BITETTO, Inadempimento contrattuale, danni e rimedi opzionali, (2013), 8°, pag. X-256, € 33,00
136. GIOVANNI COSSA, '*Regula sabiniana*'. Elaborazioni giurisprudenziali in materia di condizioni impossibili, (2013), 8°, pag. XXIV-698, € 87,00
137. MAURA MORDINI, Il feudo ecclesiastico nella prima età dei glossatori, (2013), 8°, pag. VIII-498, € 63,00
138. LAURA PASSERO, Il Crimen falsi nell'opera di Prospero Fagnani. Teoria e prassi del diritto canonico seicentesco, (2013), 8°, pag. VIII-104, € 14,00
139. STEFANO BERNI - GIOVANNI COSI, Fare giustizia. Due scritti sulla vendetta, (2014), 8°, pag. VI-144, € 19,00
140. MARCO MANCINI, Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali, (2016), 8°, pag. X-342, € 36,00

Finito di stampare nel mese di Settembre 2016  
dall'Industria Grafica Pistolesi Editrice "Il Leccio" srl  
53035 Monteriggioni - Loc. Badesse (Siena)  
[www.leccio.it](http://www.leccio.it) [info@edizioniilleccio.it](mailto:info@edizioniilleccio.it)









