

### *Assetto costituzionale dei poteri sostitutivi*

La sentenza **n. 43 del 2004**, che dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale di taluni articoli della legge Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) sollevate, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresenta la prima fondamentale pronuncia in tema di poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali. La questione, già prefigurata in senso positivo nella sentenza n. **313 del 2003**, registra ulteriori sviluppi giurisprudenziali con le recenti pronunce nn. **69, 70, 71, 72, 73 del 2004**.

Nella sentenza n. 43/2004 è respinta la tesi del ricorrente secondo il quale le disposizioni censurate, prevedendo poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto al compimento di determinati atti o attività, contrastano con l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione dal quale, attraverso un'interpretazione sistematica in correlazione con gli articoli 114 e 117, secondo comma lettera *p*), Cost., si ricaverebbe che solo al Governo spetta il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l'esercizio del potere sostitutivo possa essere disciplinato solo dalla legge statale. Per la Consulta, invece, *“l'articolo 120, secondo comma, non preclude, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi”* (punto 4 del Considerato in diritto). Quella esplicitamente contemplata dal secondo comma dell'articolo 120 Cost. non è, dunque, l'unica ipotesi di sostituzione ammessa nei confronti degli enti sub-statali, né il Governo è l'unico titolare di poteri sostitutivi.

Le argomentazioni addotte contengono una disamina sulla natura dei poteri sostitutivi. Al riguardo la Corte afferma che *“i poteri del tipo in esame, che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente “sostituito” per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano”* (punto 3.1 delle considerazioni in diritto). Per l'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., spetta alla potestà legislativa dello Stato la determinazione delle sole “funzioni fondamentali” di comuni, province e città metropolitane;

mentre l'articolo 118, primo comma, Cost., attribuisce in via di principio ai comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", ma riserva la possibilità che esse siano conferite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a province, città metropolitane, regioni e Stato per assicurarne l'esercizio unitario. La preferenza generalizzata per l'assegnazione delle funzioni all'ente più vicino al cittadino si accompagna ad un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo che trova base nella legge statale e regionale. E' sempre la legge, infatti, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della regione, ad operare la concreta collocazione delle funzioni amministrative, o verso il basso, conformandosi alla generale attribuzione costituzionale ai comuni, ovvero, in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", verso l'alto, a livello cioè sovracomunale. Il meccanismo così delineato dal quale discende l'allocazione in un senso o nell'altro delle funzioni amministrative serve da parametro per la stessa configurabilità delle ipotesi di sostituzione. Per la Corte, infatti, anche la previsione dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte di un livello di governo nei confronti di un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare nello stesso schema logico affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale. In sostanza, nel conferimento delle funzioni da parte del legislatore è da ritenere implicito anche il possibile esercizio di poteri sostitutivi, laddove l'ente conferitario non provveda, o provveda in modo da compromettere le finalità rispondenti all'interesse unitario.

In questo contesto si inserisce l'articolo 120, secondo comma, Cost., che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative attuato, a seconda delle materie, dalle leggi statali e regionali, prevede un eventuale intervento sostitutivo del Governo per tutelare interessi ritenuti essenziali quali il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ma l'articolo 120 non può considerarsi esaustivo quanto alla previsione di tale forma di intervento sostitutivo: esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario in capo al Governo per fronteggiare emergenze istituzionali di particolare gravità **ma non impedisce che singole leggi di settore, statale o regionale, prevedano ulteriori ipotesi d'intervento sostitutivo.** In particolare, l'articolo 120, come già detto, *"non preclude (...) la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività"*

*obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi*" punto n. 4 del Considerato in diritto). In altre parole, il potere sostitutivo costituzionalmente previsto è un potere "straordinario" che non pregiudica (ma anzi si aggiunge alle) possibili previsioni "ordinarie" di poteri sostitutivi dello Stato o delle regioni ad opera di leggi statali o regionali. Poiché tali interventi sostitutivi (benché "ordinari", nell'accezione sopra riferita) costituiscono un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti definite dalla legge, la Corte enuncia i criteri che devono ispirare le norme che disciplinano l'esercizio dei poteri sostitutivi, affinché le stesse siano costituzionalmente legittime. Trattasi di criteri non diversi da quelli elaborati dalla giurisprudenza costituzionale formatasi prima dell'operatività della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e che, come ricordato in principio, sono stati sostanzialmente anticipati nella sentenza n. 313 del 2003, ovvero, in primo luogo, necessità di una **legge** che preveda e disciplini le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali. Poi, legittimità della sostituzione solo per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an*, (e dunque definite **obbligatorie** dalla legge) ma non necessariamente anche nel *quid* e nel *quomodo*. Ancora, necessità che il potere sostitutivo sia esercitato da un **organo di governo della regione o sulla base di una decisione di questo**. Infine, definizione con legge di congrue **garanzie procedurali**, per l'esercizio del potere *de quo* in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento ( ad esempio la previa diffida ad adempiere) nel quale l'ente sostituito possa interloquire e sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, in modo da evitare che ne sia compressa l'autonomia costituzionalmente garantita.

Nella fattispecie, la norma impugnata prevede l'intervento sostitutivo della regione nei confronti dei comuni ai fini del compimento di un'attività espressamente ritenuta obbligatoria e vincolata, in parte, nel contenuto, per una finalità rispondente all'interesse unitario espresso dalle norme regionali, ma non indica l'organo della regione competente a nominare il commissario *ad acta* né il relativo *iter* procedurale. Dovrà, pertanto, essere integrata in tal senso. Ma, conclude la Consulta, "*ferma tale esigenza di integrazione come condizione della sua applicabilità, la rilevata incompletezza non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima*" (punto n. 5 del Considerato in diritto).

Nella sentenza **n. 69 del 2004** la Corte, dando seguito ai principi espressi nella sentenza n. 43/2004, dichiara costituzionalmente illegittimo l'articolo 4, comma 3, della legge Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (*Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate*) in quanto carente dei requisiti indicati come necessari

perché possa legittimamente esercitarsi il potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita agli enti locali. Nella disposizione censurata, infatti, *“non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione; non si individua l'organo regionale competente; non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente”* (punto 6 delle considerazioni in diritto).

Immuni da simili vizi sono risultati, invece, taluni articoli della legge Regione Toscana n. 29 del 2002 recante modifiche alla disciplina sulla gestione dei rifiuti e sulla bonifica dei siti inquinati riconosciuti, pertanto, conformi ai criteri elaborati dalla Corte e ribaditi nelle pronunce nn. 43 e 69 del 2004 (**sentenza n. 70 del 2004**). Analogamente con le **pronunce n. 71 e n. 72 del 2004** la Corte ha stabilito che sia l'articolo 15 della legge Regione Puglia n. 15 del 2002 (Riforma della professione professionale) che l'articolo 24 della legge Regione Puglia n. 18 del 2002 (Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale) soddisfano i requisiti che, secondo la giurisprudenza costituzionale, devono caratterizzare le norme contemplanti ipotesi di poteri sostitutivi. Lo stesso dicasi per la **sentenza n. 73 del 2004** che ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge Regione Emilia-Romagna n. 37 del 2002, concernente il potere sostitutivo della regione nei confronti dei comuni in materia di atti espropriativi, e della disciplina prevista dall'articolo 22 della stessa legge che, ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, fa riferimento alla nozione di edificabilità di fatto.

Dott.ssa Paola Garro