



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/63/CU4/C1-C2

Consegnato nella
seduta del
18 maggio 2011



**ANALISI DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE “MECCANISMI
SANZIONATORI E PREMIALI, RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI”
SOTTO IL PROFILO DELL’ILLEGITTIMITÀ DEI PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI**

1. Esercizio del potere delegato ai sensi dell’art. 17, comma 1, lettera e) della legge n. 42 del 2009: assenza dei presupposti legittimanti ed incostituzionalità della sovrapposizione tra presupposti dell’art. 120 e dell’art. 126 della Costituzione

Secondo l’elaborazione del Governo, lo schema di decreto legislativo in esame dovrebbe costituire attuazione dell’art. 17 della legge delega n. 42 del 2009. Un’attenta lettura della norma di delegazione in parallelo con l’atto stesso evidenzia che ciò non è.

Non c’è dubbio (del resto, né le Regioni né gli enti locali lo hanno mai contestato) che il percorso cui sono orientati l’impianto della legge n. 42 e quello dei connessi decreti delegati debba basarsi su meccanismi di verifica e di controllo per far valere la responsabilità politica degli amministratori regionali e locali.

Sotto questo profilo è altresì condivisibile la previsione di un sistema sanzionatorio atto a garantire l’equilibrio finanziario.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, d’altronde, sono stati previsti – in pieno accordo con Regioni ed enti locali – strumenti giuridici e di *governance extra ordinem* nel contesto delle misure legislative poste a garanzia del buon esito dei “piani di rientro in materia sanitaria”. È noto che il perno di tale complesso processo espressamente richiamato dalla legge n. 191 del 2009 è l’art. 120 Cost., che proprio a tutela della “*unità giuridica ed economica e in particolare [della] tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” autorizza in via amministrativa il Governo a sostituirsi ad organi delle Regioni e degli enti locali.

Tale prerogativa attribuita allo Stato deve tuttavia essere considerata di per sé alla stregua di un potere sostitutivo straordinario esercitabile in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali, a presidio di fondamentali esigenze di uguaglianza e legalità che il mancato esercizio di competenze e attività da parte di un livello di governo locale potrebbe lasciare insoddisfatta o pregiudicare gravemente. Su questo solco, costantemente sostenuto dalla Corte costituzionale, si possono legittimamente collocare moduli procedurali che contemplino sì meccanismi di sostituzione dell’autorità di governo statale, ma sempre nel rispetto delle condizioni di autonomia dell’ente sostituito.

In nessun caso la sostituzione può determinare un’alterazione della funzione esercitata con l’atto sostituito né compromettere l’autonomia dello stesso ente sostituito.

In tale contesto, si collocano precisamente le norme contenute nell’art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, che espressamente contempla l’ipotesi –già essa di *extrema ratio* – di ricorso alla

nomina di uno o più commissari *ad acta* destinati ad intervenire nei casi di riscontrata difformità in sede di verifica e monitoraggio dei Piani di rientro sanitari. È significativo che ciò possa avvenire soltanto con il parere della regione interessata, in un quadro di relazioni istituzionali che resta ancorato al principio di leale collaborazione.

È vero che l'ordinamento conosce rimedi ulteriori ed ulteriormente straordinari, da utilizzare quando nessun altro strumento risulta adeguato, a tutela dell'ordine pubblico materiale e dell'indivisibilità della repubblica; rimedi – questi – che mirano a garantire lo Stato-comunità (e non certo interessi politici del Governo centrale).

Questo strumento è disciplinato nell'art. 126 Cost. e nell'ottica di straordinarietà estrema appena illustrata si colloca e deve essere letto il riferimento a tale articolo contenuto nell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge n. 42 del 2009.

La legge altro non fa che prevedere il richiamo ad uno dei possibili strumenti per la cui attivazione devono tuttavia ricorrere i presupposti costituzionalmente previsti. Non si ritiene che tali presupposti siano quelli posti a fondamento dello schema di decreto delegato in commento.

L'art. 126 Cost., con tutta evidenza, si riferisce a comportamenti gravissimi e intenzionali del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie del loro ruolo istituzionale, non certamente a funzioni amministrative esercitate dal Presidente in qualità di commissario del Governo.

Alla luce delle considerazioni lo schema di decreto legislativo si pone in contrasto, in primo luogo, dalla stessa legge delega, ed in secondo luogo, ai principi costituzionali relativi ai rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Sotto il primo profilo, si rileva come lo stesso articolo 17 della legge delega, significativamente, detta i principi e criteri direttivi relativi ai meccanismi sanzionatori secondo un preciso ordine graduale, nel quale si colloca, come si è detto, anche il riferimento all'art. 126 Cost.

La legge delega, peraltro, riconduce ai casi di grave violazione le “attività” che abbiano causato grave dissesto delle finanze regionali, alludendo quindi, chiaramente, a precise condotte imputabili agli stessi organi dell'ente e non a semplici circostanze di carattere oggettivo, come, invece, fa lo schema laddove prevede tra i presupposti per l'attivazione della procedura ex art. 126 Cost. semplici condotte omissive, ovvero addirittura circostanze di carattere oggettivo quali la mancata realizzazione degli obiettivi del piano e l'aumento massimo dei tributi per due anni, senza apprezzabili risultati sugli equilibri di bilancio (circostanze che potrebbero derivare anche da una inadeguatezza dei contenuti dello stesso piano).

Questa conclusione appare del resto confermata da quella dottrina che, nell'interpretare l'art. 126 Cost., ha sempre fatto riferimento a comportamenti illegittimi abbiano un certo grado di frequenza e di intensità, come – d'altra parte – si desume dalla formula costituzionale e dalle corrispondenti formule degli statuti speciali (che parlano di “reiterate e gravi violazioni di legge”).

È evidente che l'unica lettura costituzionalmente corretta dell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge n. 42 non può che riferirsi ai casi in cui la produzione del grave dissesto finanziario sia direttamente imputabile ai comportamenti, reiteratamente e intenzionalmente gravi, del Presidente, della Giunta o del Consiglio regionale.

In sostanza, solo in presenza di condotte intenzionali, personali e non meramente omissive che presentino, quindi, quei caratteri di intenzionalità ed intensità tali da giustificare la sanzione massima sulla carica.



Appare evidente l'impossibilità di applicare la procedura di rimozione alle Regioni i cui Presidenti si trovano, attualmente, ad operare non nell'esercizio delle loro prerogative ordinarie, bensì in qualità di Commissari *ad acta* per la redazione e/o l'attuazione di un atto – il piano di rientro dal deficit sanitario – a tutti gli effetti statale.

In tale contesto, l'eventuale incapacità del Presidente-Commissario di realizzare gli obiettivi del Piano (sempre che essa non derivi dalla stessa inadeguatezza del Piano, che il Governo può sempre modificare) potrebbe essere "sanzionata" al più – come del resto già prevede la normativa vigente – anche mediante la sua sostituzione, in applicazione dell'art. 120 Cost. Il Presidente-Commissario si trova, infatti ad operare in un contesto di poteri circoscritti, condizionati dalle direttive impartite dal Governo, adottando, in forza della sua qualifica di commissario, decisioni che non possono essere ricondotti alla sua condizione di rappresentante dell'ente regione e non possono, quindi, riflettersi sulla sua carica di Presidente della Regione.

Occorre, dunque, che non solo lo schema di decreto delegato in oggetto, ma gli stessi criteri contenuti nella legge delega siano interpretati attraverso una lettura costituzionalmente orientata tale da: a) prevedere, per le Regioni i cui presidenti siano già stati nominati commissari *ad acta*, meccanismi sanzionatori fondati sull'art. 120 Cost. (controllo sostitutivo) e non sull'art. 126 Cost. (controllo sugli organi); b) individuare, in linea generale, eventuali ulteriori rimedi alle gravi situazioni di squilibrio finanziario, purché compatibili con i presupposti previsti dall'art. 120 Cost., e solo quale rimedio eccezionale e di chiusura (fondato su uno stretto criterio di responsabilità).

Nello schema del decreto delegato, peraltro, quali meccanismi sanzionatori degli organi di governo e amministrativi sono previste limitazioni all'eleggibilità di Sindaci, Presidenti di provincia, e – indirettamente – di Presidenti di Regione.

Anche a tale riguardo, occorre ribadire che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, le condizioni di ineleggibilità alle cariche elettive – rappresentando una deroga al diritto di elettorato passivo – devono essere espressamente determinate dalla legge e sono da interpretarsi in senso restrittivo. Tale assunto è stato recentemente ribadito nella sent. n. 25 del 2008, dove viene ricordato che l'art. 51 Cost. assicura, in via generale, il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini (cfr. sen. 288/2007 e 235/1988). Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.

Di conseguenza, le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione e devono essere contenute entro i limiti rigorosamente necessari al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse, ricollegantisi alla funzione elettorale, cui sono di volta in volta preordinate (cfr. sen. 306/ 2003 e 132/2001).

Del resto, la stessa legge delega disponeva la necessità che il decreto legislativo individuasse "i casi di ineleggibilità" nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che i casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici": alludendo quindi alla necessità di una precisa individuazione delle circostanze che possono giustificare l'applicazione di tale sanzione.

Peraltro, fermi restando i rilievi di costituzionalità illustrati nel presente documento, si rileva la necessità, su un piano diverso, di trattare distintamente (in due schemi di decreto legislativo ad hoc) la disciplina sanzionatoria e premiale per gli eell, da una parte, e per le regioni, dall'altra, ciò non fosse altro che per la garanzia costituzionale prevista per gli organi necessari delle regioni e per la riconosciuta competenza legislativa regionale in materia di sistema di elezione dei propri organi e della determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.



2. I criteri direttivi della delega e i contenuti dello schema di decreto delegato nel testo proposto

Secondo le intenzioni del Governo, le previsioni contenute nell'articolo 2 troverebbe fonte di legittimazione direttamente nella legge n. 42 del 2009 ed in particolare nei criteri direttivi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo (ma anche in quelli dell'art. 2, co. 1, lettera z)¹). In base ad essi, infatti, nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, il Governo è autorizzato ad introdurre "meccanismi sanzionatori automatici" che operano sia nei confronti degli organi di governo – regionali e locali –, sia nei confronti degli organi amministrativi.

L'art. 17 della legge delega autorizzerebbe il Governo a disciplinare detti meccanismi, indicandone già alcuni contenuti, o meglio, alcuni strumenti, quali: a) l'individuazione dei casi di ineleggibilità degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del T.U.E.L.L.; b) l'individuazione dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici (non essendo, peraltro, chiaro se tale previsione ha come destinatari i soli enti locali o anche le Regioni); c) la configurazione tra i casi di "grave violazione di legge", ex articolo 126, primo comma, Cost., delle attività che hanno causato grave dissesto nelle finanze regionali, consentendo l'azionabilità della procedura sanzionatoria della "rimozione" del Presidente della Giunta regionale².

È da quest'ultima disposizione che discende precipuamente il complesso di norme sanzionatorie che trovano disciplina nell'articolo 2 dello schema di decreto.

2.1 . Sintesi dei contenuti dell'articolo 2

Il comma 1 indica le tre condizioni al verificarsi delle quali si determina un "grave dissesto finanziario" riferito al disavanzo sanitario³. I presupposti perché la fattispecie si configuri sono due:

¹ L' Art. 2, co. 1, prevede che fermi restando i criteri e i principi stabiliti tra gli altri nell'articolo 17, i decreti legislativi dovranno essere informati ai seguenti criteri e principi: **lett. z)**: premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' *articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione* o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' *articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' *articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' *articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all' *articolo 18 della presente legge* abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell' *articolo 17, comma 1, lettera e)*, che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all' articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall' articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria.

² Ma non anche dello scioglimento del Consiglio regionale, come vorrebbe l'articolo 126, primo comma, Cost. che non sembra sancire alcuna differenza tra la responsabilità dell'organo monocratico e la responsabilità dell'organo collegiale, rispetto alla "grave violazione di legge". Tuttavia, nel caso in esame, viene in rilievo esclusivamente la responsabilità del Presidente della Regione in quanto le norme che disciplinano i Piani di rientro (dalla cui sostanziale violazione discenderebbe la sanzione prevista) vedono il coinvolgimento in prima persona del Presidente medesimo in forza della sua nomina a commissario *ad acta* per il ripianamento dei debiti.

³ Le procedure collegate tanto alla redazione e sottoscrizione dei piani di rientro, quanto alla realizzazione degli obiettivi di ripianamento finanziario ivi previsti, sono molto articolate e scandite in base ad uno scadenziario temporale molto rigido. Le norme che regolano i cc.dd. "Piani di rientro" sono attualmente (la normativa originaria di riferimento è contenuta nella l. n. 311 del 2004 - art. 1, cc. 174 e ss. – contenute nell'articolo 2, commi 75 – 91, l. n. 191 del 2009 (L.F. 2010). Alcuni degli effetti collegati al mancato rispetto degli accordi presi in sede di piano, quali la riduzione dei trasferimenti alle regioni, sono previsti nell'articolo 14, d.l. n. 78 del 2010 (che modifica e integra, in parte, quanto stabilito negli articoli 76 e ss del d.l. n. 112 del 2008).



che le tre condizioni indicate si verificano congiuntamente e in una regione già assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77 della l. n. 191 del 2009.

Le suddette condizioni, indicate alle lettere a), b) e c) sono:

- a) che il Presidente, già nominato commissario *ad acta*⁴, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro, ovvero non abbia adempiuto agli obblighi operativi ivi previsti, anche solo dal punto di vista temporale;
- b) che si riscontri⁵ il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano medesimo con perdurare del disavanzo sanitario oltre i limiti in esso consentiti o suo aggravamento;
- c) che sia stato adottato per due esercizi consecutivi un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale irpef pari al livello massimo previsto, ove non siano stati raggiunti gli obiettivi del piano e si sia proceduto già al conseguente incremento delle aliquote fiscali come previsto dall'art. 2, co. 86, l. n. 191 del 2009.

I primi due presupposti, già ad una prima lettura, appaiono del tutto irragionevoli, in quanto riferiti ad attività che il Presidente della Regione svolge come organo statale, in qualità di commissario *ad acta*. Ora, è la stessa legge 191/2009 - art. 2, comma 79 - che impone la nomina del Presidente della Regione quale commissario, mentre la responsabilità per fatti complessi come questi presuppone necessariamente almeno un minimo grado di "colpa". La rimozione del Presidente coinvolge peraltro anche il Consiglio regionale, che nulla può fare in merito all'attività del commissario.

Il **comma 2** configura il predetto grave dissesto finanziario come "**grave violazione di legge**" ai sensi del **primo comma dell'articolo 126 Cost.**, e conseguente attivazione della procedura sanzionatoria ivi prevista (vale a dire la rimozione del Presidente della Giunta regionale "*per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente regione*").

Il **comma 3** prevede un'ulteriore sanzione conseguente alla rimozione del Presidente e la procedura per comminarla (DPCM, adottato previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni; le relative controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo). E' prevista, infatti, l'interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Il **comma 4** prevede la riduzione del 30 per cento del rimborso relativo alle spese elettorali sostenute in campagna elettorale per il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva entro 10 anni dalla rimozione.

2.2. Ulteriori profili di incostituzionalità delle disposizioni contenute nell'articolo 2 dello schema di decreto legislativo nel testo proposto

Il primo comma dell'art. 126 Cost. prevede un controllo statale sugli organi regionali, mai utilizzato, neppure prima della recente revisione costituzionale (L. Cost. n. 1 del 1999), perché configurato quale "rimedio straordinario"⁶, cui ricorrere in *extrema ratio*.

Tuttavia, esistono almeno diversi profili attraverso i quali indagare l'incostituzionalità delle previsioni contenute nell'art. 2 dello schema di decreto. Uno investe, com'è noto, il rapporto tra fonte delegante e fonte delegata. Il secondo, riguarda la potestà legislativa regionale in materia

⁴ Art. 2, co. 83, l. n. 191 del 2009.

⁵ Attraverso le verifiche di cui all'art. 2, co. 81, l. n. 191 del 2009.

⁶ Bartole-Bin, *op. cit.*, p. 125.



elettorale e la sua compressione ad opera dello schema in oggetto. Il terzo investe il rapporto tra intervento sanzionatorio statale e prerogative, costituzionalmente riconosciute, delle Regioni.

Rispetto al primo dei suddetti profili (possibile eccesso di delega), il comma 3, dell'art. 2 cit., prevede un'ulteriore sanzione che, ad un'interpretazione letterale del citato art. 17, comma 1, lettera e) della legge delega n. 42 del 2009, sembrerebbe riconducibile alle sole cariche di governo o amministrative degli enti locali e non anche delle regioni. Si tratta della sanzione dell'interdizione – per dieci anni – da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, irrogata nei confronti del Presidente di Giunta regionale rimosso ai sensi del precedente comma 2, con D.P.C.M. (a fronte dell'atto di rimozione che è adottato con D.P.R. secondo la procedura dell'art. 126, comma primo, Cost.), impugnabile per espressa previsione “solo” in sede di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Rispetto al secondo dei suddetti profili (potestà legislativa regionale in materia elettorale), va rilevato come lo schema, pur non comminando direttamente la sanzione della ineleggibilità del Presidente della Regione – materia che, come noto, è assolutamente preclusa al legislatore statale, trattandosi di profilo riservato al legge elettorale regionale – di fatto interviene indirettamente ma in maniera significativa proprio in questo ambito, da un lato, impedendo, come già ricordato, al Presidente rimosso di assumere per dieci anni qualsiasi carica in enti vigilati, dall'altro, condizionando con la decurtazione del rimborso elettorale l'effettiva possibilità del Presidente rimosso di poter ricandidarsi a qualsiasi carica elettiva nei successivi dieci anni. E' evidente quindi come la disciplina appaia sostanzialmente elusiva e comprima la potestà legislativa regionale in materia di cause di ineleggibilità.

Il terzo profilo investe direttamente i limiti del potere statale che emerge dal primo comma dell'articolo 126 Cost. nei confronti dell'autonomia regionale e dei suoi organi, ivi incluso il Presidente, specie in considerazione della sua diretta elezione.

La previsione sul “fallimento politico”, pare fondarsi sull'equazione tra «grave dissesto finanziario» e «grave violazione di legge» che fa scattare il meccanismo della rimozione del Presidente di regione in base all'art. 126 Cost. Che detta equazione possa reggere è assolutamente dubbio. Infatti, le «gravi violazioni di legge» di cui all'art. 126 Cost. devono essere “accertate” dal Governo con una valutazione che è “ampiamente discrezionale”. Si tratta di un giudizio politico talmente grave che *mai*, nella storia della Repubblica, ha dato esito positivo, nel senso di causare l'avvio del procedimento di rimozione.

Ciò detto, vengono in rilievo almeno due questioni.

Se fosse corretto interpretare la sanzione prevista dall'art. 126 Cost. come avente natura essenzialmente politica, anzitutto in quanto rivolta ad un'autorità politica, resterebbe il problema di individuare il limite della potestà statale in ordine alla “grave violazione di legge”, cioè a quando essa si integra come fattispecie. Infatti, di rinvio implicito ad una competenza statale, pur fuori dagli elenchi dell'art. 117 Cost., parla la decisione della Corte Cost. 5 giugno 2003, n. 196 in materia di “*prorogatio*” degli organi regionali. Per i giudici della Consulta, la sentenza richiamata è stata occasione per sottolineare, da un lato, la competenza statutaria in materia [*«un'interpretazione sistematica delle nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina dell'eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello Statuto regionale, ai sensi del nuovo art.123, come parte della disciplina della forma di governo regionale»*], dall'altra, a chiarire che « *si deve però eccettuare l'ipotesi dello scioglimento o rimozione "sanzionatori" prevista dall'art. 126 co.1 Cost. In questo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale, è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle*



funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art.126, comma 1 Cost. implicitamente rinvii».

Se questo è vero, però, la dottrina costituzionalista ha sempre sottolineato che una grave violazione di legge presuppone la sussistenza di fatti specifici e puntuali, in relazione a norme determinate, non essendo sufficienti eventi complessi soggetti a valutazione, in parte anche dovuti a circostanze che non sono totalmente nel controllo del Presidente. Deve trattarsi, pertanto, di una violazione che si possa "far cessare" in modo semplice e chiaro, mediante comportamenti sicuramente idonei allo scopo.

Tra gli elementi per così dire "sintomatici" della "grave violazione" vi è innanzitutto la capacità di accertare la reiterazione, la volontarietà e l'intenzionalità nei comportamenti posti in essere dal medesimo soggetto. Pertanto, sembra ovvio che per quanto rientri nelle prerogative statali la determinazione di cosa debba intendersi per "grave violazione di legge", ciò non toglie la sussistenza di limiti impliciti all'esercizio di tale facoltà e prerogativa statale. Seguendo questa impostazione, non sembra legittimo attribuire pretestuosamente ad un certo ambito materiale – come nel caso di specie, alla disciplina sui piani di rientro dal deficit sanitario – un valore tale per cui la violazione di detta disciplina integra una fattispecie di portata così rilevante.

Nella procedura di rimozione, inoltre, sembra mancare anche la diffida a cessare dalla violazione: e questo si connette al fatto che, come già rilevato, non sussiste in realtà alcuna violazione di specifica norma. Da questo punto di vista, appare criticabile anche la mancanza di una procedura di collaborazione Stato-Regioni per l'accertamento del "grave dissesto finanziario".

Del resto, a proposito di un'altra delle previsioni contenute nello schema di decreto in questione e cioè il c.d. «inventario di fine legislatura», **potrebbe anche essere utile, ma solo a condizione di reciprocità, e dunque se fosse previsto anche per lo Stato. Sotto questo profilo, appare criticabile la stessa locuzione "fallimento politico", applicata alle sole Regioni ed enti locali e non anche allo Stato**, riecheggia l'idea dell'"albero storto della finanza pubblica" contenuta nella relazione del Governo alle Camere in attuazione del'art. 2, comma 6 della legge 42/2009.

In secondo luogo, benché l'art. 2 dello schema di decreto non introduca una rimozione "ope legis", al tempo stesso introduce un automatismo che non sembra conforme al dettato costituzionale, presentando perciò dubbi di legittimità.

Ove ciò fosse contestato, resta evidente l'equivoco creato da una simile previsione.

Non è chiaro, cioè, se dia luogo all'adozione di un provvedimento vincolato (quindi al verificarsi delle condizioni previste, il provvedimento di rimozione è un atto dovuto), o se il verificarsi delle condizioni sia *sic et simpliciter* ragione sufficiente ad azionare la procedura che, tuttavia, potrebbe avere anche esito diverso (facendo salva così la discrezionalità del Capo dello stato e dello stesso Governo). Per analogia *iuris*, la seconda interpretazione parrebbe più conforme a Costituzione. In caso contrario, infatti, non si spiegherebbe la procedura articolata prevista all'art. 126 Cost. Si introdurrebbe, cioè, con legge ordinaria un potere vincolato laddove la Costituzione ne configura stanzialmente discrezionale.

Nel merito, permangono criticità sul piano tecnico per gli aspetti di natura finanziaria che saranno tradotti in specifiche proposte emendative, con riferimento, tra gli altri, al patto di stabilità, alla necessità di riequilibrare il provvedimento a favore della premialità, considerato che nello schema proposto questo aspetto è affrontato in maniera del tutto marginale; all'esigenza di ricondurre ambiti e modalità relativi ai controlli previsti dall'articolo 14 della legge 196 del 2009 nell'ambito



dell'intesa proposta dalle Regioni già in corso di discussione in sede tecnica in Conferenza Stato-Regioni; alla garanzia di tutela e di salvaguardia degli statuti delle Regioni a Statuto speciale.

Roma, 5 maggio 2011

