

SENTENZA N. 219

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell'articolo 1-bis, commi 1 e 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi con ricorsi della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento, delle Regioni Umbria, Campania e Lazio, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione Calabria, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione siciliana, della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma della Sardegna notificati il 19, il 19-23, il 18 (spedito per la notifica), il 18-23 e il 18 novembre 2011, il 4-7 e il 5 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 23, il 24, il 25 e il 28 novembre 2011 e l'8, il 12 e il 15 febbraio 2013 rispettivamente iscritti ai nn. 148, 149, 150, 151, 154, 156, 157, 159, 161 e 162 del registro ricorsi 2011 ed ai nn. 16, 17, 18 e 20 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Regione Molise (nel ricorso iscritto al n. 149 del registro ricorsi 2011);

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Giandomenico Falcone e Luigi Manzi per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria e per la Provincia autonoma di Trento, Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio e per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 novembre 2011 e depositato il successivo 23 novembre la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (ric. n. 148 del 2011) ha proposto questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli articoli 1, 2, commi 4 e 7, 4, 5, 6, 7, 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 20 settembre 2011, n. 219, per violazione degli articoli 76, 100, 117 e 126 della Costituzione; degli articoli 4, numeri 1) e 3), 16, 54, 79, 80, 81, 103, 104, 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); degli articoli 16, 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-

Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché del principio di leale collaborazione.

2.- La Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 19 novembre 2011 e depositato il successivo 23 novembre (ric. n. 149 del 2011) ha proposto questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 7; e 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 76, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e certezza del diritto.

2.1.- La ricorrente denuncia in via preliminare l'illegittimità di tutte le disposizioni impugnate per violazione degli artt. 76 e 114 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, lamentando, con argomentazioni in tutto coincidenti con quelle spese dalla Regione Trentino-Alto Adige nel ricorso n. 148 del 2011 (supra, punto 1.1.), il mancato perfezionarsi della prescritta intesa, la mancata indicazione delle «specifiche motivazioni» per le quali l'accordo non è stato raggiunto e la stessa insussistenza delle ragioni di urgenza che avrebbero determinato il Governo a non proseguire ulteriormente nella ricerca dell'intesa con la Regione.

2.2.- La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, che disciplina la responsabilità del Presidente della Giunta regionale per l'ipotesi di grave dissesto finanziario. La ricorrente assume il contrasto del predetto art. 2 con l'art. 76 Cost., in riferimento ai principi e criteri direttivi indicati negli artt. 2, lettera z), e 17, lettera e), della legge di delegazione n. 42 del 2009. La dedotta illegittimità della norma denunciata verrebbe in evidenza sotto tre profili: a) perché essa introduce l'autonoma fattispecie del grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario; b) perché collega la rimozione del Presidente della Giunta regionale a tale fattispecie, anziché a specifiche gravi violazioni di legge, come richiesto dall'art. 126 Cost.; c) perché collega siffatta rimozione non già alle attività che il Presidente della Giunta svolge in quanto tale, ma nella sua opera di Commissario ad acta nominato dal Governo ai sensi dell'art. 2, commi 79 e 83, della legge n. 191 del 2009. Quanto al primo profilo, la norma impugnata estende alla Regione il regime del dissesto finanziario senza che nella legge di delega compaia alcun riferimento a questa fattispecie, che, di conseguenza è «creata» dal legislatore delegato in eccesso di delega. Non può infatti rinvenirsi il fondamento del censurato art. 2 nell'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009, che si riferisce genericamente a una situazione di grave dissesto delle finanze regionali come premessa per far scattare il procedimento di scioglimento degli organi regionali, «ove ne ricorrano i presupposti», dovendosi questi presupposti rinvenire nelle «gravi violazioni di legge» cui fa riferimento l'art. 126 Cost. Quanto al secondo profilo, la ricorrente rileva che la legge di delega fa rientrare fra i casi di grave violazione di legge rilevanti ai sensi dell'art. 126 Cost. «le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali», ma ciò non autorizza a concludere che il «grave dissesto» possa essere di per sé identificato con una «grave violazione di legge» ai sensi e per gli effetti dell'art. 126 Cost. Solo le specifiche violazioni di legge potranno, al contrario, essere ritenute gravi quando conducano al dissesto finanziario. Di qui la conclusione che il collegamento automatico della fattispecie del grave dissesto finanziario alla sanzione dello scioglimento della Giunta regionale integra una violazione della legge di delega, e quindi, indirettamente, dell'art. 76 Cost. Quanto, infine, al terzo dei profili di censura, la necessaria coincidenza personale tra la figura del commissario governativo e quella del Presidente della Regione non è sufficiente, ad avviso della ricorrente, a superare il rilievo che le due figure sono istituzionalmente e giuridicamente diverse e che nella legge di delega lo scioglimento era prospettato come sanzione alle gravi violazioni di legge che portino al dissesto compiute dal Presidente, non già dal Commissario nominato dal Governo. Appare inoltre incongruo alla ricorrente che al Presidente della Regione, in quanto organo politico responsabile nei confronti del Consiglio regionale, si commini una gravissima sanzione sul piano politico imputandogli comportamenti tenuti nella veste di commissario, nella quale egli opera invece in raccordo e in rapporto di responsabilità con il Governo nazionale.

2.3.- La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, per contrasto con l'art. 76 Cost. La ricorrente afferma che il comma impugnato modifica le previsioni contenute nell'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, che tuttavia è stata a sua volta modificata dopo il conferimento della delega, ma prima dell'esercizio della stessa da parte del Governo. Con questo intervento legislativo il Parlamento avrebbe implicitamente operato una revoca parziale della delega originariamente concessa, imponendo al legislatore delegato di rispettare la disciplina parlamentare sopravveniente alla delega. Ma questo limite, secondo la prospettazione regionale, è stato violato dalla disposizione denunciata, la quale, «disciplinando con norme nuove le procedure di rientro dal disavanzo sanitario» modifica la disciplina introdotta dal legislatore parlamentare successivamente alla legge di delega e inoltre, sovrapponendosi caoticamente a tale disciplina parlamentare reca un vulnus al principio della certezza del diritto.

2.4.- La Regione Emilia-Romagna ha impugnato anche i commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione dell'art. 126 Cost. Detta disposizione costituzionale subordina la rimozione del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale alla circostanza che essi abbiano compiuto gravi violazioni di legge, che sussistono – secondo la ricorrente – soltanto «se gli organi regionali tengono uno specifico comportamento, in contrasto con specifiche norme, comportamento che a seguito della contestazione potrebbero far cessare». La formulazione costituzionale e le corrispondenti espressioni impiegate negli statuti speciali («reiterate e gravi violazioni di legge») esprimono, infatti, «la necessità che i comportamenti illegittimi abbiano un certo grado di frequenza e intensità, ma anche di intenzionalità». Tutti questi caratteri difetterebbero nella previsione della fattispecie del dissesto finanziario come ipotesi legittimante la rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale.

2.5.- La Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, nella parte in cui collega la sanzione dello scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta per responsabilità politica all'accertamento – da parte della Corte dei conti – del ricorso delle condizioni di cui al comma 1. La ricorrente contesta la violazione degli artt. 24, 100 e 103, secondo comma, Cost. nonché del principio di ragionevolezza. Essa premette che l'accertamento della responsabilità personale del Presidente della Giunta è rimesso alla Corte dei conti «senza che la norma specifichi se a tal fine la Corte agisca nell'ambito delle sue attribuzioni di controllo ovvero quale organo di giurisdizione». Nell'ipotesi in cui si ritenga che l'accertamento in discorso debba essere eseguito nell'esercizio delle funzioni di controllo collaborativo, i parametri costituzionali evocati sarebbero lesi perché l'accertamento della diretta responsabilità del Presidente della Regione e la diretta imputabilità allo stesso del verificarsi delle condizioni di cui al comma 1, a titolo di dolo o colpa grave, richiede necessariamente un procedimento giurisdizionale, «caratterizzato dal rispetto del principio del contraddittorio e dal pieno riconoscimento degli inviolabili diritti di difesa». Se invece la disposizione fosse interpretata – nonostante una contraria indicazione si ricavi dall'art. 6 del d.lgs. n. 149 del 2011 – nel senso che, ai fini degli accertamenti richiesti alla Corte dei conti, concorrano la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale, la disposizione sarebbe egualmente incostituzionale, per violazione dei medesimi parametri, perché l'elemento oggettivo del danno ingiusto sarebbe ascrivibile ex se al fatto del grave dissesto finanziario senza il necessario concorso

dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Si osserva al riguardo nel ricorso che «si tratterebbe (...) di un giudizio di responsabilità erariale di cui non sono chiare le regole, le modalità di introduzione, le garanzie di difesa nelle varie fasi, la competenza ed i gradi». Anche ad ammettere che il legislatore abbia subordinato l'irrogazione della sanzione all'accertamento, in sede di giudizio di responsabilità, della sussistenza del dolo o della colpa grave del Presidente, con sentenza passata in giudicato, il procedimento definito nel denunciato art. 2, comma 2, è comunque considerato illegittimo dalla ricorrente perché irragionevolmente genera una «situazione di grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione, destinata a protrarsi nel tempo», anticipando di fatto la sanzione politica che, giuridicamente, dovrebbe colpire il Presidente solo quando sia accertata in via definitiva la sussistenza delle condizioni soggettive rilevanti ai sensi dell'art. 126 Cost.

2.6.– La Regione Emilia-Romagna ha impugnato il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, secondo cui «Il Presidente rimosso ai sensi del comma 2 è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni. Il Presidente rimosso non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni». La ricorrente ne deduce il contrasto con la legge di delega n. 42 del 2009 e l'indiretta violazione dell'autonomia regionale, sotto diversi profili. In primo luogo la legge di delega – secondo le ricorrenti – non prevede gli organi regionali come possibili destinatari delle sanzioni della ineleggibilità e incandidabilità. Infatti detta legge autorizzava a introdurre quale meccanismo sanzionatorio automatico per gli organi di governo l'ineleggibilità degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del TUEL, e quindi faceva riferimento solo agli enti locali sub-regionali, non certo alle Regioni. Inoltre la legge di delegazione n. 42 del 2009 autorizzava il legislatore delegato a prevedere ipotesi di ineleggibilità degli amministratori degli enti dichiarati in stato di dissesto finanziario, non anche a introdurre la sanzione della incandidabilità, che differisce per ratio e disciplina giuridica dalla ipotesi di ineleggibilità. Da ultimo la ricorrente osserva che la legge di delega ammetteva l'individuazione di «casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici», mentre l'impugnato comma 3 dell'art. 2 estende l'interdizione alle cariche di enti e organi politici.

Lo stesso comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna anche per violazione dell'autonomia legislativa prevista nell'art. 122 Cost. in materia di sistema di elezione e casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale. La disposizione censurata, infatti, nella suddetta materia di legislazione concorrente pone una disciplina analitica e autoapplicativa che non lascia alla legge regionale alcun margine di integrazione; sotto altro profilo il denunciato comma 3 si ritiene viziato per irragionevolezza in quanto irroga una sanzione sproporzionata, specie se comparato alle altre ipotesi legislativamente previste di applicazione della sanzione della incandidabilità, che sono tutte connesse a gravissimi episodi di criminalità. La ricorrente aggiunge, infine, che la disposizione denunciata è illogica, e quindi irragionevole, là dove «pretende di disciplinare restrittivamente i poteri di nomina dei propri "organi e cariche di governo" da parte delle istituzioni europee», mentre avrebbe dovuto far riferimento alle sole designazioni spettanti alla Repubblica italiana in tali organi comunitari.

2.7.– La Regione Emilia-Romagna ha impugnato il comma 5 dell'art. 2, che disciplina la nomina di un commissario ad acta e affida tale nomina al Consiglio dei ministri. Secondo la ricorrente, la disposizione è illegittima per violazione dell'art. 76 Cost., perché, in assenza di un'autorizzazione nella legge di delega, sostituisce il meccanismo di nomina commissariale previsto dall'art. 53 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) – che era più garantista perché basato su designazioni parlamentari e sulla nomina degli amministratori straordinari da parte del Presidente della Repubblica – con una nomina governativa che viola l'autonomia costituzionale della Regione. Inoltre il comma impugnato, secondo la ricorrente, lede il principio di leale collaborazione, perché non prevede un'intesa della Conferenza Stato-Regioni sul commissario da nominare.

2.8.– La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, nella parte in cui esso fa riferimento al «mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio» ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi, laddove l'art. 120 Cost. «si riferisce soltanto alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, e non anche a generici obiettivi di servizio».

3.– Con ricorso notificato il 19 novembre 2011 e depositato il successivo 23 novembre (ric. n. 150 del 2011), la Provincia autonoma di Trento ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione degli artt. 76, 100, 117 Cost., nonché degli artt. 8, numero 1); 9, numero 10); 16, 47, 49-bis; 54, 79, 80, 81 dello statuto speciale; degli artt. 2 e 4 del citato d.lgs. n. 266 del 1992; degli artt. 16, 17 e 18 del menzionato d.lgs. n. 268 del 1992; del richiamato d.P.R. n. 305 del 1988; dell'art. 8 del citato d.P.R. n. 526 del 1987, nonché del principio di leale collaborazione.

4.– La Regione Umbria, con ricorso notificato il 19 novembre 2011 e depositato il successivo 23 novembre (ric. n. 151 del 2011), ha proposto questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5 e 7; e 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 76, 77, 97, 100, 103, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e certezza del diritto.

6.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale, spedito il 18 novembre 2011 e depositato il 24 novembre 2011 (ric. n. 156 del 2011), la Regione Lazio ha promosso, in riferimento agli artt. 5, 117, 117, quarto comma, 119, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 76 Cost.», all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 7 del d.lgs. n. 149 del 2011. In particolare, ad avviso della ricorrente, tutti gli articoli denunciati violerebbero l'art. 76 Cost. (per contrasto con i commi 3 e 5 dell'art. 2 della legge di delegazione n. 42 del 2009) e il principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost. Quanto alle singole disposizioni impuginate, esse contrasterebbero, rispettivamente, con: a) gli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost.; b) gli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 76 Cost.» ed il principio di leale collaborazione; c) 76, 117, quarto comma, e 123 Cost.; d) 117, quarto comma, e 119 Cost.

6.1.– La ricorrente deduce anzitutto la violazione, da parte di tutte le disposizioni impuginate, dell'art. 76 Cost., per contrasto con i commi 3 e 5 dell'art. 2 della legge di delegazione n. 42 del 2009, e del principio di leale collaborazione (tutelato dalle citate norme interposte); violazioni «che si riflettono sulla sfera di competenza della Regione». La ricorrente sottolinea in proposito che, in base ai citati parametri interposti: a) gli schemi dei decreti legislativi adottati dal Governo sono trasmessi alle Camere «previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata», mentre, in mancanza di detta intesa nel termine di cui all'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni

e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), «il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere» nella quale «sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta» (art. 2, comma 3); b) il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi, «assicura [...] piena collaborazione con le regioni e gli enti locali» (art. 2, comma 5).

Secondo la difesa regionale, il Governo avrebbe violato tali vincoli procedurali, posti dalla legge n. 42 del 2009 a tutela del principio di leale collaborazione. Infatti, in mancanza dell'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema del decreto legislativo, il Consiglio dei Ministri ha deliberato approvando una relazione carente dell'indicazione delle «specifiche motivazioni» per cui l'intesa non era stata raggiunta. In tale relazione si è infatti limitato ad affermare, «in maniera del tutto apodittica», di dare corso (in mancanza dell'intesa) all'iter del provvedimento in considerazione della conformità di questo alla Costituzione ed in ragione dell'imminente scadenza del termine previsto dalla legge delega per l'adozione del decreto, senza spendere «una sola parola» in merito ai molteplici profili di illegittimità dello schema che erano stati evidenziati dalle Regioni e dalle Province autonome e che avevano impedito il raggiungimento dell'intesa. Da ciò la violazione degli invocati parametri.

6.2.– Venendo alle doglianze relative alle singole disposizioni, la Regione Lazio impugna in primo luogo il già menzionato art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, il quale prescrive alle Regioni la redazione di una relazione di fine legislatura.

6.3.– La Regione Lazio denuncia poi l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011 per contrasto con gli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 76 Cost.» e con il principio di leale collaborazione.

Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 2 violerebbe in primo luogo l'art. 126 Cost. il quale rimette in via esclusiva al Presidente della Repubblica («Con decreto motivato del Presidente della Repubblica [...]») di valutare, caso per caso ed ex post, se siano state compiute gravi violazioni di legge (o atti contrari alla Costituzione), ai sensi del citato parametro costituzionale, che legittimano lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta. Ne deriva che il legislatore, stabilendo – nonostante non avesse «alcun titolo» per farlo – che il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 dell'art. 2 costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., si è quindi «indebitamente sostituito» al Capo dello Stato, violando così il parametro invocato.

Detta violazione dell'art. 126 Cost., sempre secondo la ricorrente, «si riflette [...] sulla lesione delle competenze [...] garantite in capo al Presidente della Regione e al Consiglio regionale dall'art. 121 Cost., ugualmente leso dalle norme impugnate».

La difesa della Regione afferma inoltre che l'impugnato combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 viola l'art. 126 Cost. anche perché la sanzione della rimozione da esso introdotta a carico del Presidente della Giunta presuppone che questi abbia commesso gravi infrazioni nella qualità di commissario ad acta, mentre l'invocata disposizione costituzionale prevede che detta sanzione della rimozione possa operare solo con riguardo a gravi violazioni di legge commesse dal Presidente della Giunta nella propria qualità di organo politico-istituzionale di vertice della Regione.

Quanto ora esposto evidenzerebbe la lesione anche dell'art. 120 Cost. perché il legislatore statale, con riguardo alla violazione di norme da parte del Presidente della Giunta nell'esercizio delle funzioni amministrative di commissario ad acta, avrebbe dovuto prevedere solo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo e non la sanzione della rimozione.

La normativa denunciata violerebbe infine anche il principio di leale collaborazione, ricavabile dagli artt. 5 e 120 Cost. (la ricorrente cita al riguardo le sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003, n. 282 del 2002, n. 503 del 2000, n. 242 e n. 19 del 1997), perché nel procedimento di accertamento della fattispecie di grave dissesto finanziario non prevede «meccanismi di raccordo e coordinamento» tra lo Stato e le Regioni.

Il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, col prevedere che «Il Presidente rimosso ai sensi del comma 2 è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni», violerebbe l'art. 122 Cost. che riserva in via esclusiva la disciplina dei casi di incandidabilità del Presidente della Giunta alla legge regionale.

L'indicata violazione dell'art. 122 Cost. da parte della disposizione impugnata – sempre secondo la ricorrente – «si riverbera [...] sulla lesione delle attribuzioni regionali di cui all'art. 123 Cost.» che riserva allo statuto regionale la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione della Regione.

L'art. 2, comma 3, col prevedere che «Il Presidente rimosso non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni» violerebbe, infine, anche l'art. 76 Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 17 della legge di delegazione n. 42 del 2009, «che non contempla affatto la sanzione dell'interdizione con riferimento al Presidente della Giunta» (art. 17, comma 1, lettera e). Detta violazione ridonderebbe in lesione delle competenze regionali «per effetto, secondo quanto si è già chiarito, degli articoli 117, comma 4, 120, 121, 122, 123 e 126 Cost.».

7.– Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale – spedito il 18 novembre 2011 e ricevuto il 23 novembre 2011 – e depositato il 24 novembre 2011 (ric. n. 157 del 2011), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 13 di tale decreto, «nella parte in cui non esclude l'applicabilità delle norme recate dal medesimo atto normativo alla Regione ricorrente», per violazione dell'art. 76 Cost. (in relazione agli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009), «con conseguente lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla stessa» Regione dagli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) ed l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e dalle norme di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché dagli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione ricavabile dagli artt. 5 e 120 Cost.

8.– Con ricorso notificato il 18 novembre 2011 e depositato il 24 novembre 2011 (ric. n. 159 del 2011), la Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, commi 1, 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, per violazione degli artt. 76 (per contrasto con gli artt. 2, comma 2, lettere h, i e z, 17, comma 1, lettere a ed e, e 26, comma 1, lettera a, della legge di delegazione n. 42 del 2009), 117, quarto comma, 121, 123 e 126 Cost.

9.- Con ricorso notificato il 18 novembre e depositato il successivo 25 novembre (r. ric. n. 161 del 2011) la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 13 del d.lgs. n. 149 del 2011, denunciando la violazione degli artt. 76, 100 e 126 Cost.; degli artt. 4, numero 3), 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 47, 49-bis, 54, 79, 80, 81, 103, 104, 107 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; degli artt. 2, 4, 17 e 18 del d.lgs. n. 266 del 1992; del d.P.R. n. 305 del 1988; dell'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

10.- Con ricorso notificato il 18 novembre 2011 e depositato il 28 novembre 2011 (ric. n. 162 del 2011), la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 13 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 76 Cost. (per contrasto con gli artt. 1 e 27 della legge di delegazione n. 42 del 2009) e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, «con riferimento all'art. 119 della Costituzione», nonché agli artt. 8, 9, 10 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

11.- Con atti di identico contenuto, si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

11.1.- Quanto alle doglianze prospettate dalle Regioni Lazio e Calabria, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 1 ...

11.2.- Quanto alle doglianze prospettate dalle Regioni Emilia-Romagna, Campania, Lazio, Umbria e Calabria, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e siciliana e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, la difesa dello Stato prende anzitutto in esame quelle aventi ad oggetto i commi 1 e 2 di detto articolo.

A proposito di tali censure, la parte resistente osserva che: a) i commi denunciati non connettono l'applicazione dell'art. 126 Cost. a semplici condotte omissive del Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di commissario ad acta, ma a gravi violazioni di obblighi di legge che portano al dissesto della finanza regionale (la fattispecie di grave violazione di legge non potrebbe, infatti, configurarsi qualora il Presidente della Giunta potesse addurre valide giustificazioni della propria condotta omissiva o del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro legate, ad esempio, ad eventi non prevedibili che non consentano alle Regioni ed alle Province autonome di assolvere alle proprie funzioni fondamentali ed all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni), in coerenza con quanto previsto dalla legge di delegazione; b) il Consiglio dei ministri può procedere solo previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti; c) l'accertamento della Corte dei conti può essere ricondotto nell'ambito dei compiti da essa svolti in sede di controllo successivo, nel cui contesto saranno esaminati gli elementi contabili necessari alla verifica della sussistenza della responsabilità del Presidente della Giunta.

La difesa dello Stato prende poi in esame le censure prospettate nei confronti del comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 in tema di incandidabilità del Presidente della Giunta regionale, in riferimento all'art. 76 Cost., sotto il profilo del contrasto con la legge di delegazione che prevede l'individuazione di casi di ineleggibilità solo con riguardo agli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, e all'art. 122 Cost. A proposito di tali censure, la parte resistente osserva che l'incandidabilità del Presidente della Giunta rimosso costituisce una necessaria misura sanzionatoria, a fronte di una grave situazione di dissesto finanziario, volta a tutelare i cittadini evitando che ricada su di essi l'inefficienza di un Presidente che ha compiuto gravi ed immotivate violazioni degli obblighi di risanamento del bilancio regionale.

L'Avvocatura generale dello Stato esamina infine le censure prospettate nei confronti del comma 7 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 per violazione dell'art. 120 Cost. perché tale parametro costituzionale fa riferimento solo alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. A proposito di tale censura, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che, in base alla legge di delegazione n. 42 del 2009, il raggiungimento degli obiettivi di servizio è necessariamente connesso alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, in particolare: a) l'art. 2, comma 2, lettera f), di detta legge prevede il principio e criterio direttivo della «definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni [...]»; l'art. 18 della stessa legge n. 42 del 2009 stabilisce che «Nell'ambito del disegno di legge finanziaria ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, [...] il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni [...]». Da ciò la piena legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo statale nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio.

11.3.- Quanto alle doglianze prospettate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lazio e Umbria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 3 ...

11.4.- Quanto alle doglianze prospettate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 4 ...

11.5.- Quanto alle doglianze prospettate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 5...

11.6.- Quanto alle doglianze prospettate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 6...

11.7.- Quanto alle doglianze prospettate dalla Regione Lazio, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 7...

11.8.- La difesa dello Stato esamina infine le doglianze prospettate dalla Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e siciliana e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nei confronti dell'art. 13...

12.- In prossimità dell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 hanno depositato memorie le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Campania, la Provincia autonoma di Bolzano, nonché la Regione Molise, interveniente nel giudizio di legittimità costituzionale proposto con ricorso n. 149 del 2011 dalla Regione Emilia-Romagna.

12.1.- Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, con atti di identico contenuto, richiamano e ribadiscono tutti i rilievi di illegittimità costituzionale già esposti nei rispettivi ricorsi. Inoltre esse evidenziano che l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, prevedendo un'ipotesi di responsabilità politica del Presidente della Regione, ne fa un organo politicamente responsabile nei confronti del Governo, il che «sarebbe del tutto abnorme rispetto al quadro costituzionale». Inoltre, secondo le ricorrenti, sarebbe

illegittimo sanzionare siffatta responsabilità politica del Presidente della Regione con l'incandidabilità (disposta nel comma 3 dell'impugnato art. 2) perché questa costituisce una «figura eccezionale di compressione del fondamentale diritto di elettorato passivo», che consegue all'accertamento di gravissime responsabilità di rilievo penale, mentre nella specie le condotte imputabili al Presidente sarebbero certamente gravi, ma tali da dare luogo soltanto a una responsabilità di tipo amministrativo-contabile. Quanto alla censura concernente l'articolo 2, comma 7, le ricorrenti replicano alla deduzione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale «il raggiungimento degli obiettivi di servizio è necessariamente connesso alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni» osservando che gli obiettivi di servizio differiscono dai livelli essenziali «sia in relazione agli enti interessati (gli obiettivi di servizio riguardano solo alcune Regioni meridionali mentre i livelli essenziali si rivolgono a tutte le Regioni) sia in relazione alla procedura attraverso la quale sono fissati gli obiettivi ed al loro stesso contenuto». Si ricorda in proposito che il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica definisce gli obiettivi di servizio come «un meccanismo premiale volto a migliorare alcuni servizi essenziali e a creare condizioni favorevoli per l'attrazione di investimenti privati» e li riferisce a quattro ambiti strategici: istruzione, servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato.

12.2.– La Regione Campania richiama e ribadisce tutti i rilievi di illegittimità costituzionale già esposti nel proprio ricorso.

12.3.– Quanto alle censure indirizzate all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, la difesa regionale ribadisce anzitutto la violazione dell'art. 126 Cost., evidenziando che, mentre il primo comma di tale norma costituzionale presuppone condotte degli organi di governo regionali connotate da «elevatissima gravità» e integranti un «esercizio intenzionalmente distorto delle funzioni istituzionali», il censurato comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha riguardo alla mancata osservanza degli impegni assunti in sede di piano di rientro dal disavanzo sanitario: la fattispecie prevista dalla norma censurata non rientra, quindi, nell'ambito dell'esercizio delle ordinarie competenze regionali, ma configura un intervento sostitutivo del Governo alle cui direttive il Presidente della Giunta regionale, commissario ad acta, è condizionato, di talché le sue decisioni non possono essere ricondotte al ruolo di rappresentante della Regione né possono riflettersi sulla sua carica di Presidente della Regione. Quanto all'irragionevolezza dello stesso comma 2 dell'art. 2 dovuta all'omessa presa in considerazione dei miglioramenti conseguiti dal Presidente pro-tempore nella riduzione del disavanzo, la ricorrente sottolinea che la stessa trova conferma proprio nell'attuale situazione della Regione Campania, dove il Presidente attualmente in carica, nominato commissario ad acta a séguito delle elezioni regionali del marzo dell'anno 2010, si è trovato a fronteggiare un gravissimo dissesto finanziario e, nonostante i miglioramenti ottenuti nel risanamento del settore sanitario, rischia, in base alla norma denunciata, di vedersi addossare la responsabilità per il mancato conseguimento degli obiettivi annuali di rientro previsti dal piano. Sempre a tale riguardo, non sarebbe convincente quanto affermato dalla difesa dello Stato a proposito della possibilità per il Presidente della Regione di «addurre valide giustificazioni a sostegno della propria condotta omissiva o del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro», atteso che di tale possibilità non vi sarebbe traccia nella norma censurata la quale sembra prevedere come presupposti della propria operatività semplici condotte omissive o addirittura circostanze di carattere oggettivo quali la mancata realizzazione degli obiettivi del piano di rientro e l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per due anni senza apprezzabili risultati sugli equilibri di bilancio (ciò che potrebbe derivare anche dall'inadeguatezza dello stesso piano di rientro). Quanto alla violazione degli artt. 122 e 126 Cost., sotto il profilo che il denunciato art. 2, comma 2, non precisa la natura, le modalità ed i limiti dell'accertamento della Corte dei conti in esso previsto, la difesa della ricorrente afferma che detta violazione non verrebbe meno anche a ritenere – come fa la difesa dello Stato nel proprio atto di costituzione – che l'attività della Corte è da ricondurre nell'ambito dei compiti svolti dalla magistratura contabile in sede di controllo successivo; in realtà, l'accertamento della riconducibilità del grave dissesto finanziario al Presidente della Giunta per dolo o colpa grave sembra involgere – contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura generale dello Stato – l'esercizio di poteri tipici del giudizio di responsabilità contabile-amministrativa; la norma denunciata parrebbe quindi configurare una nuova competenza della Corte dei conti che – sempre secondo la ricorrente – avrebbe richiesto una previsione espressa e chiara.

12.4.– Quanto alle censure promosse nei confronti dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 122, primo comma, Cost., la ricorrente ribadisce sia che tale norma non sembra rispettare la necessaria e ragionevole proporzionalità nella limitazione del diritto di elettorato passivo, tenuto conto che ricomprende nell'ambito dell'istituto dell'incandidabilità – preordinato a fronteggiare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli organi elettivi – l'ipotesi, estremamente meno grave e rilevante, della responsabilità del Presidente della Giunta per grave dissesto finanziario sia che essa è collocata fuori della corretta sedes materiae costituita dalla legge n. 165 del 2004.

12.5.– Quanto alle censure indirizzate all'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, la ricorrente ribadisce il contrasto di tale norma con: a) l'art. 126, primo comma, Cost., in ragione della mancata previsione di un procedimento di nomina del commissario ad acta (chiamato ad esercitare le competenze del Presidente della Giunta regionale rimosso concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili) che garantisca il coinvolgimento della Regione; b) gli artt. 120, secondo comma, e 126, primo comma, Cost., per l'attribuzione al commissario ad acta di competenze generali (originariamente riservate all'organo politico) anziché limitare i poteri del commissario al compimento di singole attività specificamente individuate (oltre alla sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 2011, già menzionata nel ricorso, sono citate le sentenze della stessa Corte n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010); c) l'art. 126, primo comma, Cost., a causa della mancata previsione di un termine – che, come si evincerebbe dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2003, dovrebbe essere certo ed espresso – per la celebrazione delle elezioni per il rinnovo degli organi regionali e dell'organo che deve indurle.

12.6.– La Provincia autonoma di Bolzano, nell'articolare ulteriormente le proprie deduzioni in replica alle difese del Presidente del Consiglio, rileva in via preliminare e assorbente che l'intero decreto legislativo n. 149 del 2011 è inapplicabile alla Provincia ricorrente, in quanto esso è attuativo degli artt. 2, 17 e 26 della legge di delegazione n. 42 del 2009, laddove la clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, comma 2, di detta legge stabilisce che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27.

12.7.– Ha depositato una memoria anche la Regione Molise, intervenuta nel giudizio di legittimità costituzionale proposto con il ricorso n. 149 del 2011 dalla Regione Emilia-Romagna. La Regione Molise, dopo avere affermato il proprio diritto ad intervenire ad adiuvandum in un giudizio promosso da un'altra Regione nonostante la mancata impugnazione in via diretta della normativa statale, si sofferma ad illustrare ampiamente i motivi dedotti a sostegno del ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna, sostenendone la fondatezza.

19.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica del 19 giugno 2013, le seguenti parti ricorrenti hanno depositato memorie.

La Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento, con analoghi argomenti, replicano alle osservazioni dell'Avvocatura dello Stato, evidenziando che ...

La Regione Emilia-Romagna ribadisce le censure già svolte e, tornando su quelle relative all'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, pone in rilievo che l'art. 126 Cost. non consente di introdurre alcuna forma di responsabilità «politica» degli organi regionali nei confronti del Governo, come invece pretenderebbe la norma impugnata. Essa disciplinerebbe una «forma di vigilanza tutoria esercitata dal vertice politico nazionale» eccedente i limiti della «responsabilità giuridica», ed invaderebbe il terreno della responsabilità politica degli organi elettivi di fronte al corpo elettorale. Inoltre, e contraddittoriamente, scioglimento e rimozione sanzionatori vengono a dipendere dall'accertamento, da parte della Corte dei Conti, di ipotesi «tipiche della responsabilità amministrativo-contabile», precludendo le «valutazioni politico-discrezionali del Consiglio dei ministri» richieste dalla disciplina costituzionale.

Con riguardo all'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 149 del 2011, anche tale Regione ribadisce che gli obiettivi di servizio non sono equiparabili ai livelli essenziali delle prestazioni.

Con riguardo all'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, la Regione insiste nel rilevare che la decadenza automatica dei dirigenti dell'amministrazione sanitaria regionale è priva delle necessarie garanzie procedurali, essendo insufficiente la generica previsione relativa alla verifica delle responsabilità del dissesto.

La Regione Lazio, a propria volta, insiste per l'accoglimento del ricorso.

Con riguardo all'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, la Regione osserva che la «reale finalità» della relazione di fine legislatura consisterebbe nel consentire «al Governo, e non ai cittadini, un controllo sull'attività regionale in vista dell'eventuale applicazione di meccanismi di tipo sanzionatorio», mentre l'unica forma di «controllo» ammessa dalla Costituzione sarebbe «il ricorso al potere sostitutivo».

Tale ultimo argomento viene speso dalla Regione anche a sostegno delle censure relative all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Con riguardo all'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, dopo avere ribadito le censure già svolte, la ricorrente osserva che il grave dissesto finanziario non può giustificare previsioni concernenti la incandidabilità del Presidente della Giunta, posto che essa concerne la «materia elettorale».

Con riguardo all'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, la Regione rileva che l'omessa impugnazione di pregressi meccanismi di decadenza di amministratori regionali, rammentata dall'Avvocatura dello Stato, non può precludere la scelta politica di impugnare analoghe norme successive.

La Provincia autonoma di Bolzano esamina le modifiche normative apportate alle norme impuginate, per concludere che....

Anche la Regione Molise ha depositato una memoria conclusiva, affermando l'ammissibilità del proprio intervento e insistendo per l'accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 157 del 2011), Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 148 del 2011), siciliana (reg. ric. n. 162 del 2011), e le Regioni Emilia-Romagna (reg. ric. n. 149 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 151 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 156 del 2011), Campania (reg. ric. n. 154 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 159 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 150 del 2011) e di Bolzano (reg. ric. n. 161 del 2011), con distinti ricorsi, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In particolare, l'articolo 1 (Relazione di fine legislatura regionale) è stato impugnato:

L'articolo 2 (Responsabilità politica del presidente della giunta regionale) è stato impugnato:

a) dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, quanto ai commi 1, 2, 3, 5 e 7, in riferimento agli articoli 76, 24, 100, 103, secondo comma, 114, 120, 122 e 126 della Costituzione e ai principi di ragionevolezza, leale collaborazione, e della certezza del diritto;

b) dalla Regione Lazio, quanto ai commi 1, 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 5, 76, 120, 121, 122, 123 e 126 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;

c) dalla Regione Campania, quanto ai commi 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 120, secondo comma, 122, 126 della Costituzione e al principio di ragionevolezza;

d) dalla Regione Calabria, quanto ai commi 1, 2, 3 e 5, in riferimento agli articoli 76, 121 e 126 della Costituzione;

e) dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, e agli articoli 15, comma 2, e 48 della legge costituzionale n. 4 del 1948;

f) dalla Regione Trentino-Alto Adige, quanto ai commi 4 e 7, in riferimento agli articoli 76 e 120 della Costituzione; all'articolo 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e al principio di leale collaborazione;

g) dalla Regione siciliana, in riferimento agli articoli 76 e 119 della Costituzione (quest'ultimo applicabile in base all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e agli articoli 8, 9 e 10 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana);

h) dalla Provincia autonoma di Trento, quanto ai commi 1, 2, 3, 4 e 7, in riferimento agli articoli 24, 76, 117, terzo e quarto comma, 100, 103, secondo comma, 120, 126 della Costituzione; agli articoli 8, numero 1), 47, 49-bis, 69, 79, 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e al principio di ragionevolezza;

i) dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 76, 100 e 126 della Costituzione; agli articoli 8, 9, 16, 47, 49-bis del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

14.- L'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 costituisce il cuore dell'intervento normativo in oggetto, ed è infatti stato impugnato da tutte le ricorrenti, ciascuna con riferimento ai commi sopra indicati.

Con tale disposizione, adottata sulla base della delega conferita dall'art. 17, comma 1 (recte: unico comma), lettera e), della legge n. 42 del 2009, si è per la prima volta data attuazione all'art. 126, primo comma, Cost. Come è noto, si tratta della norma costituzionale che prevede e disciplina, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, la rimozione cd. sanzionatoria (sentenza n. 196 del 2003) del Presidente della Giunta regionale e lo scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale.

Il comma 1 della norma impugnata descrive una fattispecie di «grave dissesto finanziario» in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di tre presupposti: a) in una Regione tenuta a presentare il piano di rientro dal disavanzo previsto dall'art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il Presidente della Giunta, già nominato commissario ad acta dal Consiglio dei ministri, non adempie all'obbligo di redazione del piano, o agli obblighi da esso derivanti, anche sotto l'aspetto temporale; b) si riscontra in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il conseguente perdurare, o l'aggravamento, del disavanzo; c) si adotta per due esercizi consecutivi, stante l'omesso raggiungimento degli obiettivi del piano, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF al livello massimo consentito dall'art. 6 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

L'art. 2, comma 2, prevede che il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. Ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti.

L'art. 2, comma 3, introduce sanzioni a carico della persona del Presidente rimosso, stabilendone l'incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, e il divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali.

L'art. 2, comma 5, chiude l'insieme di precetti dedicati all'attuazione dell'art. 126 della Costituzione, attribuendo al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario ad acta che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente.

Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Lazio e Calabria hanno impugnato, tra l'altro, tutte queste previsioni, mentre la sola Regione Campania ha omesso di censurare il comma 1. Con riferimento ai ricorsi delle Regioni Lazio e Calabria bisogna poi puntualizzare che il tenore logico e letterale dei ricorsi consente di ritenere l'impugnativa circoscritta ai commi 1, 2, 3 e 5 dell'art. 2, ovvero alle sole previsioni direttamente relative al potere di scioglimento del Consiglio e di rimozione del Presidente della Giunta regionale.

14.1.- In ordine logico, è opportuno esaminare anzitutto le censure sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria, con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost. da parte dell'art. 2, comma 1, impugnato.

Le prime due di tali ricorrenti osservano, in via preliminare, che la legge delega n. 42 del 2009 sarebbe stata parzialmente abrogata, e comunque modificata, proprio dalla legge n. 191 del 2009 (art. 2, commi 77 e seguenti), ovvero dal testo normativo cui la norma impugnata rinvia espressamente per definire il proprio campo applicativo. Si aggiunge che, in ogni caso, la legge n. 191 del 2009 avrebbe direttamente formulato previsioni sovrapponibili all'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, introducendo in tal modo una revoca parziale della delega originariamente conferita.

La Corte condivide, in linea di principio, la premessa teorica su cui si basa il ragionamento delle ricorrenti, ovvero che il Parlamento, esclusivo titolare della funzione legislativa (art. 70 Cost.), ben possa precludere al Governo l'esercizio di una delega in precedenza conferita, attraverso l'abrogazione, espressa o tacita, della norma delegante. La legge di delega, per tale verso, non si sottrae agli ordinari criteri ermeneutici cui è soggetto qualsiasi atto di legge, e, di conseguenza, alla possibilità che l'interprete possa rilevarne l'abrogazione per incompatibilità da parte di una legge sopravvenuta. E, naturalmente, il Governo è, perlomeno in ordine di tempo, il primo soggetto chiamato a verificare se continuano a sussistere i presupposti costituzionali di esercizio legittimo della delega (sentenza n. 278 del 2010), indagando, prima di tutto, sulla persistenza della norma delegante nell'ordinamento.

Tuttavia, se ciò vale in linea astratta, non altrettanto può dirsi in concreto con riferimento alla questione oggi da decidere.

L'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009, anziché porsi in linea di collisione con la legge delega e con la norma impugnata, definisce i presupposti di applicabilità di quest'ultima, perché stabilisce in quali casi la Regione sia tenuta ad elaborare un piano di rientro. Le previsioni contenute nei commi successivi, a propria volta, indicano a quali condizioni il Governo possa procedere a nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta per l'attuazione del piano. Ed è a questo punto che la norma impugnata, anziché sovrapporsi o contrastare con simili disposizioni, ne recepisce il contenuto.

Proprio la circostanza che l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011 operi un costante rinvio all'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per quanto qui interessa, dimostra che tra i due assetti normativi vi è non conflitto, ma continuità. Un conto, infatti, è affermare che il legislatore delegato non può attuare la delega, quando essa è stata abrogata; tutt'altro conto è aggiungere, secondo la erronea linea di pensiero delle ricorrenti, che il Governo non possa e non debba tenere in considerazione i mutamenti del quadro normativo, entro cui viene a collocarsi la legislazione delegata.

Del resto, eventuali problemi di coordinamento sono sempre possibili, specie a fronte di normative così complesse fin dai presupposti applicativi; ma certamente essi non generano illegittimità costituzionale, se non quando sia del tutto da escludere una possibile soluzione da parte degli interpreti.

Nel caso di specie, la Corte, anche alla luce del rapporto di integrazione tra le norme in questione, e comunque della alterità dei piani su cui esse intervengono, esclude che si sia verificata quest'ultima eventualità.

Le questioni sono, perciò, non fondate con riferimento sia alla violazione dell'art. 76 Cost., sia alla compromissione del principio della certezza del diritto, che viene richiamato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in modo peraltro incongruo sotto il profilo dell'eccesso di delega, posto che, semmai, esso introdurrebbe una autonoma lesione della Costituzione, riconducibile all'art. 3 della Costituzione.

14.2.- Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Calabria eccepiscono, quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, la violazione dell'art. 76 Cost., anche sotto il profilo dell'eccesso di delega, rispetto a quanto consentito dall'art. 17, lettera e), della legge n. 42 del 2009.

Le questioni non sono fondate.

La delega consente l'introduzione di meccanismi automatici sanzionatori degli "organi di governo" delle Regioni: ciò è indiscutibile, posto che tali misure scattano «nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione», oltre che agli enti locali.

L'art. 17 della legge n. 42 del 2009 aggiunge che «tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali».

È da precisare che quest'ultima norma rientra, in base a quanto indicato dallo stesso art. 17, tra i "principi e criteri direttivi" posti a fondamento della delega.

La Corte reputa del tutto evidente, perciò, che l'attuazione dell'art. 126 Cost. sia stata legittimamente ritenuta oggetto del potere legislativo delegato.

Altrettanto chiaro è che il Governo ben poteva sviluppare la delega, senza limitarsi ad una mera scansione linguistica di essa, purché con riferimento ai soli casi di «grave dissesto nelle finanze regionali». Ora, l'eccesso di delega prospettato dalle ricorrenti avrebbe potuto palesarsi se la norma impugnata avesse travalicato tale limite, ma non certamente nel caso opposto, e in concreto realizzatosi. Il legislatore delegato ha infatti scelto di circoscrivere l'oggetto della rimozione e dello scioglimento sanzionatorio al caso del disavanzo nel solo settore sanitario, che a tutti gli effetti è parte costitutiva, e di grande rilievo, del complessivo dissesto delle finanze regionali, per cause imputabili in parte alle stesse Regioni (sentenza n. 98 del 2007).

In secondo luogo, la fattispecie del "grave dissesto finanziario" disegnata dalla norma impugnata non nasce dal nulla, ma consegue proprio al compimento di un complesso di "attività", anche di carattere omissivo, poste in essere dal Consiglio regionale e dalla persona fisica del Presidente della Giunta, in qualità di commissario ad acta.

In terzo luogo, tale fattispecie conduce alla rimozione e allo scioglimento degli organi di governo della Regione, in linea con quanto previsto dalla delega, attraverso il rinvio all'art. 126 Cost. Se, poi, sia costituzionalmente illegittimo che una simile sanzione colpisca l'organo, a causa di violazioni di legge imputabili non a quest'ultimo, ma al commissario ad acta, veste con la quale ha operato la persona del Presidente della Giunta, è questione che non riguarda l'osservanza della delega, ma la conformità dell'esercizio di essa al modello costituzionale rappresentato dall'art. 126 Cost. (di cui si dirà infra).

14.3.— La Regione Lazio impugna l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost. ed al principio di leale collaborazione, poiché non sarebbe spettato al legislatore conferire attuazione all'art. 126 Cost., sovrapponendosi alla valutazione, di esclusiva competenza del Capo dello Stato, in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali per procedere alla rimozione e allo scioglimento sanzionatorio. Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria denunciano i commi 1 e 2 della norma impugnata, in riferimento all'art. 126 Cost., poiché essi non descriverebbero "fatti specifici e puntuali" così gravi, da poter giustificare l'attivazione del rimedio straordinario. La Regione Campania ritiene lesivo degli artt. 122 e 126 Cost. che, con l'art. 2, comma 2, impugnato, il legislatore abbia proceduto ad "autoqualificare" il grave dissesto finanziario quale grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost.

Le questioni non sono fondate.

14.4.— L'art. 126 Cost., nel testo vigente, e per quanto interessa, risponde alle medesime finalità, e riproduce il medesimo assetto nei rapporti tra Stato e Regioni, che fu voluto dal Costituente. Esso stabilisce sia i presupposti in presenza dei quali è consentito lo scioglimento sanzionatorio, sia gli organi costituzionali competenti ad intervenire nel procedimento.

Come è noto, in origine l'art. 126 Cost. prevedeva che il potere di scioglimento fosse esercitabile nei confronti del solo Consiglio regionale, anche quando quest'ultimo non avesse corrisposto all'invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente, che avessero compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.

Il testo dell'art. 126 Cost. fu poi sostituito dall'art. 4 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), nel quadro di un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare l'autonomia statutaria delle Regioni, e ad attribuire ad esse, in particolare, la determinazione della forma di governo regionale, purché in armonia con la Costituzione.

Significativamente, a parte lievi modifiche di carattere testuale, il nucleo dell'art. 126 Cost. non ha subito alterazioni di sistema. Accanto allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, il legislatore della revisione costituzionale ha posto la rimozione del Presidente della Giunta, in ragione del rafforzamento che i nuovi statuti avrebbero potuto riservare a tale organo di governo, preannunciato del resto dall'opzione della Costituzione per l'elezione diretta di esso, nel caso di silenzio della fonte statutaria (art. 122 Cost.). Ne è seguita l'abrogazione dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio quando non avesse dato corso all'invito del Governo a sostituire l'organo esecutivo, posto che, ad oggi, l'art. 126 Cost. permette di procedere direttamente a tanto nei riguardi del Presidente della Giunta. Si è poi cancellata la previsione concernente la nomina, con il decreto di scioglimento, di una commissione di tre cittadini che adottasse gli atti necessari, fino all'insediamento dei nuovi organi di governo regionali, ma tale soppressione si è accompagnata al riconoscimento implicito della competenza dello Stato a disciplinare tale fase in via "esclusiva" (sentenze n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003).

Del resto, all'applicabilità dell'art. 126 Cost. quanto alle Regioni a statuto ordinario corrispondono speculari previsioni degli statuti speciali, seppure in taluni casi non armonizzati con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia). Solo nella Regione siciliana l'art. 8 dello statuto subordina lo scioglimento dell'Assemblea regionale a delibera delle Camere, ma, in ogni caso, ne ribadisce la configurabilità.

Difatti, il potere di scioglimento e, oggi, di rimozione funge da elemento caratteristico della forma di Stato regionale. Esso risponde alla perdurante esigenza di coniugare due fondamenti dell'architettura repubblicana, che accomunano Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Da un lato, vi è la necessità di preservare l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, che si pone alla base dell'ordinamento delle autonomie territoriali, e che questa Corte ha già ritenuto caratterizzare «la stessa forma di Stato italiana come "Stato regionale"» (sentenza n. 229 del 1989). Dall'altro lato, tale autonomia si inserisce pur sempre nella cornice imposta dal principio fondamentale di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

L'autonomia regionale, specie a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha acquisito vaste competenze, anzitutto di carattere legislativo. Esse 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.

Ben si comprende che l'art. 126 Cost. consenta il ricorso al potere sanzionatorio dello Stato verso gli organi regionali di vertice solo a fronte di una «situazione veramente eccezionale» (sentenza n. 50 del 1959), determinata da atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale: in nessun caso, in particolare, lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta possono conseguire ad un conflitto con il Governo concernente scelte di discrezionalità politica, se non quando esse siano mediate da specifici obblighi legittimamente gravanti sul sistema regionale in forza della Costituzione, ovvero delle leggi, che risultino invece trasgrediti.

Autonomia non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

L'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente questa Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (ex plurimis, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004).

Questa Corte perciò ha già ritenuto che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003).

Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost.

In conformità al suo ruolo di responsabile dell'indirizzo politico generale, non può che spettare al Governo della Repubblica 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.

Stato e Regioni operano su piani in buona parte sovrapponibili, e per i quali si rende spesso necessario che le scelte poste in essere dal primo siano portate a compimento, e se del caso completate, dalle seconde.

In relazione a tale profilo, è il Governo che è meglio in grado di percepire gli effetti pregiudizievoli che possono conseguire ad una grave violazione di legge.

Non a caso, inoltre, la Costituzione attribuisce proprio al Governo il potere di sostituirsi alla Regione, per garantire la tutela dei beni primari indicati dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Con riguardo allo scioglimento sanzionatorio, la competenza dell'organo esecutivo, del resto, è espressamente riconosciuta dalle disposizioni di fonte costituzionale degli statuti speciali, le quali condividono presupposti e finalità con l'art. 126 Cost., e richiedono la previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 49-bis dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 50 dello statuto della Regione Sardegna; art. 22 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), o comunque ne presuppongono l'iniziativa (art. 8 dello statuto della Regione siciliana).

Di conseguenza, l'art. 51 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) prevede che il decreto di scioglimento sia adottato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e previa delibera di tale ultimo organo; parimenti, l'art. 3, comma 3, lettera o), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) continua ad affidare in via generale al Consiglio dei ministri la delibera sulla proposta di scioglimento del Consiglio regionale, secondo uno schema cui si adegua il comma 2 della norma impugnata.

Infine, questa Corte, pronunciandosi in riferimento all'art. 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta, ovvero ad una disposizione di livello costituzionale analoga all'art. 126 Cost., ha già, per tali ragioni, riconosciuto il carattere determinante che riveste in questa materia il ruolo del Governo (sentenza n. 101 del 1966).

Tuttavia, a garanzia dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma 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.

La necessità di motivare il decreto di scioglimento e di rimozione non vale soltanto a rafforzare la posizione della Regione soggetta a potere sanzionatorio, ma rende chiaro che il Capo dello Stato, mediante tale atto, interviene nella propria veste di rappresentante e garante dell'unità nazionale, «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» (sentenza n. 1 del 2013).

Egli, 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.

In tal modo, la Costituzione persegue e bilancia armoniosamente tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere sanzionatorio: 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.

Va allora ribadito che la Costituzione definisce sia i presupposti del potere sanzionatorio, sia gli organi costituzionali coinvolti, ciascuno secondo competenze chiaramente ripartite.

14.5.– Alla luce di queste premesse, va rilevata l'infondatezza delle censure svolte dalle ricorrenti.

Quanto al presunto divieto costituzionale di arricchire l'art. 126 Cost., mediante l'indicazione di uno specifico caso di "violazione di legge", denunciato dalle Regioni Lazio e Campania, questa Corte non si limita ad osservare che il legislatore resta il primo destinatario della Costituzione, incaricato di attuarne le linee programmatiche e di svilupparne i principi, parallelamente all'evoluzione della società democratica. Vi è qui, inoltre, la considerazione che la norma impugnata rafforza (e comunque è coerente con) il profilo di legalità che l'art. 126 Cost. ha posto a presidio dell'autonomia regionale.

Come si è osservato, quest'ultima viene non minata, ma garantita dalla previsione che il potere di scioglimento e di rimozione non possa venire attivato, se non innanzi alla violazione di un puntuale precetto normativo, legittimamente imposto alla Regione. L'articolazione della più ampia fattispecie di inosservanza delle leggi di coordinamento della finanza pubblica in una maggiormente dettagliata ipotesi di "grave dissesto finanziario", dunque, sviluppa con coerenza un principio espresso dall'art. 126 Cost., a vantaggio dell'autonomia costituzionale delle Regioni.

Siamo perciò di fronte ad un caso, legittimo, di attuazione della Costituzione per mezzo della legge ordinaria, e non di un'incostituzionale "estensione" del potere sanzionatorio a vicende incompatibili con l'art. 126 Cost. (sentenza n. 229 del 1989).

Non si può dubitare, peraltro, che la reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente, possa costituire in sé un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Quando tali principi comportino l'obbligo di contenere la spesa, la Regione, sottraendosi a misure destinate ad operare sull'intero territorio nazionale, anche nella prospettiva di assicurare uno standard uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso la compressione di prestazioni eccedenti tale standard (sentenza n. 104 del 2013), in definitiva viene meno all'obbligo solidaristico sopra rammentato, avvantaggiando indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro.

Sul piano della formulazione astratta del precetto normativo, quindi, errano le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, quando contestano la corrispondenza della norma impugnata al modello di responsabilità raffigurato dall'art. 126 Cost.

È però necessario precisare che, quando invece si dovesse passare sul versante della concreta applicazione della norma impugnata, essa non potrebbe, né dovrebbe essere interpretata nel senso di assorbire nella fattispecie legale il giudizio di gravità dell'inadempimento, al quale resta subordinata la legittimità costituzionale del potere di scioglimento e rimozione sanzionatori.

La Corte ha appena osservato che, nel comporre armonicamente gli interessi costituzionali in gioco, l'art. 126 Cost. ha affiancato alla dimensione di pura legalità incarnata dalla "violazione di legge" una dimensione di apprezzamento discrezionale sugli effetti di tale violazione, il cui "grave" carattere è rimesso alla stima del Governo e del Presidente della Repubblica.

Neppure il legislatore può incidere su di un assetto così disegnato dal Costituente, e ribadito dal legislatore della revisione costituzionale. Ne consegue che la norma impugnata può e deve essere interpretata nel senso che la fattispecie di grave dissesto finanziario ivi introdotta non giustifichi da sé 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.

14.6.– Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria censurano l'art. 2, commi 1, 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost., e al principio di ragionevolezza, per due profili concomitanti: in senso difforme da quanto prevede l'art. 126 Cost., il potere sanzionatorio dello Stato colpirebbe la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, la rimozione è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di «grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione».

La prima di tali censure, diretta contro le medesime previsioni, è sviluppata anche dalle Regioni Lazio e Calabria, entrambe con riferimento, tra l'altro, all'art. 126 Cost. e l'ultima anche con riguardo al principio di ragionevolezza.

La seconda delle censure appena esposte è proposta anche dalla Regione Campania ed investe l'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento agli artt. 122 e 126 Cost.

Entrambe le questioni sono fondate, limitatamente all'art. 2, commi 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, in riferimento all'art. 126 Cost. ed al principio di ragionevolezza.

14.7.– Questa Corte non può esimersi dal rilevare, incidentalmente, che la norma impugnata presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale al quale doveva, invece, uniformarsi.

Come si è appena specificato, l'art. 126 Cost. ha compiuto scelte precise in ordine al riparto delle competenze costituzionali tra gli organi investiti dell'applicazione del potere sanzionatorio.

Tra questi ultimi non compare la Corte dei conti, mentre al parere affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non è attribuito carattere vincolante.

L'art. 2, comma 2, impugnato esige, invece, che il Capo dello Stato possa adottare il decreto di scioglimento e rimozione solo su parere conforme della Commissione, per di più espresso a maggioranza di due terzi. L'asse della decisione è stato così alterato rispetto alla previsione costituzionale, poiché il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare il potere, uniformandosi al parere che proviene dalle Camere.

Parimenti, il conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale» spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della "violazione di legge" con la concomitante dimensione di discrezionalità politica, nel senso sopra precisato, sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione. Merita di essere osservato a tale proposito che il Costituente, dopo avere ipotizzato che lo scioglimento del Consiglio regionale fosse preceduto dal parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 13 novembre 1946), ben presto si risolse nel senso opposto di escludere l'opportunità di un parere proveniente da un organo giurisdizionale, o comunque tecnico (Commissione per la Costituzione, 2° Sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946).

La Costituzione ha attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento. Inoltre, essa 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. In questo contesto, non vi è spazio per un intervento dell'organo della giurisdizione contabile.

Detto ciò, e venendo alle censure, il comma 2 della norma impugnata, nella parte in cui prevede questo intervento, senza tuttavia specificarne presupposti, natura e tempi di svolgimento, viola anche per tale profilo l'art. 126 Cost. e il principio di ragionevolezza, la lesione del quale senz'altro qui ridonda sulle attribuzioni costituzionali della Regione.

Questa Corte ha già affermato che l'esercizio del potere sanzionatorio in oggetto risponde alla necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006). In effetti, la situazione non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale, se essa fosse compatibile con i tempi occorrenti alla definizione del giudizio contabile, che sono per necessità ben altri rispetto ai tempi della politica.

In queste condizioni, l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale.

Fondate sono altresì le questioni sollevate con riferimento al fatto che la rimozione colpisce il Presidente della Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario ad acta nominato, e diretto, dal Governo.

L'art. 126 Cost. richiede che la grave violazione di legge sia imputabile all'organo di vertice della Regione, che ne viene sanzionato.

L'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, con espressione piuttosto impropria, subordina la fattispecie di grave dissesto finanziario al fatto che la Regione sia «assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Quest'ultima disposizione si limita a stabilire a quali condizioni la Regione sia tenuta a presentare un piano di rientro di durata non superiore a tre anni. È agevole interpretare la norma impugnata nel senso che essa si riferisca al caso in cui la Regione non ha ottemperato all'obbligo di redigere il piano, o ne ha stilato uno inadeguato, imponendo al Governo la soluzione estrema di nominarne il Presidente della Giunta proprio commissario, ai sensi dell'art. 2, comma 79, della legge n. 191 del 2009, ed in conformità all'art. 120 Cost.

L'attività del commissario, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo, e quindi va posta «al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenza n. 78 del 2011), al punto che resta legittimamente precluso persino un adempimento tardivo nella qualità di Presidente della Giunta (sentenza n. 193 del 2007). La separazione dei ruoli, pur svolti dalla medesima persona fisica, è così netta, che la stessa legge regionale non può sovrapporne le funzioni, attribuendo al Presidente compiti riservati al commissario (sentenza n. 2 del 2010, paragrafo 9 del Considerato in diritto). Infine, durante la vigenza del piano di rientro, neppure il legislatore regionale può interferire con esso (sentenza n. 78 del 2011). Anzi, l'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 obbliga il Consiglio regionale a modificare, sospendere o abrogare norme regionali che siano di ostacolo all'attuazione del piano, e comunque dall'astenersi dal produrne di nuove.

In questo quadro, sia l'inadempimento del commissario ad acta indicato dalla lettera a) dell'art. 2, comma 1, impugnato, sia il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro previsto dalla lettera b), e tale da coinvolgere lo stesso Consiglio regionale quale destinatario delle iniziative legislative necessarie, esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione. Né ha rilievo che la legge individui proprio nel Presidente della Giunta il commissario ad acta, essendo egli corresponsabile dell'attuale stato di dissesto finanziario. La norma impugnata vincola l'esercizio dell'eccezionale potere di rimozione al verificarsi di violazioni che sono tutte da collocare nella fase posteriore alla nomina del commissario governativo.

Lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento.

Tali considerazioni comportano l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero delle norme che definiscono compiutamente gli effetti del grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, ai sensi dell'art. 126 Cost.

14.8.- Sono assorbite le ulteriori questioni di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento, rispettivamente con i ricorsi nn. 17, 20 e 18 del 2013,

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'inammissibilità dell'intervento della Regione Molise nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5...;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-bis e 6;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.lgs. n. 149 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 ...;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5...;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7...;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13...;

9) dichiara cessata la materia del contendere, con riferimento all'art. 5...;

10) ...

11) ...

12) ...

13) ...

14) ...

15) ...

16) ...

17) ...

18) ...

19) ...

20) ...

21) ...

22) ...

23) ...

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione siciliana, in riferimento agli artt. 76 e 119 della Costituzione e agli artt. 8, 9 e 10 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, con il ricorso indicato in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2, 3, 5, 7, e 3 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in riferimento agli artt. 76 e 114 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 76, 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

27) ...

28) ...

29) ...

30) ...

31) ...

32) ...

33) ...

34) ...

35) ...

36) ...

37) ...

38) ...

39) ...

40) ...

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI