

L'art. 126 Cost. novellato, ovverosia
di una modifica apparentemente
marginale, ma in realtà gravida di
implicazioni

di Marco Mancini

Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università Cà Foscari - Venezia

L'art. 126 Cost. novellato, ovverosia di una modifica apparentemente marginale, ma in realtà gravida di implicazioni*

di Marco Mancini

Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università Cà Foscari - Venezia

Sommario: 1. Premessa. 2. Le caratteristiche “sistematiche” dell'istituto della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali. 3. (segue) I presupposti applicativi “sostanziali” dell'istituto. 4. (segue) I presupposti applicativi “procedurali”, la titolarità del potere di scioglimento-rimozione e la natura del provvedimento dissolutorio. 5. (segue) L'intervento chiarificatore della Corte costituzionale. 6. L'impatto “sistematico” delle modifiche introdotte dalla legge di revisione costituzionale.

1. Premessa

La legge di revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, approvata in via definitiva in seconda lettura il 12 Aprile del 2016 ha modificato, tra gli altri, anche il primo comma dell'art. 126 Cost., contenente la disciplina della dissoluzione “eteronoma” o *ab extra*, vale a dire da parte degli organi statali, degli organi regionali di vertice, e più precisamente lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta¹. Come

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ Riguardo al quale v. almeno, *ex multis*, E. SAILIS, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, Padova, 1957; M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni, sulle Province e sui Comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1963; E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1966; D.ZANCHI, *Lo scioglimento dei consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Studi senesi*, 1974, pp. 260 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 1713 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981; P. COSTANZO, *Art. 126*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Bologna - Roma, 1990, pp. 362 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 752 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento dei Consigli regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1991; A. BARDUSCO, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Milano, 1998, pp. 960 ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 2003, pp. 5 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, pp. 2490 ss.; C. PADULA, *Art. 126*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2007, pp. 1124 ss.; D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. IV, Torino, 2010, pp. 535 ss. Mi sia altresì consentito richiamare anche M. MANCINI, *Lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali*, Milano, 2016.

noto, tale disposizione prevede che allo scioglimento-rimozione provveda con proprio decreto motivato il Presidente della Repubblica, sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali, laddove gli organi regionali abbiano compiuto “atti contrari alla Costituzione” o “gravi violazioni di legge” o “per ragioni di sicurezza nazionale”. Le leggi attuative hanno altresì precisato², in conformità alle indicazioni emerse durante i lavori dell'Assemblea costituente³, che occorre una previa proposta di scioglimento-rimozione deliberata dal Consiglio dei Ministri e indirizzata al Capo dello Stato.

Ebbene, l'art. 36 della legge di revisione dispone la soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴ e prevede che il decreto presidenziale venga adottato “*previo parere del Senato della Repubblica*”, per il resto lasciando inalterata la disposizione costituzionale. In buona sostanza, quindi, si sostituisce il parere del c.d. Senato delle autonomie a quello della (soppressa) Commissione parlamentare per le questioni regionali⁵.

La modifica di cui si discute appare, *prima facie*, di rilievo assai marginale nel contesto complessivo del disegno di riforma costituzionale per due ordini di motivi. In primo luogo, perché incide su un istituto che, fino ad oggi, non ha ancora ricevuto alcuna applicazione concreta⁶. In secondo luogo perché parrebbe trattarsi di una sorta di “modifica di rimbalzo”, operata cioè al solo fine di adeguare e coordinare la disposizione costituzionale ad altre che hanno formato oggetto di modifiche ben più rilevanti. In particolare, nel caso di specie, la soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali risulterebbe necessitata, quale corollario inevitabile del superamento del bicameralismo “paritario” e “indifferenziato” e dell'introduzione di un bicameralismo “differenziato”, in ragione del quale le due Camere si distinguono per

² Il riferimento è agli artt. 51 e seguenti l. 10 febbraio 1953, n. 62, e all'art. 2, comma 3, l. 23 agosto 1988, n. 400.

³ Riguardo ai quali v. P. COSTANZO, *Art. 126, op. cit.*, pp. 366 ss.

⁴ O meglio, come recita la disposizione costituzionale, della “*Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica*”, effettivamente istituita dall'art. 52 della l. 10 febbraio 1953, n. 62 (successivamente modificato dall'art. 32 della l. 28 ottobre 1970, n. 775) e composta da venti deputati e venti senatori nominati d'intesa dai Presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, secondo criteri di rappresentanza proporzionale.

⁵ E' appena il caso di precisare che la modifica in parola, laddove la legge di revisione dovesse entrare effettivamente in vigore a seguito dell'esito positivo del *referendum* confermativo, non potrebbe comunque ricevere immediata applicazione nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, almeno fino alla revisione dei loro statuti, in ragione della clausola di non applicazione valevole nei loro riguardi contenuta nella disposizione transitoria ex art. 39, comma 13, della legge.

⁶ Si era andati molto vicini all'applicazione dell'istituto in una vicenda che aveva coinvolto la Regione Valle d'Aosta, sulla quale era stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale. V. al riguardo Corte cost., 19 novembre 1966, n. 101, 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.

composizione, funzioni e rappresentatività. In un sistema del genere, infatti, non parrebbe possibile l'istituzione di nuove commissioni bicamerali nè il mantenimento in vita di quelle preesistenti. Di qui la necessità della soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e l'attribuzione del parere che era chiamata a rendere nel procedimento dissolutorio ex art. 126 Cost. al Senato, quale assemblea rappresentativa delle autonomie territoriali.

Ad una più attenta analisi, però, le modifiche apportate alla disposizione costituzionale *de qua* disvelano rilevanti implicazioni di carattere “sistematico”⁷.

Anzitutto, infatti, occorre rilevare come l'istituto in parola, pur non avendo ricevuto ad oggi applicazione, nondimeno presenta profili di rilievo tanto riguardo alla forma di Stato (nella sua declinazione verticale) quanto riguardo alla forma di governo. Sotto il primo profilo occorre osservare che la dissoluzione *ab extra* degli organi regionali si pone al punto di massima tensione tra la tutela delle istanze unitarie ex art. 5 Cost. e la salvaguardia dell'autonomia regionale costituzionalmente sancita, laddove quest'ultima viene incisa nella sua massima espressione, mediante la rimozione degli organi direttamente rappresentativi della comunità regionale e depositari delle funzioni espressive dell' indirizzo politico regionale. L'istituto in parola, quindi, situandosi al crocevia dei rapporti tra Stato e Regioni, influenza il (e risulta a sua volta influenzato dal) modello di regionalismo prescelto a livello costituzionale e deve pertanto essere interpretato ed applicato in senso ad esso conforme.

Sotto il secondo profilo è sufficiente rilevare che al procedimento dissolutorio delineato dall'art. 126 Cost. e dalla legge attuativa sono chiamati a partecipare tanto gli organi inclusi nel circuito dell'indirizzo politico (Governo e Parlamento) quanto i principali organi di garanzia (Capo dello Stato e, in via meramente eventuale, Corte costituzionale⁸).

⁷ Come aveva del resto già rilevato P. COSTANZO, *Art. 126, op. ult. cit.*, p. 364.

⁸ Che può essere adita in sede di conflitto di attribuzioni per menomazione da parte della Regione colpita dal provvedimento dissolutorio, come ha espressamente affermato la Corte costituzionale con la pronuncia di cui si parlerà in appresso, al 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.*”. Tale soluzione, del resto, era già stata adombrata da tempo dalla dottrina prevalente. V. al riguardo A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 93; G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 141; 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; E. GIZZI, *Lo scioglimento, op. cit.*, pp. 161 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, p. 131; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti fra Regioni e Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, 1961, p. 1020; P. GELPI, *Lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Nuova rass.*, 1970, p. 1055; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, p. 281; D. ZANCHI, *Lo scioglimento, op. cit.*, p. 281; J. BUCCISANO, *Considerazioni, op. cit.*, pp. 1724 ss.; T. MARTINES, *Il Consiglio, op. cit.*, pp. 239 ss.; M.

Del resto, il rilievo rivestito dalla dissoluzione *ab extra* contemplata dall'art. 126 Cost. nel quadro dei rapporti dialettici tra unità ed autonomia e sul piano della forma di governo, e in particolare dei rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica, è stato di recente sottolineato da una pronuncia della Corte costituzionale⁹, che assume i contorni e le sembianze di una vera e propria “sentenza-manifesto”, perché attraverso di essa la Corte ha delineato i tratti distintivi dell'istituto e ne ha chiarito i presupposti applicativi “sostanziali” e “procedurali”.

E' proprio alla luce delle implicazioni sinora sottolineate e delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale che le modifiche apportate all'art. 126 Cost. dalla legge di revisione assumono un preciso rilievo di carattere “sistematico”. Non è infatti privo di significato -come si vedrà- il fatto che a rendere il parere sia chiamato un organo rappresentativo delle comunità territoriali quali il Senato delle autonomie, soprattutto in ordine al valore che detto parere dovrebbe acquisire nella procedura dissolutoria.

Prima, però, di procedere ad esaminare l'impatto “sistematico” rivestito *in subiecta materia* dalla legge di revisione, occorre preliminarmente affrontare sinteticamente alcune questioni di rilievo relative ai caratteri dell'istituto e ai suoi presupposti applicativi “sostanziali” e “procedurali”.

2. Le caratteristiche “sistematiche” dell'istituto della dissoluzione *ab extra* degli organi regionali

Dalla “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale è possibile trarre anzitutto alcune considerazioni utili riguardo ai caratteri dell'istituto dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali.

In primo luogo, la Corte sottolinea il rilievo “sistematico” rivestito dal potere dissolutorio, laddove afferma che si tratta di un “*elemento caratteristico della forma di Stato regionale ... che risponde alla perdurante esigenza di coniugare*

SCUDIERO, *Scioglimento*, *op. cit.*, pp. 6 ss.; P. COSTANZO, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, pp. 435 ss.; A. MEALE, *Principi di diritto regionale*, Bari, 1991, p. 107; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, *op. cit.*, p. 963; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 434 ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, *op. cit.*, pp. 29 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. cit.*, p. 2497. Per quanto concerne i problemi connessi all'individuazione dell'organo regionale provvisto della legittimazione attiva e all'efficacia della sentenza intervenuta a seguito dello svolgimento delle elezioni e all'entrata in carica degli organi neoeletti mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *Lo scioglimento*, *op. cit.*, pp. 215 ss.

⁹ Si allude a Corte cost., 16 luglio 2013, n. 219, 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 v. 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 *federalismi.it*, n. 3/2014.

due fondamenti dell'architettura repubblicana”, vale a dire l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che caratterizza “*la stessa forma di Stato italiana come Stato regionale*”, da un lato, e il “*principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)*”¹⁰, dall'altro.

Immediatamente dopo precisa che le competenze regionali “*fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione*”. Si tratta di un'affermazione tutt'altro che banale e teorica e foriera anzi di pesanti ricadute sulla concreta applicazione dell'istituto in parola. Nell'*iter* logico-argomentativo della Corte, infatti, all'esplicita proclamazione della reciproca autonomia e separatezza dei circuiti politico-rappresentativi statali e regionali consegue l'affermazione per cui il potere dissolutorio non può in alcun caso essere utilizzato al fine di sanare un contrasto tra Governo e organi regionali concernente scelte di discrezionalità politica, bensì soltanto a fronte di una “*situazione veramente eccezionale*”, determinata dalla sussistenza di una delle condizioni espressamente elencate dall'art. 126 Cost. e tale da incidere su “*valori e principi insensibili alla dimensione territoriale*”.

Dal richiamato inquadramento “sistematico” dell'istituto derivano alcune conseguenze di rilievo in ordine alle sue caratteristiche.

In primo luogo, il carattere di “eccezionalità” che lo connota discende dal fatto che è possibile ricorrervi soltanto a fronte della lesione non di meri interessi statali, o per meglio dire di livello statale, pertinenti al solo ordinamento statale, bensì di interessi e valori di rango ancora superiore, che potremmo definire “nazionali”, “ordinamentali” o “repubblicani”, siccome propri dell’“ordinamento repubblicano” nel suo complesso¹¹. Si tratta infatti di principi e valori alla cui protezione dovrebbero essere ugualmente interessati gli organi statali e quelli regionali, quali enti rappresentativi delle rispettive comunità territoriali che si ricompongono nella più vasta “comunità repubblicana”. La lesione o anche la semplice minaccia di incisione di questi valori deve essere di portata tale da rendere di per sé intollerabile la permanenza in carica degli organi regionali responsabili e da giustificarne conseguentemente la dissoluzione *ab extra*, perché mette in qualche modo a rischio la tenuta stessa del “*foedus repubblicano*” che avvince e lega tutti i livelli territoriali di governo e le comunità rispettivamente rappresentate. E' del tutto logico che i poteri diretti alla salvaguardia di questi valori informativi del “patto repubblicano” siano rimessi agli organi statali cui è affidato il compito,

¹⁰ Tutti i periodi virgolettati sono contenuti al Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

¹¹ Sul punto già M. GALIZIA, *Sfiducia*, *op. cit.*, p. 1576 e, più di recente C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 2493.

come ricorda la Corte¹², di assicurare il pieno soddisfacimento degli interessi unitari in veste di organi dello Stato-ordinamento e quindi anche nell'interesse e in rappresentanza delle stesse comunità regionali che compongono la “comunità repubblicana”.

In secondo luogo, e conseguentemente, è possibile affermare che lo scioglimento-rimozione ex art. 126 Cost. è un istituto ad applicazione necessariamente “residuale”¹³ o “sussidiaria”¹⁴, al quale cioè è possibile ricorrere soltanto laddove risultino inapplicabili o si rivelino inefficaci gli strumenti rimediali “ordinari” apprestati dall'ordinamento e provvisti di minore incisività dell'autonomia regionale, vale a dire l'impugnazione in via di azione delle leggi regionali ex art. 127 Cost., i conflitti di attribuzione intersoggettivi e il potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.¹⁵. Si tratta, in buona sostanza, di uno strumento di chiusura dei rapporti tra Stato e Regioni, cui gli organi statali dovrebbero ricorrere in via di *extrema ratio* soltanto laddove i pregiudizi arrecati ai valori “fondanti” non siano altrimenti rimuovibili attraverso gli strumenti rimediali “ordinari”. L'*iter* applicativo dell'istituto, pertanto, dovrebbe essere caratterizzato da un criterio di rigorosa progressività¹⁶. Il Governo, infatti, dapprima dovrebbe valutare la possibile esperibilità degli strumenti di minore incisività dell'autonomia regionale e, soltanto nel caso di inapplicabilità e/o inefficacia di quest'ultimi potrebbe

¹² Richiamando anche Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, 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.

¹³ Riguardo al carattere “residuale” dell'istituto v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003, pp. 320 ss.; C. DE FIORES, *Art. 126, op. ult. cit.*, p. 2493; C. PADULA, *Art. 126, op. cit.*, p. 1124; D. CODUTI, *Scioglimento, op. cit.*, p. 538; IDEM, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in *federalismi.it*, n.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.

¹⁴ I rapporti tra l'istituto in parola e gli strumenti rimediali “ordinari” possono assumere tre diverse configurazioni: 1) di rigida alternatività ed esclusione reciproca; 2) di propedeuticità e consequenzialità applicativa; 3) di cumulatività. Per più estese considerazioni riguardo a questo profilo, che non assume diretto rilievo in questa sede, mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *Lo scioglimento, op. ult. cit.*, pp. 80 ss.

¹⁵ Sui rapporti tra scioglimento “eteronomo” e potere sostitutivo v. 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.; 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, pp. 638 ss.; C. PETRILLO, *Aspetti, op. cit.*, p. 12.

¹⁶ D. CODUTI, *Scioglimento, op. 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*”.

ricorrere al potere dissolutorio, al cui esercizio conseguirebbe la massima compressione dell'autonomia regionale.

In terzo luogo, contrariamente a quanto riteneva la dottrina maggioritaria in epoca antecedente alla Novella costituzionale del 1999-2001¹⁷, l'istituto in parola è ora difficilmente riconducibile alla categoria dei controlli sugli organi. Da un lato, infatti, l'esercizio del potere dissolutorio non consegue ad una vera e propria attività di controllo, che implicherebbe un costante monitoraggio dell'attività degli organi regionali, bensì al verificarsi di una situazione di carattere “eccezionale” di gravità tale da risultare immediatamente percepibile da parte degli organi statali. Dall'altro, sul piano “sistematico”, si rileva come l'esercizio di una forma di controllo di tale incisività risulterebbe completamente fuori asse rispetto all'introduzione di un modello complessivo dei rapporti Stato-Regioni non più improntato su basi rigidamente gerarchiche ed ispirato alla eliminazione dei controlli preventivi statali sugli atti legislativi e amministrativi regionali¹⁸.

In quarto ed ultimo luogo, appare evidente che il provvedimento dissolutorio produce effetti di tipo “sanzionatorio-repressivo”¹⁹ e non meramente “sostitutivo”²⁰. Determina infatti la vera e propria rimozione dalla carica degli organi regionali responsabili degli illeciti di cui all'art. 126 Cost. e la conseguente necessità di provvedere nel più breve tempo possibile al ripristino della corretta fisiologia del circuito politico-rappresentativo regionale attraverso il ricorso alle urne e quindi restituendo la parola alla comunità regionale, chiamata ad eleggere i nuovi organi rappresentativi. La sostituzione degli organi regionali di vertice con un organo di amministrazione “straordinaria” (che opera peraltro in un regime di *reductio potestatis*) avviene

¹⁷ V. P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1947, p. 162; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, *op. ult. 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*, *op. ult. cit.*, p. 9; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, *op. ult. 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, cioè, la funzionalità e l'efficienza di questi ultimi”; T. MARTINES, *Il Consiglio*, *op. cit.*, p. 191; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 1; G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO - A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, p. 397. In epoca successiva alla riforma continuano a sostenere la tesi del controllo sugli organi C. PADULA, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 1124; D. CODUTI, *Scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 545.

¹⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, 2004, p. 92; C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 2493.

¹⁹ Sul punto v. P. VIRGA, *La Regione*, *op. cit.*, p. 162; C. AUSIELLO ORLANDO, *Note su questioni costituzionali e di diritto regionale*, Milano, 1965, p. 86; D. CODUTI, *Scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 545.

²⁰ Come sostenevano, invece, T. MARTINES, *Studio*, *op. cit.*, p. 165; P. CESAREO, *L'autonomia*, *op. cit.*, p. 36. E. SAILIS, *Lo scioglimento*, *op. cit.*, p. 299, e G. BERTI - L. TUMIATI, *Controllo a) Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 303, vi ascrivevano invece effetti sia “repressivi” che “sostitutivi”.

pertanto in via meramente provvisoria, per il solo periodo di tempo strettamente necessario al completamento delle operazioni elettorali e all'insediamento degli organi neoeletti²¹.

3. (segue) I presupposti applicativi “sostanziali” dell'istituto

La “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale ha operato alcuni chiarimenti anche riguardo alle fattispecie “sostanziali” giustificative dello scioglimento “eteronomo” degli organi regionali contemplate dal primo comma dell'art. 126 Cost. Il provvedimento dissolutorio, come già detto *ab initio*, può essere disposto laddove gli organi regionali si siano resi responsabili di “atti contrari alla Costituzione” e “gravi violazioni di legge” o per “ragioni di sicurezza nazionale”²². Non occorre dilungarsi troppo su questo profilo, siccome non riveste diretto ed immediato rilievo ai (limitati) fini della nostra trattazione.

La pronuncia in oggetto, in particolare, interessa specificamente ed esclusivamente la fattispecie delle “gravi violazioni di legge”²³, ma svolge una serie di considerazioni in larga parte riproponibili anche riguardo agli “atti contrari alla Costituzione”. Inoltre, l'inquadramento “sistematico” dell'istituto prospettato dalla Corte condiziona necessariamente l'interpretazione dei presupposti “sostanziali” contemplati dall'art. 126 Cost.

Anzitutto la Corte afferma che, nonostante la genericità ed indeterminatezza delle formule linguistiche adoperate dall'art. 126 Cost. per indicare le fattispecie giustificative dello scioglimento-rimozione, non vi è alcuna necessità di un'intermediazione legislativa diretta a precisarne i contorni e ad attuare, in buona sostanza, *in parte qua* la disposizione costituzionale²⁴. L'*interpositio legislatoris*, in effetti, seppur non illegittima,

²¹ Riguardo alla fase dell'“amministrazione provvisoria” della Regione nella fase post-dissolutoria v. C. PETRILLO, *Aspetti*, *op. ult. cit.*, pp. 1 ss.

²² Si tratta di fattispecie 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. Sul carattere tassativo dell'elencazione di cui all'art. 126 Cost. v. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 42; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1949, p. 487; C. GIANNATTASIO, *Art. 126*, *op. cit.*, p. 406; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 312; G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, I, Napoli, 1962, p. 66; M. SCUDIERO, *I controlli*, *op. cit.*, p. 172; L. PALADIN, *Diritto regionale*, *op. cit.*, p. 428; T. MARTINES, *Il Consiglio*, *op. cit.*, pp. 215 ss.; M. DE NES, *Illegittimità*, *op. cit.*, p. 6.

²³ In particolare, era stato impugnato l'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, laddove 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.

²⁴ Punto 14.5. del *Considerato in Diritto*. 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

prima ancora che non necessaria risulterebbe inutile e addirittura pleonastica²⁵. Sarebbe infatti tautologico che una legge autodefinisse la propria violazione una “violazione di legge” rilevante ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 126 Cost. A tenore della disposizione costituzionale, infatti, ogni e qualsivoglia violazione di una disposizione legislativa potrebbe astrattamente giustificare l'esercizio del potere dissolutorio.

In realtà, però, come precisa immediatamente dopo la Corte, ai fini dell'applicazione dell'art. 126 Cost. non è sufficiente l'accertata violazione di un puntuale precetto normativo, occorrendo anche che tale trasgressione risulti connotata in termini di “gravità” sotto il profilo degli effetti che ne discendono, la cui valutazione è rimessa agli organi statali costituzionalmente preposti²⁶. In buona sostanza, la Corte sottolinea come alla commissione della violazione non possa conseguire automaticamente l'emaneazione 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, al giudizio cioè relativo, per usare le parole della Corte, “*alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito*”.

Ciò stante, la fattispecie delle “gravi violazioni di legge” (ma il ragionamento vale anche riguardo agli “atti contrari alla Costituzione”) si compone di due elementi costitutivi che debbono congiuntamente ed indefettibilmente ricorrere. All'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, deve infatti necessariamente accompagnarsi un *quid pluris*, cioè un elevato livello di “disvalore” della condotta che, alla luce dell'interpretazione “sistematica” dell'istituto, si sostanzia 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.

regionale, perché rafforza e sottolinea il principio di legalità posto dall'art. 126 Cost. a fondamento del potere di scioglimento “sanzionatorio”, cui è possibile ricorrere soltanto in conseguenza della “*violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione*”.

²⁵ Cfr. sul punto E. ALBANESI, *Il decreto, op. cit.*, pp. 1154 ss., il quale parla di “*superfetazione*”.

²⁶ Punto 14.5. del *Considerato in Diritto*: “*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*”.

Per quanto concerne gli “atti contrari alla Costituzione”²⁷, si sostanziano 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 si configura 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.

Riguardo ad entrambe le fattispecie sinora passate in rassegna, pertanto, ad assumere decisivo rilievo ai fini dell’adozione del provvedimento dissolutivo non sono la condotta materiale degli organi regionali (violazione di un puntuale precetto normativo o condotta “istituzionale” attiva o omissiva) 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, nell’un caso, con la formula della “contrarietà” alla Costituzione, nell’altro con la formula della “gravità” della violazione. Il *vulnus* inferto dagli organi regionali di vertice deve insomma assumere 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. L’accertamento del primo elemento (la trasgressione del precetto normativo) presenta carattere “obiettivo” e postula ed implica valutazioni destinate a permanere su un piano di pura legittimità, mentre l’apprezzamento del secondo (il *quid pluris*, la gravità degli effetti pregiudizievoli spiegati dalla condotta “illecita” riguardo ai valori “ordinamentali”), implica inevitabilmente valutazioni anche di tipo discrezionale.

Alla luce di quanto sinora sostenuto, gli spazi di applicazione dell’istituto della dissoluzione *ab extra* appaiono particolarmente angusti, risultando estremamente difficile riuscire a configurare fattispecie concrete idonee ad assurgere al rango di “gravi violazioni di legge” o di “atti contrari alla Costituzione” ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 126 Cost. Da un lato, infatti, è infrequente che al profilo di illegittimità, vale a dire alla trasgressione del precetto normativo, non rileva se di rango costituzionale o primario si accompagni, sul piano degli effetti, il *quid pluris*, *sub specie* di incisione di valori o principi “ordinamentali” nel senso ormai più

²⁷ Si tratterebbe di un’endiadi con le “gravi violazioni di legge” secondo D. ZANCHI, *Lo scioglimento, op. ult. cit.*, pp. 263 ss.: “Il concetto è unico ma viene espresso, a fini meramente esecutivi, attraverso due proposizioni?”.

volte precisato. Dall'altro, quand'anche si riuscisse a ravvisare la compresenza di entrambi gli elementi costitutivi, risulterebbe ancor più difficoltoso addivenire all'individuazione di ipotesi concrete riguardo alle quali risulterebbe legittimo ricorrere direttamente, in via “residuale” o “sussidiaria”, al potere dissolutorio ex art. 126 Cost. I pregiudizi arrecati dalla violazione di un precetto normativo o costituzionale, infatti, nella generalità dei casi, sono agevolmente rimuovibili attraverso l'esperimento degli “ordinari” strumenti rimediali, *in primis* dell'impugnazione diretta delle leggi ex art. 127 Cost. o dei conflitti di attribuzioni intersoggettivi.

In linea puramente astratta, potrebbe ipotizzarsi l'esistenza di almeno due fattispecie paradigmatiche di “atti contrari alla Costituzione”. *In primis*, l'elusione del giudicato costituzionale²⁸, 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 da parte della Corte fa seguito, appunto, l'inottemperanza al giudicato costituzionale, provvista di 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 stessa.

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., ad esempio proclamando la propria secessione (o la propria volontà di secedere) dalla Repubblica italiana²⁹. 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, potrebbe giustificare 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”³⁰.

²⁸ Su questo tema v. A. TURTURRO, *La reiterata violazione del giudicato costituzionale come “atto contrario alla Costituzione” ex art. 126 della Carta: spunti di riflessione*, in *Reg.*, 2014, pp. 509 ss. Sul giudicato costituzionale e sulle difficoltà connesse alla effettiva individuazione della sua elusione, anche a causa dei contrastanti orientamenti della Corte costituzionale al riguardo v., *ex pluribus*, F. DAL CANTO, *Giudicato costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, 2001, pp. 429 ss.; IDEM, *Il giudicato costituzionale nel giudizio 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 cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, pp. 214 ss.; G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, p. 417.

²⁹ Come adombra A. TURTURRO, *La reiterata*, *op. cit.*, p. 535.

³⁰ 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 è intervenuta Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, 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 v. anche F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum*

In entrambi i casi illustrati, comunque, dovrebbero ricevere applicazione congiunta i rimedi “ordinari” e lo 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.

L'ultima fattispecie “sostanziale”, indicata con la formula delle “ragioni di sicurezza nazionale”, appare qualitativamente diversa rispetto alle precedenti. Non implica infatti alcun parametro di legittimità cui commisurare la condotta regionale e risulta specificamente posta a presidio di due principi “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano”, quelli di indivisibilità e integrità territoriale³¹. 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 popolari³²) o hanno comunque ispirato o fiancheggiato (e non contrastato o represso) iniziative in tal senso spontaneamente sorte nell'ambito della comunità regionale³³.

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 *forumcostituzionale.it*, 2015. La pronuncia 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*. E' pur vero che la pronuncia della Corte, 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.

³¹ Non risultano infatti condivisibili, per vari ordini di ragioni che non è in questa sede il caso di richiamare, le tesi dirette ad estendere eccessivamente il significato della formula fino a ricomprendervi ambiti materiali e valoriali diversi e difficilmente comparabili quali l’“igiene” o la “sanità pubblica” (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 986), la “sicurezza pubblica” e l’“ordine pubblico in senso materiale” (così P. VIRGA, *La Regione*, *op. ult. cit.*, p. 166; L. PALADIN, *Diritto regionale*, *op. ult. cit.*, p. 431; C. PADULA, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 1125; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2009, p. 272). 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, quello di indivisibilità è un limite “assoluto”, a differenza di quello di unità che è invece “flessibile” ed “elastico”, come ribadisce anche C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 2495 ss.

³² E' l'ipotesi adombrata da P. VIRGA, *La Regione*, *op. ult. cit.*, p. 166 e A. AMORTH, *La Costituzione*, *op. cit.*, p. 93, ripresa da F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 17, e definita “eccentrica” da A. BARDUSCO, *Scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 961.

³³ Sul punto v. le diverse tesi di P. GELPI, *Lo scioglimento*, *op. cit.*, p. 1053; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1972, p. 739; T. MARTINES, *Il Consiglio*, *op. ult. cit.*, p. 213; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, *op. cit.*, p. 5; L. PALADIN, *Diritto*

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”³⁴.

4. (segue) I presupposti applicativi “procedurali”, la titolarità del potere di scioglimento-rimozione e la natura del provvedimento dissolutorio

Come già detto *ab initio*, nel procedimento diretto all'emanazione del provvedimento dissolutorio risultano coinvolti tutti gli organi di vertice del nostro ordinamento, tanto quelli inseriti nel circuito dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo) quanto quelli di garanzia (Capo dello Stato e, in via meramente eventuale, Corte costituzionale).

La partecipazione al procedimento di questa pluralità di organi statali determina l'insorgenza di un profilo problematico di non secondario rilievo in relazione all'effettiva titolarità in capo all'uno o all'altro di essi del potere di scioglimento-rimozione contemplato dall'art. 126 Cost. Sostanzialmente connessa e consequenziale risulta la questione relativa alla natura del provvedimento dissolutorio e, sul piano puramente dogmatico, alla sua riconducibilità all'interno dell'una o dell'altra delle tradizionali categorie di classificazione degli atti del Capo dello Stato. La risoluzione della questione in oggetto dipende dalla diversa misura in cui si ritiene che ciascuno di questi organi concorra alla volizione e alla determinazione del contenuto del provvedimento dissolutorio e, quindi, dal ruolo e dalla funzione attribuiti a ciascuno di essi nell'*iter* procedimentale.

Ai fini della presente trattazione è opportuno rivolgere specificamente l'attenzione nei riguardi della fase parlamentare, che si sostanzia nell'espressione di un parere da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali³⁵. Il dibattito, in questo caso, è ruotato attorno al ruolo e al significato da ascrivere al

regionale, *op. ult. 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”; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 17; C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, pp. 2495 ss.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2014, p. 211.

³⁴ Secondo la prospettazione di P. VIRGA, *La Regione*, *op. ult. cit.*, p. 166, più di recente condivisa da C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 2495. Parlano di “clausola residuale” E. GIZZI, *Lo scioglimento*, *op. cit.*, p. 109; S. BARTOLE - R. BIN - G. FALCON - R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 108; G. D'ALBERTO, *Regione (organi della)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Milano, 2008, p. 1052.

³⁵ E' opportuno segnalare che alla soluzione definitiva del coinvolgimento di un organo politico si era pervenuti soltanto a seguito dell'approvazione dell'emendamento Perassi (che prevedeva il previo parere di una “*Commissione di deputati e senatori composta nei modi stabiliti dalla legge*” al posto della deliberazione collegiale di una sola delle Camere), prevalso

ridetto parere nell'economia della procedura dissolutoria, alla sua collocazione temporale all'interno della stessa, al suo destinatario e alla sua natura ed efficacia³⁶.

Riguardo alle diverse questioni cui si è appena accennato, in dottrina si è sempre registrata un forte varietà di accenti.

Parte della dottrina annoverava ed annovera il decreto dissolutorio tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, seppur con una molteplicità di argomenti letterali e sistematici³⁷. Secondo alcuni, infatti, il Presidente della Repubblica, alla luce del tenore letterale della disposizione costituzionale, che non prevede l'intervento del Governo, risulterebbe addirittura titolare del potere di iniziativa³⁸. Questa tesi non appare sostenibile atteso che la necessità della previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, oltre che nella normativa attuativa della disposizione costituzionale, è espressamente prevista negli statuti speciali³⁹ e ad essa ha fatto esplicito riferimento la “sentenza-manifesto” della Corte costituzionale. Altri, pur riconoscendo il potere di iniziativa in capo al Governo, ritengono che il potere sostanzialmente decisivo spetti comunque al Presidente della Repubblica, chiamato ad intervenire nell'*iter* procedimentale nella sua veste di soggetto “neutrale” garante dell'unità nazionale e della tenuta complessiva dell’“ordinamento repubblicano”, come tale in grado di contemperare, armonizzare e “bilanciare” nel miglior modo possibile -attraverso una serie di valutazioni di cui dà conto nella motivazione del decreto⁴⁰- i contrapposti valori dell'autonomia regionale e della tutela delle istanze unitarie cui deve necessariamente ispirarsi ogni applicazione concreta dell'istituto

sulle contrapposte soluzioni di coloro che suggerivano piuttosto l'intervento consultivo di un organo tecnico-giurisdizionale, da alcuni identificato nel Consiglio di Stato, da altri nella Corte costituzionale. Sul punto v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, Assemblea plenaria, seduta antemeridiana del 4 dicembre 1947, V, p. 4349.

³⁶ Sul punto v. G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1979, pp. 169 ss.

³⁷ V. V. SICA, *Lo scioglimento dei consigli regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, pp. 468 ss., pp. 474 ss.; E. SAILIS, *Lo scioglimento, op. ult. cit.*, pp. 344 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, 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, op. ult. cit.*, pp. 1570 ss.; F. BASSANINI, *L'attuazione, op. cit.*, p. 72; G. ROLLA, *La Commissione, op. cit.*, p. 169; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1985, p. 140; C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, 1991, p. 7; E. GIZZI, *Manuale, op. cit.*, p. 742; A. BARDUSCO, *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*, Milano, 2000, p. 26; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale, op. cit.*, p. 209; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, pp. 349 ss.

³⁸ Conseguentemente, l'art. 2, comma 3, lettera 0), l. 23 agosto 1988, n. 400 risulterebbe costituzionalmente illegittimo.

³⁹ Come rileva C. PADULA, *Art. 126, op. ult. cit.*, p. 1126.

⁴⁰ Come sottolinea F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p. 329; nonché IDEM, *Lo scioglimento, op. 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”.

dello scioglimento *ab extra* degli organi regionali di cui all'art. 126 Cost.⁴¹. Il Capo dello Stato, quindi, interverrebbe in un'ottica di tipo “garantistico” nei riguardi dell'autonomia regionale.

In base a questa prospettazione, quindi, la deliberazione del Consiglio dei Ministri assumerebbe il valore di una mera proposta non vincolante⁴² e in capo al Governo risulterebbero radicati poteri di mero impulso ed iniziativa ma non decisori⁴³. Il parere della Commissione parlamentare, invece, sarebbe indirizzato direttamente al Capo dello Stato⁴⁴ e avrebbe la funzione di portare a sua conoscenza e di rimettere alla sua attenzione una serie di elementi utili ai fini della decisione, in ipotesi anche diversi da quelli contenuti nella proposta governativa⁴⁵, rispetto alla quale sarebbe chiamato ad assolvere una sorta di funzione di “*contrappeso istituzionale*”⁴⁶. In conclusione, il potere sostanzialmente decisorio sarebbe radicato in capo al Presidente della Repubblica, nei riguardi del quale Governo e Parlamento sarebbero chiamati a svolgere un ruolo meramente “ancillare” o preparatorio, rispettivamente di impulso (proposta governativa) e consultivo (parere della Commissione parlamentare)⁴⁷.

Altra parte della dottrina annoverava ed annovera il decreto presidenziale di scioglimento-rimozione tra gli atti “complessi”⁴⁸, ritenendo che al suo *iter* formativo partecipino in egual misura la volontà governativa e

⁴¹ In tal senso V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, pp. 159 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli*, *op. cit.*, p. 334; E. LO PANE, *A proposito*, *op. cit.*, p. 483; F. BASSANINI, *L'attuazione*, *op. ult. cit.*, p. 72; G. ROLLA, *La Commissione*, *op. ult. 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*, *op. ult. cit.*, p. 540; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, *op. ult. cit.*, p. 209; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti*, *op. cit.*, pp. 332 ss.; E. ALBANESI, *Il decreto*, *op. ult. cit.*, pp. 1156 ss.

⁴² Come rileva T. MARTINES, *Il Consiglio*, *op. ult. cit.*, p. 227, la proposta governativa avrebbe valore meramente propulsivo, sarebbe un “*puro e semplice elemento preparatorio della fattispecie*”.

⁴³ Ad avviso di V. SICA, *Lo scioglimento*, *op. 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 sue parti.

⁴⁴ Per tutti v. J. BUCCISANO, *Considerazioni*, *op. ult. cit.*, p. 1721, la quale predica l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, l. 10 febbraio 1953, n. 62, laddove fa precedere il parere alla deliberazione governativa. Critico sul punto P. COSTANZO, *Art. 126*, *op. ult. 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, anche se poi riconosce che “*potrebbe supportare indifferentemente la volontà governativa e quella presidenziale*”.

⁴⁵ In tal senso E. SAILIS, *Lo scioglimento*, *op. ult. cit.*, p. 344; M. GALIZIA, *Sfiducia*, *op. ult. cit.*, p. 1579; G. ROLLA, *La Commissione*, *op. ult. cit.*, p. 168.

⁴⁶ Per usare l'espressione di P. COSTANZO, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 392. Ad avviso di G. ROLLA, *La Commissione*, *op. ult. 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 adottate a sostegno dei diversi convincimenti*”. In senso analogo C. DE FIORES, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, p. 2497.

⁴⁷ Torna utile, al fine di percepire l'alterità dei ruoli rispettivamente rivestiti nell'ambito del procedimento dissolutorio, l'immagine suggestivamente evocata da M. GALIZIA, *Sfiducia*, *op. ult. cit.*, p. 1578, del “*Governo invitante*” e del “*Presidente decidente*”.

⁴⁸ Si esprimono a favore di questa tesi F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, *op. cit.*, p. 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.; T.

quella presidenziale. La prima, infatti, si esprimerebbe sia *ex ante*, al momento dell'avvio del procedimento (che sarebbe ad iniziativa riservata)⁴⁹ e della formulazione della proposta, che *ex post*, al momento della controfirma del decreto presidenziale. La seconda si esprimerebbe invece, come già si è visto parlando della tesi presidenziale, nella decisione di emanare il provvedimento dissolutorio all'esito di un'autonoma valutazione delle istanze in gioco, che potrebbe anche sfociare in una *refusal of dissolution*, cioè nella reiezione della proposta governativa di scioglimento-rimozione⁵⁰. Secondo questa prospettazione, pertanto, la sostanziale potestà decisoria sarebbe suddivisa tra Governo e Capo dello Stato, in virtù dell'indispensabile concorso delle rispettive volontà ai fini dell'adozione del provvedimento dissolutorio, che si configurerebbe pertanto come “atto complesso eguale”, alla cui formazione concorrerebbero in misura paritaria la volontà governativa e quella presidenziale. Per quanto concerne il parere della Commissione parlamentare, svolgerebbe la medesima funzione già vista riguardo alla tesi presidenziale.

La dottrina maggioritaria⁵¹ ha però sempre ritenuto che il provvedimento dissolutorio ex art. 126 Cost. debba essere annoverato tra gli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi⁵². Nel corso dei decenni, per la verità, la tesi governativa ha subito un'evoluzione. In un primo momento e per lungo tempo, infatti, era prevalsa la tesi governativa c.d. “pura”⁵³, ad avviso della quale i presupposti “sostanziali” ex art. 126 Cost. si tradurrebbero, in ultima analisi, in atti regionali contrastanti con l'indirizzo politico statale-governativo e sarebbero pertanto suscettibili di valutazione secondo criteri di opportunità politica.

MARTINES, *Il Consiglio*, op. ult. cit., pp. 226 ss.; M. SCUDIERO, *Scioglimento*, op. ult. cit., p. 6, e, dopo la Novella costituzionale, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento*, op. cit., p. 29; C. DE FIORES, *Art. 126*, op. ult. cit., p. 2498; D. CODUTI, *Scioglimento*, op. ult. cit., pp. 540 ss.

⁴⁹ Il Governo, peraltro, come rileva L. PALADIN, *Diritto regionale*, op.ult. cit., p. 434, sarebbe l'organo più idoneo a compiere le valutazioni intrinse di discrezionalità politica relative alla sussistenza o meno dei presupposti “sostanziali” contemplati dall'art. 126 Cost.

⁵⁰ Sul punto v. J. BUCCISANO, *Considerazioni*, op. ult. cit., p. 1723; C. DE FIORES, *Art. 126*, op. ult. cit., p. 2498; C. PADULA, *Art. 126*, op. ult. cit., p. 1126; D. CODUTI, *Scioglimento*, op. ult. cit., p. 541.

⁵¹ Anche sulla scorta di un *obiter dictum* contenuto in Corte cost., 19 novembre 1966, n. 101, cit.

⁵² In tal senso v. P. VIRGA, *La Regione*, op. ult. cit., p. 166; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 938 ss.; T. MARTINES, *Studio*, op. cit., 167 ss.; P. CESAREO, *L'autonomia*, op. ult. 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*, op. cit., p. 66; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1967, pp. 32 ss.; E. GIZZI, *Lo scioglimento*, op. cit., pp. 129 ss.; A. M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 580 ss.; D. ZANCHI, *Lo scioglimento*, op. ult. cit., p. 260; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., p. 986; J. BUCCISANO, *Considerazioni*, op. ult. cit., p. 1724; L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. ult. cit., p. 434 e, più di recente, in seguito alla Novella costituzionale, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, op. cit., p. 273; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2013, pp. 275 ss.

⁵³ Sostenuta da tutti gli autori indicati nella nota precedente, nonché da P. BARILE, *Atto di governo*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 225.

Conseguentemente, la dissoluzione *ab extra* dovrebbe essere disposta al fine di comporre un contrasto tra indirizzo politico statale e regionale⁵⁴ e il decreto di scioglimento-rimozione avrebbe natura di atto politico, per cui il potere decisorio dovrebbe essere radicato in capo all'organo cui spetta in misura maggiore la determinazione dell'indirizzo politico statale, vale a dire il Governo⁵⁵, il quale godrebbe al riguardo di un'ampia discrezionalità⁵⁶. In tale ottica, il parere della Commissione parlamentare avrebbe efficacia vincolante non sotto il profilo giuridico, bensì su quello politico⁵⁷, in virtù delle conseguenze cui potrebbe andare incontro il Governo qualora lo disattendesse, mentre il Capo dello Stato risulterebbe privo di qualsivoglia potere decisorio, dovendosi limitare a prendere atto della proposta governativa e a recepirla pedissequamente nel proprio decreto, all'interno del quale dovrebbe richiamare *per relationem* le motivazioni esposte dal Consiglio dei Ministri.

La tesi governativa “pura”⁵⁸ è stata nel corso degli anni superata a vantaggio di quella “istituzionale” o “vincolata”⁵⁹, secondo cui le formule costituzionali mediante le quali si designano i presupposti “sostanziali” giustificativi dello scioglimento-rimozione, ben lungi dal presentare profili di politicità, assumerebbero invece una connotazione “obiettiva”, siccome evocative della violazione di un puntuale precetto normativo e, comunque, di una lesione di valori e principi di carattere “ordinamentale”. Conseguentemente, l'accertamento obiettivo⁶⁰ di questi presupposti sarebbe rimesso al Governo non in quanto detentore

⁵⁴ Sul punto, in particolare, E. GIZZI, *Lo scioglimento*, *op. ult. cit.*, pp. 159 ss.

⁵⁵ V. L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, pp. 18 ss., secondo il quale il provvedimento dissolutivo “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”; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, I, Milano, 1959, pp. 132 ss.

⁵⁶ Relativa sia all'*an* che al *quando* dell'adozione del provvedimento, come rileva L. PALADIN, *Diritto regionale*, *op. ult. cit.*, p. 434.

⁵⁷ Così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, p. 951; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, *op. cit.*, p. 963.

⁵⁸ Che, per inciso, risulta apertamente smentita dalla recente “sentenza-manifesto” della Corte laddove, come si è visto, esclude espressamente che l'istituto in parola possa essere utilizzato per comporre conflitti di indirizzo politico.

⁵⁹ Teorizzata con estrema lucidità da P. COSTANZO, *Art. 126*, *op. ult. cit.*, pp. 391 ss., pp. 397 ss. e, soprattutto, pp. 416 ss., 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 inteso come soggetto la cui volontà ed azione è per constructionem caratterizzata politicamente”.

⁶⁰ In quest'ottica, la garanzia dell'autonomia regionale risulterebbe contenuta *in re ipsa* nella disciplina costituzionale relativa alle modalità di esercizio del potere, che consentirebbe di predeterminarne *ex ante* l'ambito applicativo e ne precluderebbe l'utilizzo per finalità eminentemente politiche rendendolo in qualche modo “vincolato”. Sul punto ancora una volta P. COSTANZO, *Art. 126*, *op. ult. 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”.

dell'indirizzo politico statale bensì in veste di organo di vertice dell'ordinamento statale cui è rimessa la salvaguardia di detti valori e principi.

In questo contesto, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali rivestirebbe le sembianze di un “*mero incidente nel processo decisionale*”⁶¹, mediante il quale l'organo parlamentare sarebbe chiamato ad esercitare una sorta di controllo-garanzia nei riguardi del Governo⁶². Detto parere, obbligatorio ma non vincolante, dovrebbe precedere⁶³ la deliberazione governativa contenente la proposta di scioglimento-rimozione ed essere quindi rivolto direttamente al Governo⁶⁴.

Il Presidente della Repubblica, invece, da parte sua, sarebbe chiamato a svolgere un'attività di controllo sulla proposta governativa, sulla cui latitudine e modalità di esercizio la dottrina si divide. Secondo alcuni dovrebbe trattarsi di un controllo estrinseco di carattere meramente formale⁶⁵, 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-rimozione⁶⁶. Secondo altri, invece, si tratterebbe di un vero e proprio controllo di legittimità costituzionale⁶⁷, 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. In entrambi i casi, comunque, il controllo dovrebbe ovviamente mantenersi sul piano della pura legittimità senza involgere in alcun modo considerazioni di opportunità politica.

⁶¹ Per usare le parole di E. ALBANESI, *La rimozione*, op. cit., p. 116.

⁶² Cfr., sul punto, P. COSTANZO, *Art. 126*, op. ult. cit., p. 427.

⁶³ In tal senso T. MARTINES, *Il Consiglio*, op. 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*, op. ult. cit., pp. 475 ss.; E. SAILIS, *Lo scioglimento*, op. ult. cit., pp. 344 ss., ad avviso dei quali il parere dovrebbe seguire la proposta governativa.

⁶⁴ In senso contrario J. BUCCISANO, *Considerazioni*, op. ult. cit., pp. 1721 ss., ad avviso della quale sarebbe rivolto al Capo dello Stato.

⁶⁵ V. E. GIZZI, *Lo scioglimento*, op. ult. cit., p. 131, p. 139; T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 442; A. BARDUSCO, *Scioglimento*, op. ult. cit., p. 963.

⁶⁶ Ad avviso di J. BUCCISANO, *Considerazioni*, op. ult. 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.

⁶⁷ P. BARILE, *I poteri*, op. cit., p. 332; G. CUOMO, *I poteri*, op. ult. cit., p. 66; L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. ult. 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*, op. ult. cit., p. 273.

5. (segue) L'intervento chiarificatore della Corte

Anche riguardo ai profili cui si è appena fatto cenno, è risultato chiarificatore l'intervento del 2013 della Corte, che ha delineato una rigorosa suddivisione dei ruoli tra i diversi organi statali chiamati ad intervenire nel procedimento dissolutorio.

Anzitutto, la Corte conferma che compete al Governo, quale *“responsabile dell'indirizzo politico generale ... 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 pregiudizievole che possono conseguire ad una grave violazione di legge”*.

Immediatamente dopo, sottolinea 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 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”*⁶⁸. Precisa poi che 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”*⁶⁹. Da ultimo, e per quanto più specificamente ci interessa, la Corte afferma a chiare lettere che il parere reso dalla Commissione parlamentare non ha carattere vincolante, laddove dichiara l'illegittimità della disposizione impugnata nella parte in cui subordinava l'emanazione del decreto presidenziale al parere conforme della ridetta Commissione.

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.

⁶⁸ Punto 14.4. del *Considerato in Diritto*.

⁶⁹ *“A tutela del sistema regionale contro un potere dai confini altrimenti troppo vasti, esige che all'organo regionale venga contestata una “violazione di legge”, ovvero un'ipotesi tipica di trasgressione agli obblighi di fonte primaria o statutaria cui soggiace la stessa autonomia regionale e a cui debbono prestare obbedienza, nell'ambito delle rispettive competenze, il Consiglio e il Presidente della Giunta; aggiunge che siffatta violazione in sé non è sufficiente, ma che ne deve essere valutata la gravità; coinvolge nell'esito di questa delicata valutazione il Presidente della Repubblica e il Governo proponente, chiamato tramite l'organo competente alla controfirma del decreto presidenziale di scioglimento; assicura che il procedimento possa valersi dell'apporto consultivo del Parlamento, espresso dalla Commissione per le questioni regionali”*.

In primis, non è in alcun modo sostenibile la tesi presidenzialista⁷⁰ atteso che la pronuncia in commento riserva inequivocabilmente al Governo 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 quale ultimo, di contro, in assenza di detta proposta, non potrebbe autonomamente procedere all'emanazione del provvedimento dissolutorio. Proprio in ragione dei rilevanti poteri attribuiti al Governo, vi è chi continua a sostenere la tesi dell'atto sostanzialmente governativo⁷¹. In quest'ottica, il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a svolgere un mero controllo di legittimità costituzionale 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 dissolutorio⁷².

Questa tesi però -per stessa ammissione di chi la sostiene⁷³- si fonda su una sottovalutazione della valenza testuale ed evocativa dei termini adoperati dalla Corte che conduce infine ad un travisamento del ruolo ascrivito al Presidente della Repubblica nell'ambito del procedimento dissolutorio. La pronuncia in commento, infatti, laddove rimette al decreto presidenziale motivato "la decisione di scioglimento e di rimozione" e ancor più laddove "coinvolge" il Capo dello Stato nella valutazione 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 decisivo rilievo al riguardo.

⁷⁰ Come rileva anche E. ALBANESI, *Il decreto*, *op. cit.*, p. 1157.

⁷¹ In tal senso v. E. ALBANESI, *Il decreto*, *op. ult. cit.*, pp. 1160 ss., che aderisce alla tesi dell'atto sostanzialmente governativo "vincolato"; M. DE NES, *Illegittimità*, *op. ult. cit.*, p. 7.

⁷² E. ALBANESI, *Il decreto*, *op. ult. 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 a quella apprestata, *mutatis mutandis*, in prima battuta, dal Presidente della Repubblica".

⁷³ E. ALBANESI, *Il decreto*, *op. ult. 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".

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 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*”⁷⁴.

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 “politico”-“istituzionali” delle quali sono espressione la stessa proposta governativa e il parere della Commissione parlamentare, mal si prestano ad essere contenute entro i confini di un giudizio di pura legittimità costituzionale⁷⁵ 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”⁷⁶, 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 e con diversi ruoli e funzioni, in virtù delle diverse istanze di cui sono rispettivamente portatori.

Da un lato, infatti, il Governo, 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 mosso e

⁷⁴ V. Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1 ss.

⁷⁵ Come rileva lo stesso M. DE NES, *Illegittimità, op. ult. cit.*, p. 7.

⁷⁶ Perviene a questa conclusione anche L. GORI, *La minaccia, op. cit.*, p. 3153.

guidato dall'obiettivo di proteggere i valori “fondanti” dell’“ordinamento repubblicano” dalle minacce o lesioni arrecate loro dagli organi regionali.

Dall'altro lato il Capo dello Stato 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. 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, pertanto, il Governo e il Presidente della Repubblica svolgono all'interno del procedimento dissolutorio 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 un “*indirizzo politico costituzionale*”⁷⁷, in ossequio al quale si trova a dover “bilanciare” le istanze unitarie con quelle regionali che, al pari delle prime, concorrono a definire l'assetto “ordinamentale” complessivo⁷⁸.

Risulta pertanto condivisibile l'affermazione conclusiva della Corte per cui lo svolgimento della procedura dissolutoria, secondo l'interpretazione che ne viene fornita, consente di “*bilanciare armoniosamente*” tutti gli interessi sottesi all'applicazione dell'istituto in parola. Il ruolo sostanzialmente decisivo ascrivito al Presidente della Repubblica e la conseguente natura di atto “complesso” o “misto” del decreto presidenziale di

⁷⁷ Per usare le parole di P. BARILE, *I poteri, op. ult. cit.*, pp. 307 ss., ad avviso del quale esso poggerebbe “*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” v. A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, 1973, pp. 1 ss.; J. BUCCISANO, *Considerazioni, op. ult. cit.*, pp. 1720 ss.

⁷⁸ 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 dissolutorio alla categoria degli atti “composti”, secondo la definizione “tradizionale” che ne forniscono S. GALEOTTI - B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, 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” v. O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente*, Torino, 2011, pp. 315 ss.

scioglimento-rimozione, in particolare, inducono a ritenere sufficientemente garantita l'autonomia regionale da eventuali, improprie utilizzazioni “abusive” del potere dissolutorio da parte del Governo.

6. L'impatto “sistematico” delle modifiche introdotte dalla legge di revisione costituzionale

E' opportuno a questo punto chiarire brevemente quale impatto potrebbe avere la legge di revisione costituzionale sull'*iter* applicativo dell'istituto, e in particolare sul ruolo e sulla funzione del parere del nuovo Senato delle autonomie, destinato a sostituire quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Al riguardo, appaiono evidenti le implicazioni derivanti dal mutato ruolo ascrivito al Senato, dalla sua composizione e dal suo livello di rappresentanza. Come noto, e senza necessità di dilungarsi sul punto, il Senato, in caso di esito positivo del *referendum*, smetterebbe i panni di seconda Camera politica per assumere quelli di Camera rappresentativa delle autonomie territoriali⁷⁹. Per quanto concerne la sua composizione, i suoi membri non sarebbero più direttamente eletti bensì designati, mediante un'investitura di secondo grado, dai Consigli regionali e delle Province autonome tra i propri membri e tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori e assumerebbero pertanto un duplice *munus*, quello di senatore e quello di componente dell'organo dell'istituzione territoriale di appartenenza⁸⁰. Conseguentemente, i senatori non rappresenterebbero più l'intera Nazione bensì l'istituzione territoriale che li ha designati e il Senato si trasformerebbe a tutti gli effetti in una Camera rappresentativa non più degli interessi nazionali ma delle istanze territoriali.

La nuova configurazione del Senato risulterebbe *ictu oculi* gravida di implicazioni riguardo al parere che l'organo sarebbe chiamato ad esprimere nell'ambito del procedimento dissolutorio. Tale parere, infatti, viene attualmente reso da un organo politico quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali, i cui componenti provengono da due Camere “politiche”, entrambe parimenti rappresentative di interessi

⁷⁹ Riguardo al nuovo Senato delle autonomie e alla riforma del bicameralismo v. almeno, *ex multis*, I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2015; C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, n. 16/2015; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Reg.*, 2015, pp. 203 ss.; G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *Reg.*, 2015, pp. 851 ss.; E. GRIGLIO, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in *federalismi.it*, n. 1/2016; R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, n. 3/2016; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *rivistaaic*, n. 2/2016.

⁸⁰ Sul punto V. DE SANTIS, *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, comma 5, del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *forumcostituzionale*, n. 11/2015.

nazionali, all'interno del quale prevalgono numericamente gli esponenti della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. L'investitura politica della Commissione e dei suoi membri induce quindi a ritenere che assai difficilmente il parere possa veicolare ed esprimere un punto di vista contrario rispetto a quello governativo e sia pertanto in grado di fungere da efficace “contrappeso istituzionale” rispetto all'iniziativa assunta dal Governo e dalla maggioranza parlamentare che lo sostiene. In aggiunta, le valutazioni che la Commissione è chiamata a compiere risulterebbero inevitabilmente ispirate, al pari di quelle che muovono il Governo, da una logica di tutela delle istanze unitarie piuttosto che di salvaguardia dell'autonomia regionale. Tutto ciò si riverbera inevitabilmente sul ruolo e sulle valutazioni cui è chiamato il Presidente della Repubblica, quale soggetto investito di un sostanziale potere decisorio riguardo all'adozione o meno del provvedimento dissolutivo proposto dal Governo. A fronte di una proposta governativa e di un parere parlamentare dello stesso tenore, infatti, il Capo dello Stato vedrebbe ancor più accentuato il suo ruolo di garante dell'“ordinamento repubblicano” complessivo e di ultimo ed unico protettore dell'autonomia regionale. Non potrebbe, infatti, *sic et simpliciter* adeguarsi alla proposta governativa, siccome confortata anche dal parere parlamentare, ma sarebbe piuttosto costretto a svolgere in completa autonomia le valutazioni dirette ad accertare se effettivamente le istanze territoriali risultino recessive rispetto a quelle unitarie-“ordinamentali”, così come gli vengono prospettate dal Governo e della Commissione parlamentare.

Rispetto al quadro appena delineato, il parere del Senato delle autonomie assumerebbe una diversa “qualità” e sarebbe chiamato ad assolverebbe una diversa funzione e un diverso ruolo all'interno del procedimento dissolutivo. In particolare, perderebbe ogni connotazione “politica” e risulterebbe in grado di rivestire il ruolo di “contrappeso” che taluno, come si è visto, intendeva *ab origine* ascrivergli.

Anzitutto, proprio in virtù delle modalità di investitura dei suoi membri, il Senato potrebbe avere una composizione politico-partitica e quindi una maggioranza in ipotesi completamente diverse ed opposte rispetto a quelle della Camera. La possibilità che nelle due Camere si formino maggioranze diverse dovrebbe di per sé scongiurare il rischio che il parere del Senato tenda a conformarsi alla proposta governativa di scioglimento-rimozione per ragioni di mera consonanza politica.

In ogni caso, il ruolo di possibile “contrappeso” del parere rispetto alla proposta governativa dovrebbe risultare garantito *ab imis* dal ruolo e dal livello di rappresentatività del Senato e dei suoi componenti, a prescindere dal tipo di maggioranza politica formatasi al suo interno. I neosenatori, infatti, qualora intendessero rettamente il ruolo che sono chiamati a svolgere in ragione della loro investitura e del conseguente livello di rappresentanza territoriale, dovrebbero svolgere il loro *munus* spogliandosi

completamente della propria appartenenza politica e in vista dell'esclusivo perseguimento delle istanze territoriali di cui sono portatori. In buona sostanza, nel compimento delle valutazioni propedeutiche alla formulazione del parere i senatori dovrebbero contrapporre alle esigenze di tutela delle istanze unitarie-“ordinamentali” adombrate dall'iniziativa governativa (o quantomeno “bilanciare” con esse) le ragioni di salvaguardia dell'autonomia regionale di cui sono depositari. Il Senato delle autonomie rappresenterebbe quindi il primo baluardo a difesa dell'autonomia regionale di fronte ad eventuali iniziative governative “abusive” siccome poste in essere in spregio ai presupposti “sostanziali” contemplati dall'art. 126 Cost. e motivate unicamente da ragioni di contrasto politico.

Nell'ambito dell'*iter* applicativo dell'istituto, pertanto, l'eventuale parere contrario all'adozione del provvedimento dissolutivo espresso dal Senato delle autonomie, pur rimanendo privo di efficacia vincolante, svolgerebbe comunque un'influenza non secondaria nei riguardi dei due soggetti investiti del sostanziale potere decisorio. Il Governo, infatti, *re melius perpensa*, potrebbe decidere di non dare corso alla sua iniziativa, anche in considerazione del rilievo che al parere negativo del Senato potrebbe attribuire il Capo dello Stato. Quest'ultimo, infatti, a fronte di due punti di vista diversi ed opposti, sarebbe in grado di compiere con maggiore consapevolezza e cognizione di causa le proprie valutazioni e di effettuare il giudizio di “bilanciamento” tra istanze unitarie e autonomia regionale, attraverso la ponderazione delle argomentazioni addotte a sostegno dei diversi convincimenti. In tal modo, i poteri decisori del Presidente della Repubblica risulterebbero enormemente accentuati, spettando in definitiva a quest'ultimo la scelta in ordine alla prevalenza delle istanze unitarie-“ordinamentali” prospettategli dal Governo nella proposta di scioglimento-rimozione oppure, al contrario, delle istanze autonomistiche prospettategli dal parere del Senato delle autonomie.

Viceversa, nell'ipotesi in cui il parere del Senato risultasse conforme alla proposta governativa, il potere decisorio del Governo si accentuerebbe a scapito di quello del Capo dello Stato. Il Presidente, infatti, a fronte di un'univoca valutazione del Governo e del Senato, dovrebbe a sua volta risolversi a ritenere prevalenti le istanze unitarie-“ordinamentali” e soccombenti quelle regionali, atteso che un primo filtro a garanzia di quest'ultime sarebbe già stato compiuto dal Senato delle autonomie. Resta inteso che, disponendo di un effettivo e sostanziale potere di (co)decisione, il Presidente potrebbe comunque, all'esito del compimento delle sue autonome valutazioni, disattendere le argomentazioni del Governo e del Senato e respingere quindi la proposta di scioglimento-rimozione. Ferma restando, in ogni caso, la possibilità per la Regione colpita dal provvedimento dissolutivo o per il Governo (in caso di reiezione della sua proposta) di adire la Corte

costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni intersoggettivo (nel primo caso) o interorganico (nel secondo caso).

In conclusione, l'attribuzione del parere al Senato delle autonomie determinerebbe un duplice ordine di conseguenze “sistematiche” riguardo all'*iter* applicativo dell'istituto della dissoluzione “eteronoma” degli organi regionali ex art. 126 Cost. In primo luogo, già nella fase dell'iniziativa, risulterebbero rafforzate le garanzie dell'autonomia regionale, in quanto il parere risulterebbe espresso da una Camera rappresentativa delle istanze territoriali e perderebbe pertanto ogni connotazione *lato sensu* “politica”. In secondo luogo, si assisterebbe ad una sorta di riequilibrio complessivo dei poteri decisori atteso che il Governo e il Presidente della Repubblica, nello svolgimento delle rispettive valutazioni, risulterebbero comunque in qualche misura condizionati dal contenuto del parere.

Naturalmente, come si è già anticipato, l'effettivo rilievo del parere dipenderà dal modo in cui i senatori interpreteranno il proprio ruolo⁸¹. Nell'ipotesi in cui continuassero ad ispirare la propria azione a ragioni di appartenenza politico-partitica, il parere non potrebbe infatti efficacemente assolvere il ruolo di “contrappeso” rispetto all'iniziativa governativa e di argine a tutela delle ragioni dell'autonomia regionale. Qualora, invece, consci dell'effettivo ruolo che la legge di revisione intende ascrivere loro e alla Camera cui appartengono, operassero effettivamente nella veste di portatori delle istanze del sistema delle autonomie territoriali e di raccordo delle stesse con le istanze unitarie il parere, da mero “*incidente del processo decisionale*”⁸², si trasformerebbe in un efficace strumento di condizionamento dei soggetti investiti del potere decisionario.

Ecco pertanto che, al termine del presente lavoro, l'istituto contemplato dall'art. 126 Cost. disvela un'ulteriore implicazione “sistematica”. Le modalità di esercizio, da parte del Senato delle autonomie, del potere consultivo di cui risulterebbe investito nell'ambito del procedimento dissolutorio costituirebbero infatti validi indici di valutazione dell'effettiva capacità di assolvere al ruolo di assemblea rappresentativa delle autonomie territoriali che gli viene ascritto nel nuovo assetto bicamerale “differenziato” delineato dalla legge di revisione costituzionale.

⁸¹ V. al riguardo N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016.

⁸² Richiamando, ancora una volta, le parole di E. ALBANESI, *La rimozione*, *op. cit.*, p. 116.