

Cancellate dalla Corte costituzionale le sanzioni per i Presidenti delle Regioni e la relazione di fine legislatura

di Ettore Jorio

E' di questi giorni (19 luglio 2013) il deposito della sentenza della Corte Costituzionale n. 219, che si è pronunciata in relazione alla incostituzionalità degli artt. 1-7 (fatta eccezione per gli artt. 4, 4**bis** e 6) e 13 del d.lgs. n. 149/2011 nonché dell'art. 1 *bis*, commi 1 e 4, del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012. Un *decisum* di peso, atteso da tempo, considerato il rilievo che il suddetto provvedimento, comunemente denominato delle "sanzioni e premialità", ha assunto in merito alla prosecuzione della "carriera" politica di tanti Presidenti di Regione, potenzialmente interdetta, per l'appunto, dalla lettera dell'ottavo decreto attuativo della legge n. 42/2009, ma anche in riferimento all'adempimento fissato in capo ai cosiddetti Governatori uscenti, da esercitare entro gli ultimi 90 giorni del loro incarico con la redazione della relazione di fine legislatura¹.

La sentenza presenta un corpo molto articolato, dal momento che la Corte è intervenuta su numerose eccezioni d'incostituzionalità sollevati dalla quasi totalità delle Regioni italiane. Al di là delle decisioni assunte in via preliminare – riguardanti: a) l'inammissibilità dichiarata dell'intervento spiegato dalla Regione Molise; b) la formale constatazione del mancato rispetto del termine da parte delle ricorrenti nell'adottare e produrre in giudizio gli atti amministrativi necessari per perfezionare il contenzioso costituzionale (provvedimenti di ratifica dei Consigli regionali dei rispettivi provvedimenti giuntali), nei confronti del quale è stato ritenuto sussistere il cosiddetto errore scusabile; c) la naturale estensione del contenzioso costituzionale alla norma sopravvenuta (*jus superveniens*) rispetto a quella primitivamente impugnata (ciò anche in riferimento alla relazione di fine mandato provinciale e comunale) – la Consulta si è espressa per la illegittimità costituzionale:

1) degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 del d.lgs. n. 149/2011 al lordo di quanto introdotto dall'art. 1 *bis* del D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213 dello stesso anno;

¹ **Bruno E.**, *Sull'incandidabilità dei governatori si aspetta la Consulta*, IISol24Ore, 6 ottobre 2012.

2) dell'art. 7 del d.lgs. n. 149/2012, così come modificato dall'art. 1 della legge n. 228/2012;

3) dell'art. 13, secondo periodo, del d. lgs. n. 149/2011.

Di contro, ha dichiarato infondate una infinita serie di altre eccezioni di incostituzionalità (27), mosse dalle numerose Regioni e Province autonome ricorrenti (Campania, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Sicilia, Sardegna e Calabria).

Nella sostanza, la Corte Costituzionale, con un complessa redazione della sentenza curata dal giudice Giorgio Lattanzi, è pervenuta ad una decisione non affatto semplice da assumere, sia sul piano segnatamente giuridico che su quello della sua ricaduta sull'ipotesi disegnata dal legislatore del cosiddetto federalismo fiscale. Più precisamente, sugli effetti pratici che determinerà, in un certo senso demolitivi del sistema delle garanzie informative dovute alle collettività governate regionalmente, formative della conoscenza dei cittadini in tema di effettuazione della gestione della spesa pubblica e del perfezionamento degli atti, *lato sensu*, intervenuti nel corso della legislatura regionale in scadenza. Ciò al fine di conseguire una maggiore consapevolezza dei cittadini indispensabile per meglio esercitare la democrazia rappresentativa, specie in relazione ai necessari controlli *ex post* dell'elettorato attivo, tenuto a verificare, nel suo interesse, il prodotto della politica in riferimento alle promesse della stessa, oramai causa di una imposizione fiscale aggiuntiva di carattere "sanzionatorio". Il tutto nel corretto esercizio del percorso democratico, selettivo della classe dirigente, che Luca Antonini ha avuto modo di definire "vedo, pago, voto"².

Il Giudice delle Leggi è intervenuto estromettendo dall'ordinamento l'eventuale fallimento politico dei Presidenti delle Regioni nonché un importante strumento rendicontativo posto a carico dei medesimi: la relazione di fine legislatura³. Conseguentemente, si è, di fatto, prodotta la traumatica amputazione di un pezzo fondamentale della neodisciplina destinata ad introdurre un sistema sanzionatorio nei confronti degli inadempimenti regionali prodotti

² Antonini L., "Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta", Marsilio, Venezia, 2013.

³ Trovati G., *Bocciati i controlli sulle Regioni*, IlSole24Ore, 20 luglio 2013.

dai Governatori, produttivi di gravi danni in termini di indebitamento pubblico e, in quanto tali, verosimilmente disgregativi dell'unità economica e giuridica della Repubblica, tenuto conto della ricaduta degli stessi sulla esigibilità dei diritti sociali, sanità *in primis*.

Nel particolare, seguendo per ragioni di comodità di lettura sistematica della norma incisa la progressione numerica dei precetti espunti dall'ordinamento, la sentenza ha ritenuto non affatto compatibile con la Costituzione l'obbligo di relazione di fine legislatura (*ex art. 1 d.lgs. n. 149/2011*). Quello strumento attraverso il quale il legislatore "federalista" aveva ritenuto di insediare nell'ordinamento l'obbligo dei Presidenti delle rispettive giunte regionali di predisporre una relazione (già inventario delle consistenze giuridico-economiche⁴) di fine legislatura (comma 1), entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della medesima (comma 2). Una relazione da redigersi a cura del servizio bilancio e finanze della Regione e dell'organo di vertice dell'amministrazione regionale, per come modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012. Un compito, quello di redigere e sottoscrivere la relazione, che doveva essere necessariamente perfezionato con la formale certificazione da parte degli organi di controllo interno regionale, da rilasciarsi nel termine dei dieci giorni successivi alla intervenuta sottoscrizione del Governatore.

L'istituita relazione doveva contenere (comma 4) una descrizione dettagliata delle attività, normative e amministrative, svolte nel corso della legislatura, soprattutto in riferimento:

- a) al sistema in atto dei controlli interni e ai suoi esiti;
- b) agli eventuali rilievi del Magistrato contabile e ai rimedi posti in essere;
- c) alle carenze evidenziate nella gestione degli enti, comunque, sottoposti al controllo regionale e a tutti quelli facenti capo al servizio sanitario regionale, con la indicazione di tutte le azioni intraprese per risolvere i *deficit* organizzativi rilevati;
- d) alle iniziative percorse per contenere la spesa, principalmente a quella sanitaria, nonché allo stato di convergenza ai costi *standard*, di cui al d.lgs. n. 68/2011, con

⁴ **Jorio E.**, *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento*, www.federalismi.it, n. 13, 2010; **Trovati G.**, "Comuni e regioni sotto esame" e "Bilanci con timbro doc per dare credibilità a entrate e uscite", *IlSole24Ore*, 28 giugno 2010; **Sensini M.**, *Federalismo fiscale, redditometro per gli enti locali*, *Corriere della Sera*, 24 giugno 2010, e anche *Sanità, conti certificati prima delle elezioni*, *Corriere della Sera*, 12 giugno 2010; **Adriano F.**, *Un federalismo così non si era mai visto*, *ItaliaOggi*, 9 giugno 2010.

- l'indicazione dettagliata degli indicatori relativi alla portata quali-quantitativa delle prestazioni rese alla collettività, facendo ricorso in ciò all'offerta salutare garantita, nelle diverse realtà rappresentative, con il migliore rapporto qualità/costi;
- e) alla situazione economica e finanziaria, prioritariamente riferita al settore della salute, recante la quantificazione certificata dell'indebitamento regionale complessivo;
 - f) alla individuazione degli atti legislativi, normativi e amministrativi particolarmente incidenti sulla spesa e, in quanto tali, "incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio";
 - g) allo stato (patrimoniale) certificato del bilancio regionale⁵.

Nello stesso termine di dieci giorni dalla sua sottoscrizione, da parte del Presidente obbligato, l'anzidetta relazione si sarebbe dovuta inviare al Tavolo tecnico interistituzionale (comma 2), se istituito presso la Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto, pariteticamente, da rappresentanti ministeriali e regionali. Tale organismo avrebbe, a sua volta, avuto l'obbligo di trasmettere ad ogni Presidente di Regione adempiente un dettagliato rapporto sul contenuto della relazione ricevuta, con la dichiarazione di conformità dei dati in essa contenuti con quelli posseduti e con quelli presenti nella banca dati di cui all'art 13 del d.lgs. 196/2009. Siffatta relazione la si sarebbe dovuta anche trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, obbligata ad esprimere il proprio parere entro i successivi trenta giorni, per come recentemente previsto dal D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012.

Per quanto riguarda il settore sanitario, il comma secondo dell'art. 1 del decreto in esame poneva un obbligo anche a carico dei Tavoli tecnici incaricati, ai sensi delle vigenti disposizioni, di monitorare e verificare l'attuazione dei piani di rientro, di cui al comma 180, dell'art. 1 della Finanziaria 2005 (legge n. 311/2004) e delle successive integrazioni e modifiche. Gli stessi avrebbero dovuto, infatti, trasmettere - sempre nel termine di venti giorni - il loro rapporto motivato, eccependo, se del caso, in merito al suo contenuto. Ciò in relazione ai punti individuati nelle lettere a) e c), riferibili al settore sanitario, e nelle lettere

⁵ **Jorio E.**, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, www.astrid.eu, n. 15, 2011.

d), e) ed f) per la parte riguardante le aziende della salute, gli Ircs ed enti assimilati, comunque riferibili al sistema sanitario regionale interessato.

Entrambi i previsti documenti - la relazione di fine legislatura e il successivo rapporto di verifica - avrebbero dovuto trovare obbligatoria ospitalità sul sito istituzionale delle rispettive Regioni, entro il giorno successivo a quello del ricevimento dell'anzidetto rapporto. Allo stesso modo si sarebbero dovuti inviare, a cura del Presidente della Regione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Con un apposito atto non regolamentare, da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il Ministro per i rapporti con le Regioni, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, con quello per le riforme per il federalismo e con quello della salute, si sarebbe dovuto adottare, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del decreto attuativo medesimo, uno schema tipo dell'istituita relazione di fine legislatura, differenziato per le Regioni assoggettate ai piani di rientro (comma 5).

L'art. 1 chiudeva con un comma che, di fatto, rappresentava una sorpresa - anche in relazione alle modifiche recentemente introdotte dal D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213 dello stesso anno - in rapporto a quanto disposto in riferimento alle aspettative che tutta la politica sembrava nutrire in termini di moralizzazione della gestione della spesa pubblica, specie in considerazione dell'allora ma anche dell'odierno imminente esordio del federalismo fiscale. In buona sostanza, esonerava di fatto il Presidente della giunta regionale dal neointrodotto adempimento istituzionale, tanto da affievolirlo e ricondurlo all'esercizio di una sua doverosa facoltà, dal momento che al medesimo sarebbe stato sufficiente motivare le ragioni dell'inadempimento nella pagina principale del sito *internet* dell'ente. Sarebbe stato, poi, compito dei cittadini (per restare alle solite!) trarne le dovute conclusioni all'atto dell'espressione del loro successivo consenso elettorale. L'unica sanzione applicabile era di tipo economico (anch'essa introdotta dall'anzidetto D.L. n. 174/2012), consistente nella riduzione della metà, con riferimento alle sole tre mensilità successive, dell'importo dell'indennità e degli emolumenti, rispettivamente spettanti al responsabile tenuto alla redazione e all'organo di vertice dell'amministrazione.

La sentenza è anche intervenuta, come detto, sull'art. 2 del d.lgs. n. 149/2011, con il quale era stata sancita la responsabilità politica sanzionata dei Governatori - una traduzione giuridica più appropriata rispetto al più generale "fallimento politico" utilizzato dall'informazione per reclamizzare, a suo tempo, l'evento legislativo -, che rappresentava una novità legislativa di rilievo, di notevole portata innovatrice, nonostante le attenuazioni rinvenibili esaminando attentamente il primitivo testo elaborato dalla Copaff e comparandolo con quello definitivo.

Dalla lettura coordinata del precetto (commi 1 e 2) emergeva con grande chiarezza la *ratio* legislativa di attribuire al "grave dissesto finanziario", riferito al disavanzo sanitario, il concretizzarsi di una "grave violazione di legge" da parte del Governatore, sì da imporre al Consiglio dei Ministri, a mente dell'art. 126, comma 1, della Costituzione, di proporre al Capo dello Stato la sua rimozione "per responsabilità nel proprio mandato di amministrazione della regione", cui lo stesso è preposto. Ciò a seguito, però, dell'intervenuto accertamento della Corte dei Conti della sussistenza delle condizioni:

- che il Presidente della giunta regionale non avesse provveduto, anche parzialmente, all'obbligo di redigere un piano di rientro, a fronte del quale adempimento, il medesimo fosse stato nominato commissario *ad acta*, ex art. 120 della Costituzione e, più precisamente, ai sensi e per gli effetti dei commi 79 e 83 della finanziaria per il 2010 (legge n. 191/09);
- che lo stesso non avesse puntualmente ossequiato agli obblighi operativi, ivi previsti, anche in ordine alle scadenze temporali;
- che si verificasse, in sede di verifica annuale, il mancato conseguimento degli obiettivi programmati in relazione al disavanzo sanitario, tanto da farlo perdurare nella sua entità economica ovvero di aggravarne la portata;
- che il Governatore medesimo - seppure in presenza del disposto incremento delle aliquote (0,15% per l'Irap e 0,30% dell'addizionale Irpef) previsto dalla Finanziaria 2010 in presenza di mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro - avesse imposto ai propri cittadini, per due anni consecutivi, l'addizionale regionale dell'Irpef al livello massimamente consentito dalle leggi, più esattamente dall'art. 6

del d.lgs. 68/2011, che prevede incrementi annuali, a partire dal 2013, dell'0,5%, 0,6% e dell'1%, tali da pervenire ad una aliquota del 3% a decorrere dal 2015.

Il Presidente della giunta regionale rimosso dal suo incarico era da ritenersi, *ex lege* (comma 3), incandidabile a tutte le cariche elettive né, tampoco, avrebbe potuto essere nominato in alcun organo e/o assumere alcuna carica pubblica per un periodo di dieci anni⁶.

Nell'ipotesi di rimozione del Governatore, già commissario *ad acta ex artt. 79 e 83* della legge n. 191/09, ritenuto inadempiente all'obbligo di redazione del piano di rientro e/o ai suoi obblighi in senso lato, l'Esecutivo avrebbe dovuto nominare, in sua vece, un commissario *ex art. 120* della Costituzione.

Nella formulazione del testo definitivo era scomparso, rispetto a quello inizialmente condiviso dal Governo nell'autunno del 2010, il quarto comma, che prevedeva la contemporanea riduzione del 30% del rimborso delle spese elettorali spettante alla lista ovvero alla coalizione che ha candidato il Governatore rimosso. A ben vedere, la politica, nell'esercizio del potere legislativo, ebbe ad operare all'epoca, ancora una volta, una scelta difensiva dei suoi interessi economici diretti. E' così sfuggita al suo dovere, finanziariamente sanzionato, di ricercare prioritariamente le migliori candidature da proporre per il governo delle Regioni, funzionali a garantire: a) la corretta gestione della spesa e, con essa, il "pareggio di bilancio"; b) il puntuale adempimento di ripianare il debito pregresso, principalmente della sanità, nel rispetto delle scansioni temporali programmate e previsti nei quasi onnipresenti piani di rientro, *ex comma 180, art. 1* della legge n. 311/04; c) l'esigibilità dei diritti civili e sociali in favore dei loro cittadini e, quindi, l'erogazione delle prestazioni essenziali, a mente dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione.

Un'altra interessante novità era quella introdotta con il successivo art. 3 (dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza in esame limitatamente ai commi 2 e 3), che titolava "Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti". Una sanzione da doversi comminare a carico dei direttori generali, amministrativi e sanitari delle aziende della salute in senso lato, nonché dei dirigenti responsabili regionali

⁶ **Barbera A.**, *Via i governatori con i conti in rosso*, La Stampa, 28 luglio 2011.

“dell’assessorato competente” (quindi, del dirigente generale, di quelli di settore e di servizio, spesso corresponsabilizzati in termini di filiera) e dei componenti del collegio dei revisori dei conti nell’ipotesi in cui venisse a verificarsi l’anzidetta fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario. Alla detta sanzione veniva direttamente correlata la disposta interdizione, per la durata di dieci anni, dei medesimi “da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici”, da irrogare a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le Regioni, con un proprio decreto direttamente impugnabile avanti il Tar competente.

A differenza di quanto accaduto nel precedente art. 2, in quello in disamina era stato aggiunto, nel testo approvato, un terzo e ultimo comma nel quale veniva previsto, a seguito della dichiarazione di dissesto, l’obbligo per la Corte dei Conti di accertare le gravi responsabilità assunte dai collegi dei revisori dei conti delle Regioni, ove istituito, e degli enti alle medesime, comunque, riconducibili. Nell’ipotesi di un positivo riscontro, i sindaci componenti, eventualmente risultati responsabili nei relativi giudizi, non avrebbero potuto essere nominati in analoghi collegi fino ad un periodo massimo di dieci anni, a seconda della gravità della responsabilità accertata.

A ben leggere siffatto ultimo disciplinato, in perfetta imitazione, finanche letterale, di quanto già sancito nel corpo della Finanziaria per il 2010 (legge n. 191/09, comma 83, lettera a), era da evincere, ad essere pignoli, una lettera non propriamente felice, perché poco puntuale nella individuazione di alcuni dei soggetti ritenuti presuntivamente responsabili del *default* economico-finanziario del quale veniva ritenuto “politicamente colpevole” il Governatore di riferimento. Risultava, infatti, difficilmente individuabile il “dirigente responsabile dell’assessorato competente” - a meno che non si volessero individuare tutti i dirigenti afferenti il detto dicastero regionale, che si presumeva essere quello sanitario - così come era incomprensibile (considerato, soprattutto, il singolare utilizzato) esentare da responsabilità i diversi “dipartimenti” regionali (che rappresentano le strutture massimamente responsabilizzate, e non già gli assessorati!), naturalmente coinvolti nella gestione caratteristica, fattivamente interessati alla formazione dei relativi provvedimenti, a cominciare da quello competente per il bilancio, certamente

corresponsabile, sotto il profilo strettamente burocratico, unitamente a quello per la tutela della salute.

Il contenuto della sentenza. Al riguardo dei primi due articoli del d.lgs. n. 149/2011, la Corte Costituzionale è intervenuta dimostrando, in proposito, un inusitato “coraggio” decisorio, di certo esercitato nella consapevolezza della pesante ricaduta che avrebbe assunto il suo *decisum* relativamente al funzionamento del sistema introdotto in pratica attuazione dell’art. 119 della Costituzione, così come alla ricerca delle maggiori garanzie sul buon andamento dei conti pubblici. Una considerazione, questa, estensibile anche ad un immediatamente successivo suo *dictum*, con il quale la Consulta è intervenuta sull’art. 4 del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012⁷, dichiarandone la incostituzionalità riferita all’obbligo - per le Regioni e per gli enti locali ricadenti nelle Regioni a statuto speciale - di privatizzare o di sciogliere le società strumentali pubbliche, con un fatturato “laico” (riferibile a quello diverso da quello garantito dall’istituzione pubblica di riferimento) inferiore al 10% del totale prodotto⁸.

In via generale, la Consulta ha stigmatizzato e, di conseguenza, deciso l’incostituzionalità, in particolare dell’art. 1 e dell’art. 13 del d.lgs. n. 149/2011, in relazione all’art. 76 della Carta, atteso che è risultato palese alla stessa un eccessivo esercizio del relativo potere da parte del legislatore delegato, ritenuto in carenza di delega e, addirittura, in contrasto con la legge di delegazione n. 42/2009, attuativa dell’art. 119 della Costituzione e, quindi, introduttiva del cosiddetto federalismo fiscale.

Al riguardo, il Giudice delle Leggi ha sostenuto (al n. 12 dei *considerata*), in relazione all’art. 1, che non è dato rinvenire negli artt. 2, 17 e 26 della medesima legge n. 42/2009 l’esercizio di una delega che comprendesse “la latitudine dell’oggetto proprio della relazione di fine legislatura”. Una eccezione che avrebbe dovuto impedire al legislatore delegato di addentrarsi, così come ha invece fatto, nella specificità del tema sino a

⁷ Tale provvedimento, meglio noto come *spending review*, è stato recentemente falciato dalla Corte Costituzionale che, con le sentenze n. 229 e 236, ha demolito gli obblighi di razionalizzazione della spesa soprattutto delle Regioni a Statuto speciale ma ha anche frenato gli interventi di “neutralizzazione” di tutte quelle, spesso inutili, società partecipate/controllate dalle Regioni, quasi sempre causa di costi inaccettabili. **Trovati G.**, *Niente tagliola sugli enti intermedi delle Regioni*, *IlSole24Ore*, 25 luglio 2013.

⁸ **Trovati G.**, *Salvate le società delle Regioni*, *IlSole24Ore*, 24 luglio 2013.

“ricomprensive materie che ne erano escluse”. Ciò in quanto la Corte ha sostenuto che, a fronte di un’assoluta ampiezza e genericità della delega, il legislatore delegato ha troppo “specializzato” lo strumento (relazione di fine legislatura) tanto da renderlo rispondente “ad una finalità di verifica e pubblicità sull’intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo”. Lo ha fatto così eccessivamente “da coinvolgere e potenzialmente incidere l’intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni, il cui esercizio, nella maggior parte dei casi, è inevitabilmente connesso ad impegni di spesa”. Di conseguenza, ha concluso che l’obiettivo di “trasparenza” dell’intera attività della Regione, connesso all’opzione cui era pervenuto il legislatore delegato, contravenisse con la copertura sancita dall’art. 76 della Carta tanto da rendere l’assunto palesemente incompatibile con la Costituzione e, quindi, illegittimo. In buona sostanza, la Corte ha evidenziato, nel caso di specie, essersi verificato un palese corto circuito tra quanto deciso, a suo tempo, dal legislatore delegante e quanto invece esercitato, fuori misura, da quello delegato.

Una tale supposizione nasce da una lettura non del tutto corretta tra quanto contenuto nella delega parlamentare - più specificatamente negli artt. 2, 17 e 26, con particolare riferimento a quanto disposto nel comma 2 dell’art. 2 alle lettere *h*) e *i*) della legge n. 42/2009 - e il contenuto/obiettivo della relazione di fine legislatura, così come definita nell’art. 1 del d.lgs. n. 149/2011. Quest’ultima, infatti, non ha nulla a che vedere con l’individuazione dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici del sistema autonomistico, di cui si è occupato il d.lgs. n. 118/2011 (oggi in corso di avanzata implementazione e di necessario adeguamento alle più attuali esigenze)⁹ allo scopo di sopperire all’ancora attuale disorganicità del sistema di contabilità che, così frammentato, dà ancora spazio all’uso diffuso dei “dialetti contabili”¹⁰, e con l’obbligo di pubblicazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, rispettivamente individuati, per l’appunto, nell’art. 2, comma 2, lettere *h*) e *i*). L’ambito nel quale si muoveva l’individuazione dello strumento della relazione di fine legislatura era tutt’altro che contabile, un aspetto al quale il legislatore delegato ha destinato una attenzione quasi marginale, ponendo più l’accento sull’intervento quali-quantitativo del

⁹ La Copaff ha, in proposito, licenziato in data 2 luglio 2013 uno schema di decreto di modificazione e integrazione dell’originario testo del d.lgs. n. 118/2011.

¹⁰ **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale tra spinte dell’ordinamento interno e diritto dell’UE*, Milano, 2012.

sistema dei controlli, sulla capacità di rimediare alle contestazioni mosse dal Magistrato contabile e agli eccessi di spesa sanitaria, sulla attività di convergenza ai costi *standard* e, quindi, di adeguamento all'introdotta sistema di finanziamento alternativo alla spesa storica, sulle politiche di rientro dell'indebitamento e, infine, sulla capacità di individuare atti legislativi, regolamentari e amministrativi finalizzati a rendere compatibile la gestione con gli obiettivi e i vincoli di bilancio. Il tutto, ovviamente, assistito dalla situazione economico-finanziaria della Regione, pedissequamente ricavabile dal bilancio certificato, che è tutt'altra cosa! Dunque, uno strumento - quello della relazione di fine legislatura - tipicamente ricognitivo, perfettamente funzionale al conseguimento dell'obiettivo generale della delega contenuta in materia di definizione dei principi e dei relativi strumenti applicativi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dal momento che riassume in essa ogni informazione utile su quanto di giuridico-economico rilevante fosse già desumibile dall'ordinario esercizio delle funzioni istituzionali svolte dalla Regione nei precedenti cinque anni. In quanto tale la si potrebbe, a ragione, considerare la traduzione documentale organica di quanto accaduto nel quinquennio di trascorsa legislatura, esclusivamente finalizzata a rendere edotti sull'argomento i cittadini interessati, proprio per questo priva di sanzioni per il Governatore inadempiente, fatta eccezione per quella economica introdotta dal D.L. n. 174/2012, in quanto tale al di fuori degli spazi legislativi insiti nella delega di cui alla legge n. 42/2009.

Un discorso a parte merita la fondatezza di incostituzionalità riconosciuta dalla Consulta in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 149/2011, riferito allo scioglimento del Consiglio regionale *ex art.* 126 della Costituzione per gravi violazioni di legge e alla rimozione cosiddetta sanzionatoria del Presidente della giunta regionale¹¹.

Le censure, afferenti al primo punto, riconosciute come fondate dalla Corte Costituzionale (al n. 14.6 dei *considerata*), hanno riguardato l'incostituzionalità della previsione contenuta nell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149/2011, con riferimento all'art. 126 della Carta, anche in relazione al principio di ragionevolezza. Il ragionamento sul quale la Consulta ha fondato la sua decisione si è basato sull'attenta lettura dell'art. 126 della Costituzione,

¹¹ **Rizzo S.**, *La Consulta salva i governatori con i conti della sanità in rosso*, Corriere della Sera, 25 luglio 2013.

meglio sulla mancata comprensività della Corte dei Conti tra gli organi istituzionali investiti dell'applicazione del potere sanzionatorio e della non attribuzione alla prevista Commissione parlamentare, incaricata di esprimere il relativo parere, di perfezionarlo con il carattere della vincolatività ad essa non attribuita. Un assunto che impedirebbe il legittimo esercizio assegnato dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 al Capo dello Stato di potere adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo a seguito di un conforme parere in tal senso espresso dalla suddetta Commissione a maggioranza dei due terzi, e non già, per come espressamente previsto dalla Costituzione, di uniformarsi esclusivamente al parere canonicamente espresso dalle Camere. Non solo. La Corte ha altresì sindacato, rinvenendo in proposito una ulteriore illegittimità costituzionale, riferita ai poteri (neo)attribuiti alla Corte dei Conti di potere formulare i presupposti e, quindi, sancire le condizioni per l'espulsione dalla politica del Presidente della Regione, riconosciuto responsabile di gravi danni erariali. Nell'esercizio di una siffatta (neo)attribuzione alla Corte dei Conti, la Consulta ha riconosciuto un'eccessiva concessione di compiti alla medesima, peraltro determinanti per la definizione di un procedimento sanzionatorio a carico del massimo organo di governo delle Regioni, *ex se* "contraddittorio rispetto all'urgenza di decidere, e comunque dai tratti così indefiniti da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale".

Alquanto influente sul funzionamento organico del d.lgs. n. 149/2011, quanto a garanzia di correttezza dell'apparato burocratico della pubblica amministrazione regionale, è stata la riconosciuta fondatezza di illegittimità costituzionale riferita agli artt. 3, recante la "Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti". In proposito, il Giudice delle Leggi ha fatto salva, unicamente, la decadenza automatica nel caso di grave dissesto finanziario, cancellando dall'ordinamento l'interdizione decennale direttamente connessa al fallimento politico del Governatore per mancata previsione della fattispecie nella legge di delegazione, ove tale previsione si sarebbe resa possibile, a mente dell'art. 17, comma 1, della legge n. 42/2009 soltanto con riguardo alle rispettive cariche ricoperte negli enti locali e non già nelle Regioni.

Concludendo, dalla lettura della sentenza emergono due considerazioni di non poco conto. La prima di carattere giuridico-politico, intendendo per tale una leggibile volontà della Corte di decidere l'incostituzionalità dell'intero art. 1 de d.lgs. 149/2011 anche alla luce dello spirito e dei contenuti normativi dell'art. 2 del medesimo decreto delegato, non a caso definito dalla stessa Corte come "il cuore dell'intervento normativo in oggetto", e soprattutto con riguardo alla rilettura fatta dalla Corte dei contenuti del nucleo dell'art. 126 Cost. che non avrebbe a suo giudizio "subito alterazioni di sistema". Una conferma in tal senso è ricavabile al n. 14.4 dei *considerata* ove, non a caso, la Corte argomenta che "non può che spettare al governo della Repubblica l'apprezzamento preliminare ... in ordine alla gravità delle violazioni in cui sia incorsa la Regione ai sensi dell'art. 126 anche con riferimento alla latitudine e alla profondità del pregiudizio che ne sia conseguito". Il punto merita una attenta e ulteriore riflessione, atteso che appare, da una prima lettura, che la Corte abbia voluto dire che l'eccesso della delega, in cui sarebbe incorso il decreto delegato, consisterebbe appunto nell'aver minato (con l'insieme delle misure sanzionatorie accolte nell'art. 1 del d.lgs. 149/2011) i margini di discrezionalità che l'art. 126 della disposizione costituzionale riconosce esclusivamente al Governo.

L'altra riguarda la mancata ricaduta, neppure di tipo "ideologico", della sentenza nei confronti della relazione di fine e di inizio mandato cui sono tenuti i Sindaci (e Presidenti di Provincie), relativamente previste negli art. 4 e 4 *bis* del d.lgs. n. 149/2011, quest'ultimo introdotto con il D.L. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213. Un tema sul quale occorrerà, successivamente, tornare, attesa la vastità argomentativa che caratterizza gli adempimenti di specie a carico dei Sindaci, rispettivamente uscenti e subentranti, e le sanzioni relative, da analizzare anche in relazione al diffuso ricorso dei Comuni alla procedura di riequilibrio pluriennale, di cui agli artt. 243 *bis-quater* del vigente testo del TUEL.

Invero, il *dictum* non suscita alcuna preoccupazione neppure in tema di fallimento politico dei Sindaci, nonostante le eccezioni mosse dalla Consulta nei confronti del ruolo eccessivamente decisorio attribuito alla Corte dei Conti relativamente alla omologa procedura che portava al "fallimento politico" dei Presidenti delle Regioni (art. 2). Ciò in quanto, nel caso di specie, l'assoggettamento degli stessi ad una siffatta misura

sanzionatoria è direttamente correlato all'essere riconosciuti - a mente dell'art. 6 - responsabili dal Giudice contabile, con dolo o colpa grave, dei danni cagionati all'ente nei cinque anni precedenti al verificarsi del dissesto finanziario, ordinario o guidato che sia, del Comune cui i medesimi erano stati e/o sono ancora ivi preposti.

A ben vedere, cambia tutto nelle Regioni, nel senso che rimane tutto come sempre, *ante* d.lgs. n. 149/2011. Con buona pace per i Governatori a verosimile rischio di estromissione dal ruolo di commissario *ad acta* per la gestione della sanità e di fallimento politico.

Diversamente, accade per i Sindaci (e Presidenti delle Province). Rimarrà in vigore l'ottavo decreto attuativo del federalismo fiscale con la sua relazione di inizio e di fine mandato ¹², il dissesto guidato e il *default* politico, quale conseguenza naturale all'omologo colpevole fallimento del Comune amministrato.

¹² **Jorio E.**, *Comuni al voto senza relazione di fine mandato*, IlSole24Ore, 20 maggio 2013; e ancora: *Con i nuovi sindaci debutta finalmente l'esame dei conti*, IlSole24Ore, 10 giugno 2013.