



**PRESUPPOSTI E MODALITÀ DI ESERCIZIO
DEI POTERI SOSTITUTIVI TRA ENTI TERRITORIALI,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO A QUANTO PREVISTO
DALL'ORDINAMENTO REGIONALE DEL LAZIO**

STRUTTURA DI SUPPORTO AL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO

DICEMBRE 2011

LA PUBBLICAZIONE E' OPERA DELLA STRUTTURA DI SUPPORTO AL CAL

CAL@REGIONE.LAZIO.IT

COORDINAMENTO

LUIGI LUPO

COLLABORATORI

ANTONIO DAMIANO

PIERPAOLO DI LALLA

GIOVANNI LAVITOLA

PATRIZIA ROTILIO

GIULIO SARDI

DICEMBRE 2011

INDICE

1. INTRODUZIONE	P.	1
2. CENNI SUL CONCETTO DI POTERE SOSTITUTIVO NEI RAPPORTI DI DIRITTO PUBBLICO		2
3. FORME DI POTERE SOSTITUTIVO IN ALTRI ORDINAMENTI EUROPEI		3
4. I POTERI SOSTITUTIVI DELLO STATO NEI CONFRONTI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI ANTE RIFORMA DEL TITOLO V		9
5. I POTERI SOSTITUTIVI STATALI NEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE		17
6. I POTERI SOSTITUTIVI REGIONALI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI		27
7. REGIONI A STATUTO ORDINARIO. DISPOSIZIONI STATUTARIE SUI POTERI SOSTITUTIVI		40
8. POTERI SOSTITUTIVI REGIONALI A “CARATTERE NORMATIVO”?		54
9. I POTERI SOSTITUTIVI NELL’ORDINAMENTO DELLA REGIONE LAZIO		55



STRUTTURA DI SUPPORTO

1. Introduzione. L'art. 49 dello Statuto della Regione Lazio, collocato nel capo che detta i principi relativi alla composizione ed alle funzioni della Giunta, è interamente dedicato al potere sostitutivo che essa è abilitata ad esercitare nei confronti degli enti locali, previa acquisizione del parere da parte del **Consiglio delle autonomie locali**¹.

L'istituto della sostituzione regionale è strettamente connesso con il complesso delle norme, costituzionali e statutarie, che presiedono alla ripartizione delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo che, come è noto, è stata oggetto di profonda trasformazione ad opera della revisione che ha riguardato, ormai un decennio fa, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

La formulazione dell'articolo in questione richiama alcuni elementi già presenti in norme statali, ma soprattutto ricalca, per molteplici aspetti, le vincolanti indicazioni espresse da un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale. Su tali riferimenti, legislativi e giurisprudenziali, si avrà modo di soffermarsi nell'ambito di questa ricerca, il cui primario obiettivo è quello di far luce ed individuare i presupposti che legittimino la sostituzione nell'esercizio delle funzioni amministrative.

In tal senso si è ritenuto utile, prima di verificare quali siano gli ambiti di applicazione del suddetto art. 49 St., svolgere una disamina ad ampio raggio sulla natura dei poteri sostitutivi esercitabili nell'ambito dei rapporti tra enti territoriali e sulle diverse

¹ Si riporta il testo: *“Art. 49 (Potere sostitutivo)*

1. La Regione, nelle materie di propria competenza, disciplina con legge l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento, da parte degli enti locali destinatari di funzioni conferite, nel compimento di atti o attività obbligatori per la tutela di interessi di livello superiore espressi da norme o dai programmi regionali e provinciali.

2. La legge regionale stabilisce, in particolare, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo e adeguate garanzie nei confronti dell'ente locale, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in condizioni di interloquire e di adempiere autonomamente fino al momento dell'adozione del provvedimento sostitutivo.

3. Il potere sostitutivo è esercitato dalla Giunta regionale o sulla base di una sua decisione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali.”.



STRUTTURA DI SUPPORTO

modalità della loro configurazione anche in altri ordinamenti nazionali e nelle altre Regioni.

2. Cenni sul concetto di potere sostitutivo nei rapporti di diritto pubblico. In via generale si può affermare che, nell'ambito dei rapporti di diritto pubblico, il concetto di sostituzione nonché quelli di delega ed avocazione implicano una forte attenuazione del principio di competenza che, *“di regola, non tollera deroghe, essendo preordinato, oltre che alla compiuta affermazione del principio di legalità, anche al buon andamento ed alla imparzialità dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost.”*².

Dal momento che tale principio è finalizzato all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione e che l'attività di quest'ultima è a sua volta funzionale alla cura concreta di interessi pubblici, è proprio la necessità di garantire tali interessi che legittima, ove determinati presupposti ne pongano in pericolo il soddisfacimento, una deroga in ordine al soggetto titolato ad esercitare la funzione.

In tal senso, la sostituzione è stata definita, in via generale, anche come una *“modalità di migrazione dell'esercizio di azioni o di competenze”*³. Tale migrazione può verificarsi tra organi della stessa amministrazione o tra diverse amministrazioni, portando quindi a distinguere la sostituzione *interorganica* da quella *intersoggettiva*. Ed è proprio quest'ultima ad essere oggetto della presente ricerca, con particolare riguardo alla sostituzione tra enti territoriali (Stato, Regioni, enti locali), definibile, in via di prima approssimazione, come lo *“svolgimento, da parte di un livello di governo in luogo di un altro, di un'attività giuridicamente rilevante”*⁴.

² Q. Camerlengo, *Potere sostitutivo* (Dir. Cost.) in Digesto, Tomo 2, Torino, 2008, pag. 659 ss.

³ G. Marazzita, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in Quaderni Forum Costituzionale, <http://www.forumcostituzionale.it>.

⁴ C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, 1 ss.

Nell'ambito di tale definizione è altresì possibile distinguere diverse tipologie della sostituzione tra enti territoriali in base ad alcuni altri elementi⁵: così, in base all'ambito delle attribuzioni oggetto di sostituzione, si potrà distinguere tra una sostituzione normativa (*genus* sotto cui sono individuabili le due *species* della sostituzione legislativa e di quella regolamentare)⁶ e una sostituzione amministrativa⁷. In base ai presupposti, la sostituzione potrà trovare, alternativamente o cumulativamente, la sua legittimazione nella dimensione degli interessi coinvolti o nell'urgenza di provvedere o in un'inerzia contraria (o in un'attività non conforme) ad un parametro positivo.

3. Forme di poteri sostitutivi in altri ordinamenti europei. Forme di intervento sostitutivo, nell'accezione più ampia del termine, sono presenti in altri ordinamenti europei, sia a chiara connotazione federale, quali l'Austria, la Germania e il Belgio, sia in altri, come la Spagna, a struttura regionale.

Entrambi tali modelli ordinamentali contemplano, infatti, istituti volti ad assicurare la coesione del sistema attraverso clausole previste dalle rispettive Costituzioni, che consentono poteri d'ingerenza dello Stato centrale verso gli enti territoriali periferici.

Dall'osservazione di questi modelli, in particolare, è possibile enucleare **due tipologie di espressione del potere sostitutivo statale**. La prima, generalmente denominata “**coazione federale**” o “**coercizione federale**”, è prefigurata nella Costituzione tedesca e in quella spagnola e si caratterizza per la sua indeterminatezza, in

⁵ C. Mainardis, op. cit., 5 ss.

⁶ Com'è evidente potrà parlarsi di sostituzione legislativa solo limitatamente a quella che coinvolge Stato e Regioni, non essendo gli enti locali dotati di potestà legislativa.

⁷ A tal proposito, C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., pagg. 26 e 27, rileva come “*la sostituzione statale in ambito legislativo (...) sia rimasta un argomento di secondo piano rispetto alla sostituzione amministrativa*”, dal momento che, mentre “*in ambito legislativo lo Stato ha avuto a disposizione un ricco armamentario di strumenti che hanno salvaguardato le esigenze unitarie operando – assai efficacemente – in via preventiva*”, “*così non è stato, invece, in ambito amministrativo, laddove la questione della sostituzione statale nei confronti delle Regioni ha costituito oggetto di numerose previsioni normative, di un nutrito filone giurisprudenziale e di svariate riflessioni dottrinarie*”.



STRUTTURA DI SUPPORTO

quanto consente allo Stato centrale di utilizzare strumenti diversi, sia diretti che indiretti, per il raggiungimento dell'obiettivo fino a quel momento impedito dall'inerzia dell'ente sub-statale.

Nella Repubblica federale tedesca, la coazione federale (Bundeszwang) è un istituto che occupa una posizione centrale, già oggetto di disciplina nella Costituzione di Weimar del 1919. La sua previsione si collega inscindibilmente al riconoscimento, in capo allo Stato federale, di un potere d'ispezione o supervisione.

Secondo l'articolo 37 della legge fondamentale di Bonn *“Se un Land non adempie agli obblighi federali che gli incombono in base alla presente Legge fondamentale o a un'altra legge federale, il Governo federale, con l'assenso del Bundesrat⁸, può prendere le misure necessarie per obbligare coattivamente il Land all'adempimento dei suoi doveri. Per far valere la coazione, il Governo federale o il suo incaricato ha il diritto d'inviare direttive a tutti i Lander e alle loro autorità.”*

La disposizione consente dunque al governo centrale di costringere il Land all'adempimento dei propri doveri. Le condizioni che rendono possibile l'attivazione del governo sono sia di tipo oggettivo che procedurale. Sotto il primo profilo si richiede, innanzitutto, che il comportamento sia imputabile ad un Land. Si esclude, pertanto, che l'azione di un ente locale minore possa legittimare l'intervento dello Stato, a meno che tale azione sia stata consentita o tollerata dalle autorità del Land. Il comportamento che legittima l'attivazione dello Stato centrale deve consistere nel mancato adempimento di obblighi assunti dal Land nei confronti del Bund e imposti dalla Costituzione o da leggi federali. Sul piano procedurale, inoltre, è richiesto l'assenso della seconda Camera.

Tra le misure ritenute ammissibili da parte del governo centrale nei confronti del Land, vi sarebbero, tra l'altro: a) la sostituzione temporanea di organi del Land con

⁸ Il Bundesrat è uno dei cinque organi costituzionali della Repubblica federale di Germania; in esso vi sono rappresentati i Lander, che in tal modo hanno la possibilità di partecipare al procedimento legislativo federale.

organi federali; b) l'adozione di atti in via sostitutiva; c) l'adozione di sanzioni di natura economica e finanziaria.

Occorre peraltro sottolineare che nonostante la lunga tradizione che l'istituto della coazione federale vanta in Germania, la clausola prevista dall'articolo 37 non ha mai trovato applicazione da quando è entrata in vigore la Legge fondamentale del 1949.

In realtà, la dinamica dei rapporti tra Bund e Lander si fonda essenzialmente sul principio della lealtà federale, che rappresenta un efficace strumento di prevenzione delle situazioni di conflitto. Naturalmente la coazione federale è sempre ammissibile nel caso di gravi inadempienze, ma rappresenta l'ultima *ratio* ed è in ogni caso soggetta al principio di proporzionalità.

Secondo D'Atena, l'ampiezza dei confini propria del Bundeszwang fa sì che tale istituto sia configurabile quale "*strumento straordinario, non utilizzabile se non in situazioni di estrema gravità*". Sempre secondo l'Autore, questi elementi di straordinarietà "*non sono presenti nell'esecuzione federale (Bundesexekution), che trova espressione in interventi di tipo strettamente sostitutivo. Le norme che la contemplano, infatti, dotano lo Stato centrale del potere di ovviare all'eventuale inerzia delle entità sub-statali, adottando al loro posto atti rientranti nelle competenze di queste: atti, tuttavia, destinati a valere sino a quando i competenti organi dell'entità sub-statale non intervengano con atti propri*"⁹.

Sul modello della coazione statale tedesca è stato introdotto l'istituto previsto dall'articolo 155 della Costituzione spagnola del 1978. Sulla base di tale disposizione "*qualora una Comunità autonoma non adempia agli obblighi imposti dalla Costituzione o da altre leggi, o agisca in modo da attentare gravemente all'interesse della Spagna, il governo, previa intimazione al presidente della Comunità e, nel caso in cui non sia ascoltato, con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà adottare le opportune misure per costringere la Comunità ad adempiere ai suddetti*

⁹ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, pag. 27.



STRUTTURA DI SUPPORTO

obblighi o per proteggere l'interesse generale in pericolo. Per l'attuazione delle misure, il governo potrà dare istruzioni a tutte le autorità delle Comunità autonome”¹⁰.

Dal punto di vista procedurale anche in Spagna si prevede l'assenso, espresso a maggioranza assoluta, della seconda Camera, previa intimazione al presidente della Comunità autonoma. Quest'ultimo potrà dichiarare di adeguarsi all'intimazione adottando le misure richieste. In questo caso l'assenso del Senato non sarà più richiesto e il governo potrà intervenire con le misure preannunciate. In caso contrario, invece, il governo, qualora non sia soddisfatto delle misure adottate dalla Comunità autonoma o lo sia solo parzialmente, potrà chiedere al Senato l'autorizzazione all'intervento.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione della disposizione in esame, sembra ipotizzabile che lo Stato possa adottare diverse misure per costringere le autorità regionali ad adempiere quali, tra l'altro, la sospensione o la rescissione degli accordi tra Stato e Comunità autonome nonché interventi di tipo economico e fiscale. Per quanto riguarda l'intervento sostitutivo vero e proprio da parte dello Stato, taluni ritengono che una interpretazione estensiva del secondo comma dell'articolo 155 della Costituzione spagnola, consentirebbe di includere tra le “istruzioni” previste da tale norma anche il potere di sostituirsi direttamente agli organi della Comunità. Per quanto concerne gli atti di sostituzione, si ritiene che il Governo possa intervenire tanto con atti di tipo esecutivo quanto con strumenti di tipo normativo, privi, tuttavia, della forza di legge.

In ogni caso le Comunità possono ricorrere al Tribunale costituzionale contro eventuali atti illegittimi del Governo.

Anche nell'esperienza costituzionale spagnola tale meccanismo non è stato mai attivato dal governo, sebbene in qualche circostanza il ricorso all'istituto della coazione sia stato paventato.

¹⁰ La struttura dello Stato spagnolo ha caratteristiche peculiari, poiché le Regioni che lo compongono – Comunidades Autonomas – non sono state previste direttamente dalla Costituzione, ma sono nate a seguito di autonome iniziative assunte dalle province.

La **seconda tipologia** di intervento, diversamente da quella appena esaminata, ha carattere propriamente sostitutivo ed è generalmente denominata “*esecuzione federale*”.

Nella Costituzione austriaca, gli articoli 16, comma 4, e 23d disciplinano tale fattispecie. In particolare, ai sensi della prima delle disposizioni citate, “*i Lander sono tenuti ad adottare i provvedimenti che, nella loro sfera autonoma di attività, si rendano necessari per l’esecuzione di trattati internazionali; se un Land non rispetta tempestivamente quest’obbligo, la competenza per tali provvedimenti, particolarmente per l’emanazione delle leggi necessarie, passa al Bund. Un provvedimento adottato dal Bund in base a questa disposizione, e in particolare una legge o un regolamento emanato in tal modo, perde efficacia non appena il Land ha adottato il provvedimento necessario.*”.

L’articolo 23d, comma 5, stabilisce, inoltre, che “*nelle materie di loro competenza, i Lander sono tenuti ad adottare i provvedimenti che risultino necessari per l’attuazione di atti giuridici nel quadro dell’integrazione europea; se un Land non ottempera tempestivamente a tale dovere e ciò viene accertato nei confronti dell’Austria da una autorità giudiziaria dell’Unione europea, la competenza all’adozione di tali provvedimenti, in particolar modo per l’emanazione delle leggi necessarie, passa al Bund. Un provvedimento adottato dal Bund ai sensi del presente comma, in particolare una legge o un regolamento, perde efficacia non appena il Land abbia adottato le misure necessarie.*”.

L’articolo 23d, comma 5, prevede quindi un meccanismo di garanzia dell’esecuzione da parte dei Lander della normativa comunitaria, in base al quale, a differenza del caso di adempimento degli obblighi internazionali, il Bund può esercitare i poteri sostitutivi solo se la violazione sia stata preventivamente accertata da un organo giurisdizionale dell’Unione. Tale meccanismo rappresenta certamente una garanzia per i Lander contro eventuali abusi da parte del Bund, ma non impedisce il sorgere della responsabilità dello Stato nei confronti dell’Ue. Anche in quest’ultima ipotesi, tuttavia, l’atto statale di sostituzione ha efficacia provvisoria, in quanto cessa di produrre effetti



STRUTTURA DI SUPPORTO

nel momento in cui il Land competente abbia adottato le misure necessarie. Va sottolineato, infine, che in entrambe le ipotesi il potere di sostituzione si esercita attraverso l'adozione di atti amministrativi e normativi.

Sempre con riferimento all'esercizio di poteri sostitutivi in relazione alle responsabilità internazionali e sovranazionali dello Stato, un altro caso che merita di essere esaminato è quello del Belgio. L'articolo 169 della Costituzione, modificata nel 1993, prevede al riguardo che *“nell'intento di garantire il rispetto degli obblighi internazionali o sovranazionali, i poteri di cui agli articoli 36 (potere legislativo federale) e 37 (il governo federale) possono, nel rispetto delle condizioni fissate dalla legge, sostituirsi temporaneamente agli organi di cui agli articoli 115 (il Consiglio delle Comunità e delle Regioni) e 121 (i governi delle Comunità e delle Regioni). La predetta legge deve essere adottata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma (maggioranza qualificata e calcolata per ogni gruppo linguistico).*

Le condizioni per l'esercizio del potere sostitutivo sono precisate da altre fonti normative interne, secondo le quali occorre che la responsabilità statale sia stata accertata da un organo giurisdizionale internazionale o sovranazionale per un fatto imputabile ad una comunità o a una regione.

L'effettivo esercizio della sostituzione statale è poi condizionato da vincoli di natura procedurale, quali la diffida ad adempiere e la messa in mora della comunità o della regione inadempiente. Allorché siano state rispettate tutte le condizioni e sia spirato il termine, lo Stato federale può intervenire con le misure che ritenga più opportune, sostituendosi alla regione o alla comunità. Le disposizioni dello Stato possono essere oggetto di ricorso innanzi alla *Cour d'arbitrage* se si tratta di provvedimenti legislativi, o al Consiglio di Stato se riguardano atti amministrativi. In ogni caso l'atto statale ha natura provvisoria, perdendo efficacia nel momento in cui l'autorità locale adotti le misure richieste. E' previsto, infine, che le eventuali sanzioni pecuniarie comminate allo Stato per fatti imputabili alle comunità locali possano essere recuperate nei confronti dell'ente inadempiente.



STRUTTURA DI SUPPORTO

Alcune considerazioni conclusive possono trarsi da quanto esposto e soprattutto dalla verifica circa la concreta attuazione degli strumenti previsti negli ordinamenti presi in considerazione. Paradossalmente proprio in quegli ordinamenti che prevedono la clausola della coazione statale (Germania e Spagna) la scelta è stata la non applicazione di tale clausola. Nel concreto svolgimento dei rapporti interistituzionali tra Stato ed enti territoriali autonomi, infatti, nel corso del tempo si è assistito alla composizione di un equilibrio, in alcuni casi precario, ma che di fatto ha sempre impedito che si applicassero poteri sostitutivi veri e propri..

4. I poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali *ante riforma del Titolo V*. Se negli ultimi anni la possibilità da parte dello Stato di sostituirsi nei confronti degli altri Enti territoriali sta vivendo una stagione di rinnovato interesse, a partire dalla sua espressa costituzionalizzazione ad opera della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione realizzata nel 2001¹¹, va tuttavia rilevato che, anche prima del suo inserimento nella Carta fondamentale, essa ha costituito, nell'ordinamento repubblicano, un fenomeno tutt'altro che residuale, avendo trovato “*svariate modalità di attuazione e giustificazioni di diversa natura*”¹².

¹¹ La legge Cost. n. 3/2001 ha modificato l' art. 120 Cost. inserendo al comma 2 una disposizione dedicata al potere statale di sostituzione nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, “*nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”. Di tale disposizione e delle sue implicazioni ci si occuperà diffusamente più avanti. Un'altra ipotesi di intervento sostitutivo costituzionalizzato è quella inserita, sempre nel 2001, nel nuovo art. 117, comma 5, con riferimento agli obblighi internazionali e comunitari delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, la cui inadempienza legittima l'esercizio del potere sostitutivo statale, nelle modalità disciplinate dalle “*norme di procedura stabilite con legge dello Stato*”.

¹² G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle Autonomie*, in <http://www.issirfa.cnr.it/936,908.html>.

E' in particolare a partire dagli anni '70 che, con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario¹³, si inizia ad avvertire la necessità, da parte del legislatore statale, di garantire alcune “*esigenze unitarie e infrazionabili*”¹⁴, presto codificate sotto il *nomen juris* dell’“interesse nazionale”, la cui “prevalenza” assurge in poco tempo a “*fondamento*” di “*tutta una serie di meccanismi*” volti a comprimere le “*linee di demarcazione dei confini dell'autonomia regionale, attenuandole sino quasi a cancellarle*”¹⁵.

Tra tali meccanismi fa la sua comparsa - al fianco della “*conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità*”, della “*tecnica del ritaglio delle materie*” nel trasferimento delle funzioni tale da favorire ampi margini di riserva statale e della “*funzione di indirizzo e coordinamento*” – proprio “il potere sostitutivo”¹⁶.

Inizialmente, esso viene introdotto in alcune leggi statali degli anni '70¹⁷ al limitato fine di “*garantire il rispetto degli obblighi comunitari da parte delle regioni, in modo che lo Stato possa intervenire tempestivamente per rimediare all'inerzia della regione,*

¹³ Tale attuazione è avvenuta a partire dalle prime elezioni dei consigli regionali, tenutesi nella primavera del 1970 (in base alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante “*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*”), seguite dai c.d. 12 decreti delegati emanati nel 1972 (in base all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, c.d. “*finanziaria regionale*”) per il trasferimento dallo Stato delle funzioni e del relativo personale e dal successivo decentramento di funzioni operato nel 1977 (in base al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

¹⁴ Cfr., a tal proposito, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1994, pag. 338, secondo il quale “ben oltre le clausole costituzionali relative alle riforme economico-sociali, agli obblighi internazionali e comunitari, ai principi fondamentali delle singole materie... quel che entra in gioco, nelle forme più diverse e meno prevedibili, è una vera e propria folla di esigenze unitarie”.

¹⁵ R. Bin, *Legge regionale*, (Voce) in *Digesto Discipl. Pubbl.*, IX, Torino, 1994, 187 ss.

¹⁶ R. Bin, *Legge regionale*, cit., il cui elenco di “*modi «tipici» in cui si manifesta la prevalenza dell'interesse nazionale sulle ragioni dell'autonomia*”, per quanto giudicato dallo stesso A. “incompleto e sin troppo schematico”, appare sufficiente per i limitati scopi di questa trattazione.

¹⁷ Si vedano ad es.: L. n. 153/1975 (Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura), art. 27; L. n. 352/1976 (Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate) art. 2; D.P.R. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), art. 6, c. 3; L. n. 86/1989 (c.d. Legge La Pergola, che istituzionalizza la legge comunitaria come provvedimento con cui il Parlamento, annualmente, recepisce le direttive comunitarie), art. 11.

*scongiurando così il pericolo di dover rispondere per inadempimento*¹⁸ di fronte agli organi della Comunità Economica Europea.

Tuttavia, presto *“l’evoluzione ne allarga di molto il campo di applicazione e ne trasforma la funzione, creando una saldatura (...) tra l’attività di indirizzo e coordinamento e l’intervento sostitutivo”*¹⁹, con la prima ad orientare *ex ante* l’attività normativa o amministrativa della Regione ed il secondo ad evitare *ex post* un eventuale mancato adeguamento della stessa agli orientamenti impartiti dallo Stato.

In tale fase, il legislatore appare peraltro *“assai attento”* nel porre le *“congrue garanzie partecipative”*²⁰, al fine di evitare gravi *“invasioni di campo”* lesive dell’autonomia dell’ente regionale sostituito, generalmente con singole disposizioni inserite in leggi speciali, mentre solo con riferimento alle due ipotesi dell’*attuazione degli obblighi comunitari* e delle *funzioni delegate* (le uniche giudicate dalla giurisprudenza costituzionale suscettibili di intervento sostitutivo statale, almeno fino al 1976²¹) si perviene ad una disciplina generale dell’istituto.

Quanto alla prima ipotesi, infatti, l’art. 6, comma 3, del D.P.R. n. 616/1977 prevede che *“il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei*

¹⁸ R. Bin, *Legge regionale*, cit.

¹⁹ R. Bin, op. ult. cit.

²⁰ C. Mainardis, op. ult. cit., 40, che fa riferimento in particolare a: *“audizione della Regione inadempiente e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, adozione della misura sostitutiva previa diffida con congruo termine ad adempiere, nonché titolarità del potere in capo al Consiglio dei Ministri”*.

²¹ C. Mainardis, op. ult. cit., 36, che richiama la sent. C. Cost. n. 142/1972, nella quale si nega la possibilità di configurare un intervento sostitutivo statale nei confronti delle funzioni proprie delle Regioni, in assenza di una previsione normativa in tal senso (di rango costituzionale o primario, la Corte non lo specifica), ed il successivo *revirement* operato dalla Consulta con la sent. n. 182/1976, con cui viene fatta salva una previsione legislativa che introduceva un potere sostitutivo statale in ordine a funzioni trasferite, e non più delegate, alle Regioni.



STRUTTURA DI SUPPORTO

Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale”.

Quanto alla seconda ipotesi, invece, è l'art. 4, comma 3, dello stesso D.P.R. a sancire che *“il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975”*, a norma del quale *“in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale”*.

Successivamente, in materia di intervento sostitutivo statale su funzioni regionali delegate, interverrà poi l'art. 2, comma 3, lett. f) della L. n. 400/1988, a ribadire che *“sono sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri le proposte che il ministro competente formula per disporre il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro i termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi”*.

Manca invece, come detto, una disciplina generale dell'intervento surrogatorio dello Stato su funzioni proprie delle Regioni; carenza, questa, che si fa via via più evidente man mano che, negli anni '80, si moltiplicano per via legislativa²² i presupposti legittimanti (a titolo meramente esemplificativo: tutela dell'ambiente, diritto alla salute, tutela delle giovani generazioni, del buon andamento dell'amministrazione o

²² G. Fontana, op. ult. cit.

dell'equilibrio finanziario nazionale²³) e di conseguenza le fattispecie sostitutive previste relative alle funzioni regionali proprie più disparate (sempre a titolo esemplificativo, si va dai piani paesistici e urbanistici-territoriali²⁴ ai piani di disinquinamento²⁵, dall'istituzione di centri per le tossicodipendenze²⁶ al riparto delle quote latte tra i singoli allevatori²⁷), tra l'altro con una *“decisa attenuazione delle garanzie procedurali, drasticamente ridotte e talvolta perfino dimenticate dal legislatore”*²⁸.

Tra gli anni '80 e gli anni '90, “in mancanza di un disegno sistematico e di una disciplina organica del potere sostitutivo”²⁹, è quindi la Corte Costituzionale ad assumersi il compito di definire progressivamente, per via giurisprudenziale, *“un vero e proprio statuto della sostituzione statale con riferimento alla sfera di autonomia amministrativa regionale”*³⁰, enucleando passo passo le *condizioni* che ne legittimano l'attivazione ed i *limiti* che ne regolano l'esercizio³¹.

Presupposti e requisiti che il legislatore si limiterà poi in linea di massima a recepire, nel momento in cui andrà a dettare una disciplina generale dell'istituto anche con riferimento alle funzioni regionali proprie, e di cui la stessa Consulta richiamerà la piena vigenza anche successivamente alla costituzionalizzazione del potere sostitutivo, operata con il nuovo art. 120, secondo comma, Cost. introdotto dalla riforma del Titolo V del 2001.

²³ C. Mainardis, op. ult. cit., 31, 32.

²⁴ L. n. 431/1985, art. 1 bis, come interpretato dalla circolare del Ministero per i beni culturali e ambientali 31 agosto 1985, n. 8.

²⁵ L. n. 349/1986, art. 7, c. 9.

²⁶ L. n. 685/1976. Art. 103.

²⁷ L. n. 79/2000, art. 8.

²⁸ C. Mainardis, op. ult. cit., 40.

²⁹ C. Ventimiglia, *La Corte Costituzionale ammette poteri sostitutivi regionali: una scelta coerente con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*, in Foro amm. CDS 2004, 2, 320 ss.

³⁰ C. Mainardis, op. ult. cit., 35.

³¹ Cfr., a tal proposito, C. Mainardis, op. ult. cit., 38, secondo cui particolarmente pregnante, da questo punto di vista, risulta essere la sent. C. Cost. n. 177/1988, le cui “conclusioni (...) hanno rappresentato un punto fermo nella giurisprudenza del decennio successivo”.

Quanto ai *presupposti sostanziali*, il Giudice delle leggi ne amplia nel corso degli anni '80 il novero, ritenendo ammissibile l'intervento sostitutivo, tra l'altro:

- a) *“per la salvezza di valori costituzionalmente garantiti”* (sent.n. 81/1993, punto 10 in diritto), come la tutela della salute (sent. n. 81/1993, punto 10 in diritto) o dell'ambiente (sentt. nn. 151,153/1986; 210/1987);
- b) a salvaguardia di *“interessi unitari e come tali insuscettibili di frazionamento e localizzazione territoriale”* (sentt. n. 177/1986, 49/1987);
- c) a tutela delle *“esigenze della programmazione nazionale”* (sent. n. 294/1986);
- d) a sanzione dell'inosservanza di prescrizioni dettate nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (sent. n. 177/1986).

Quanto ai *presupposti formali*, la Consulta sancisce, ad esempio, che:

- a) *“le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali”* (sent. n. 338/1989, punto 4.3 in diritto);
- b) *“la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)”, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo”* (sent. n. 177/1988, punto 5.2 in diritto).

Quanto ai *requisiti procedurali*, la Corte costituzionale avverte che *“la legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione”*, ovvero tramite *“un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento”* (sent. n. 153/1986, punto 4 in diritto).



STRUTTURA DI SUPPORTO

A tali indicazioni della giurisprudenza costituzionale pare adeguarsi il legislatore delegato dalla l. n. 59/1997³², nel momento in cui è chiamato ad individuare *“le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, (...) che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite”*³³.

E' proprio in attuazione di tale delega che il legislatore provvede finalmente a dettare una disciplina generale del potere sostitutivo statale, a ben ventotto anni dall'avvio della riforma regionale, con l'art. 5 del D. Lgs. n. 112/1998, laddove si prevede che: *“1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. 2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva”*.

Come si può vedere, nel testo approvato viene sì positivizzato il quadro via via tracciato dal giudice costituzionale, ma sono altresì presenti alcuni importanti elementi di novità. Quanto ai *presupposti*, si richiede un'inerzia delle Regioni e degli Enti locali che

³² C.d. prima legge Bassanini, rispetto alla quale si è parlato di “terzo decentramento amministrativo” e di “federalismo a Costituzione invariata”.

³³ Art. 3, comma 1, lett. c) della L. n. 59/1997. La stessa legge aveva poi previsto, all'art. 4, comma 5, un'ipotesi di sostituzione, da parte del Governo, nei confronti di quelle Regioni che, nel termine di sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo adottato ai sensi della stessa legge 59/1997, non avessero provveduto al conferimento delle funzioni agli enti locali né individuate quelle trattenute dalla Regione ai fini dell'esercizio unitario. La disposizione richiamata in ogni caso subordinava l'effettivo esercizio del potere sostitutivo del Governo al decorso infruttuoso del termine di novanta giorni assegnato alle Regioni inadempienti per provvedere. Trattandosi di conferimento di funzioni, lo strumento (sostitutivo, e con carattere di cedevolezza) utilizzabile da parte del Governo non poteva che essere quello del decreto delegato.

sia accertata e suscettibile di comportare, alternativamente, un inadempimento di obblighi comunitari o un grave pregiudizio agli interessi nazionali. Quanto, invece, alle *garanzie procedurali*, si affermano: la necessità di un congruo termine per provvedere, assegnato all'ente inadempiente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente; l'inutile decorrenza di tale termine; l'audizione dell'ente inadempiente e, ad esito della decorrenza del termine; la nomina di un commissario *ad acta*.

Come è stato giustamente rilevato, rispetto alla giurisprudenza costituzionale che aveva dettato lo statuto del potere sostitutivo - ed in particolare alla fondamentale sentenza n. 177 del 1988 - ci sono “*molte conferme ed alcune novità: sono confermati i presupposti sostanziali (connessione del potere sostitutivo con interessi essenziali affidati alla responsabilità finale dello Stato) e talune garanzie procedurali (assegnazione di un congruo termine e audizione dell'ente inadempiente). Le novità riguardano invece l'ambito di applicazione del potere sostitutivo che si estende in modo considerevole (con il riferimento alle Regioni e agli Enti locali) e la scomparsa del limite costituito dalla possibilità di effettuare la sostituzione con riferimento alle attività prive di discrezionalità relativamente all'an, che è sostituito dal generico riferimento a tutte le funzioni e a tutti i compiti conferiti dal decreto*”³⁴, comprendendo tra le funzioni e i compiti spettanti alle regioni e agli enti locali non più solo le funzioni *delegate*, già precedentemente oggetto di disciplina generale, ma anche quelle *proprie*, che fino ad allora ne risultavano prive.

In conclusione, il passo avanti sulla definizione del potere sostitutivo appare consistente, pur restando aperto il “problema di fondo”³⁵ della mancanza di copertura

³⁴ A. De Michele, *Il potere sostitutivo dello Stato e delle Regioni nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, nella legislazione attuativa e nella giurisprudenza*, tesi di dottorato (inedita), Università degli studi di Bologna, 2007.

³⁵ V., in particolare, A. D'Atena, *Funzione (Funzioni amministrative delle regioni, III)*, (Voce), in Enc. Giur., XIV, Roma, 1989, 6, che, sotto la vigenza del vecchio titolo V, solleva l'opportunità di una copertura costituzionale dei poteri sostitutivi che autorizzi una deroga al sistema delle competenze costituzionalmente attribuite.



STRUTTURA DI SUPPORTO

costituzionale dell'intervento surrogatorio statale in ordine alle funzioni proprie degli enti territoriali sub-statali.

5. I poteri sostitutivi statali nel nuovo Titolo V della Costituzione. La legge costituzionale 3/2001, che ha completato la riforma del Titolo V della Costituzione iniziata dalla l. cost. 1/1999, ha introdotto nella Carta fondamentale della Repubblica diverse fattispecie, prefigurate nell'art. 117, quinto comma e nell'art. 120, secondo comma, che autorizzano l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli altri Enti territoriali.

La sostituzione delineata dall'art. 117, quinto comma, realizzabile secondo le procedure dettate dalla legge statale, riguarda esclusivamente le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ove risultassero inadempienti in ordine all'attuazione e all'esecuzione di accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea³⁶.

Le ipotesi di sostituzione previste all'art. 120, secondo comma Cost. consentono invece l'esercizio del relativo potere statale, oltre che verso le Regioni, anche nei confronti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni³⁷.

La normativa procedurale cui la suddette norme costituzionali rinviano è oggi rappresentata:

³⁶ Si riporta il testo dell'art. 117, quinto comma, Cost.: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.”*

³⁷ Si riporta il testo dell'art. 120, secondo comma, Cost.: *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”*

- relativamente all’attuazione dell’art. 120, secondo comma - dall’art. 8 della legge 131/2003 ³⁸(cd. Legge La Loggia);
- relativamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati di cui all’art 117, quinto comma – dai commi 1, 4 e 5, “*in quanto compatibili*”, dello stesso art. 8 della legge 131/2003 ³⁹.

In riferimento poi alle ipotesi, di cui all’art. 117, quinto comma, di mancata attuazione delle norme comunitarie da parte di Regioni o Province autonome, l’art. 11, comma 8,

³⁸ Se ne riporta il testo: “Art. 8. (Attuazione dell’articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo) 1. Nei casi e per le finalità previsti dall’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all’ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l’organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. 2. Qualora l’esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L’articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato. 3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l’esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. 4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l’intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall’articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. 5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite. 6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all’articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all’articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.”

³⁹ Tale indicazione è fornita dall’art. 6 della legge 131/2003.



STRUTTURA DI SUPPORTO

della legge 11/2005⁴⁰ (cd. Legge Buttiglione) esplicita la possibilità da parte del Governo di intervenire con regolamenti nelle materie di loro competenza, previo esame da parte della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. Tali regolamenti hanno natura cedevole, e quindi destinati a perdere efficacia al momento dell'entrata in vigore della normativa di attuazione della Regione o della Provincia autonoma⁴¹.

Per quanto concerne la disposizione di cui all'art. 120 Cost., essa è tuttora al centro di diverse questioni in ordine agli ambiti applicativi, ai presupposti giustificativi ed ai limiti dell'intervento sostitutivo dello Stato.

In primo luogo, appare particolarmente controversa la questione dell'ammissibilità di interventi di natura legislativa dello Stato per far fronte all'eventuale inadempienza delle Regioni.

Con la sentenza n. 43 del 2004, è sembrato che la Corte costituzionale, riferendosi esplicitamente all'art. 120, secondo comma, Cost., avesse implicitamente affermato che il potere sostitutivo potesse operare soltanto sul piano delle funzioni amministrative, dal momento che *“la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare*

⁴⁰ Se ne riporta il testo: *“8. In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, gli atti normativi di cui al presente articolo (N.d.A. cioè i regolamenti) possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme comunitarie. In tale caso, gli atti normativi statali adottati si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria, perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma e recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.”*

⁴¹ Su tale aspetto, A. D'Atena rileva che *“il fatto che tali discipline possano essere poste, oltre che a mezzo di atti legislativi, mediante atti non legislativi non sembra censurabile in punto di legittimità costituzionale. E' infatti vero che allo Stato è consentito adottare regolamenti nelle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva. E' però ragionevole ritenere che con riferimento ai poteri sostitutivi, l'art. 117, comma 5, Cost. consenta alla legge attuativa di derogare al divieto di cui si è appena detto”*. In *Diritto Costituzionale*, Giappichelli 2010, pag.361.



STRUTTURA DI SUPPORTO

comunque la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato... La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi generali”.

Con la successiva sentenza n. 236/2004 tale lettura non appare più così scontata, in quanto (sempre in riferimento all’art. 120, secondo comma Cost.) ha affermato che *“la disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente”.*

La Corte, pertanto, avendo fatto riferimento non solo all’art. 118 Cost., ma anche all’art. 117, sembrerebbe non escludere, almeno aprioristicamente, l’esercizio del potere sostitutivo statale in ordine alle funzioni legislative delle Regioni ⁴².

In dottrina è comunque prevalente la tesi secondo cui lo Stato possa legiferare in via sostitutiva solo nelle ipotesi di mancata attuazione degli obblighi internazionali e comunitari di cui all’art. 117, quinto comma della Costituzione. La motivazione generalmente addotta risiede nel fatto che l’art. 120 individua nel Governo della Repubblica l’organo chiamato a sostituire l’ente territoriale inadempiente, mentre l’art. 117, quinto comma, lascia la questione indeterminata. Secondo altri, invece, entrambe le norme prevedono un caso di sostituzione normativa, con la differenza che l’art. 117, comma 5, *“legittimerebbe la sostituzione governativa mediante decreto legge o decreto*

⁴² Sul punto, A. De Michele, *“L’art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V”* ne *“Le Istituzioni del federalismo”*, 5/2008, pag. 645.

*legislativo senza però obbligare l'esecutivo a seguire le procedure collaborative che devono essere necessariamente previste dalla legge di attuazione dell'art. 120*⁴³.

Resta il fatto che l'art. 8, comma 1, della legge La Loggia consente al Governo di adottare nelle ipotesi contemplate dall'art. 120, secondo comma “*i provvedimenti necessari, anche normativi*”, e che la stessa Corte costituzionale, per ultimo con la sentenza n. 361/2010⁴⁴, non abbia avuto modo fino ad oggi di assumere una chiara ed univoca posizione in proposito.⁴⁵

Un'altra questione riguarda la possibilità di considerare tassative⁴⁶ o meno le ipotesi che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi. Il problema riveste particolare importanza, in quanto riguarda la possibilità da parte del Governo di poterli esercitare in relazione all'esistenza di presupposti ulteriori rispetto a quelli enunciati dalle norme costituzionali, nonché la possibilità da parte delle Regioni di prevedere e disciplinare con proprie leggi poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali.

Una prima risposta in senso favorevole all'ammissibilità di poteri sostitutivi ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti era stata data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003⁴⁷, ma è con la successiva sentenza n. 43 del 2004 che la Corte ha eliminato ogni dubbio in proposito, affermando che l'art. 120, secondo comma Cost., “*non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato,*

⁴³ S. Pajno, “*I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*” in G. Corso, V. Lopilato, “*Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*”, parte generale, Milano, 2005, pag. 459-460;

⁴⁴ Corre l'obbligo di precisare che la sentenza richiamata concerne specificamente la capacità da parte di un Presidente di Regione, nella veste di commissario ad acta, di sostituirsi al Consiglio regionale. Purtroppo la Corte prende in considerazione, sia pure in via ipotetica, la possibilità che l'art. 120 Cost. possa legittimare il Governo, e non certo il commissario ad acta, ad adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali.

⁴⁵ Si veda, tra gli altri, il commento alla sentenza di R. Dickmann, che è tra coloro che comunque ammettono la possibilità da parte del Governo, ex art. 120 Cost., di intervenire in via sostitutiva con decreto legge negli ambiti di competenza regionale. In *federalismi.it* n. 2/2011.

⁴⁶ E. Gianfrancesco, “*Il potere sostitutivo*” in T. Groppi, M. Olivetti, “*La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*”, Torino, 2003, 2° ediz., pag. 237.

⁴⁷ Tale sentenza riguarda l'ammissibilità di poteri sostitutivi regionali, nei confronti degli enti locali, ulteriori rispetto a quelli previsti dal Governo

le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri Enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le specifiche ipotesi che li possano rendere necessari”.

Un'ulteriore questione che ha dato luogo al dibattito in dottrina è quella relativa alla natura politica⁴⁸ o giuridica⁴⁹ del potere sostitutivo attribuito al Governo.

L'interpretazione letterale del secondo comma dell'art. 120, infatti, potrebbe condurre ad una lettura della disposizione tale da connotare l'esercizio del potere sostitutivo in chiave prevalentemente politica, in considerazione del fatto che esso non è inteso come obbligatorio – *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni...”* - ma come meramente facoltativo al verificarsi di una delle fattispecie previste dalla norma⁵⁰, e quindi anche sulla base di una valutazione di ordine politico⁵¹. Ma il punto debole di tale argomentazione è rinvenibile nel fatto che, se così fosse, il potere sostitutivo sarebbe sottratto a qualsiasi forma di controllo diverso dal controllo politico del Parlamento⁵².

⁴⁸L. Buffoni, *“La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico all'art. 120, comma 2, della Costituzione”*, Torino, 2007, pag. 223

⁴⁹ M. Luciani, *“Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. Cost. n. 3 del 2001”*, relazione al Convegno *“Il nuovo titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

⁵⁰ *“Nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”*.

⁵¹ In questo senso, sentenza Tar Toscana, sez. I, n. 11 del 16 gennaio 2003.

⁵² Si veda A. De Michele, *op. cit.*, pagg. 636-637



STRUTTURA DI SUPPORTO

Per ciò che concerne i presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo, la prima ipotesi prefigurata è quella del mancato rispetto da parte degli organi delle Regioni o degli Enti locali di norme e di trattati internazionali, nonché della normativa comunitaria, che abbraccerebbe sia l'ipotesi in cui gli obblighi internazionali e comunitari restino inadempiti, sia quella in cui siano oggetto di un inadeguato adempimento.

La seconda ipotesi concerne il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Tale definizione per alcuni sembrerebbe contemplare situazioni di particolare gravità, quali terremoti, inondazioni e altre emergenze ambientali, oppure fenomeni di criminalità organizzata che incidono fortemente in particolari contesti sociali⁵³, per altri, invece, potrebbe configurare una fattispecie di pericolo di illecito costituzionale⁵⁴. In ogni caso, qualora si verificassero queste situazioni, il Governo può sostituirsi alle Regioni e agli Enti locali nel caso in cui essi non esercitino le funzioni amministrative ad essi attribuite, non provvedendovi affatto o provvedendovi in modo inadeguato.

La terza ipotesi riguarda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Questa trova un'immediata corrispondenza nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera m)⁵⁵. A tal proposito, occorre distinguere tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato⁵⁶, dai compiti di regolazione ed erogazione delle relative prestazioni, che spettano alle Regioni e agli Enti locali e la tutela delle

⁵³ A. De Michele, *op. cit.*, pag. 665

⁵⁴ C. Pinelli, *"I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario"*, in *"Foro italiano"*, 2001, n. 5, pag. 198

⁵⁵ Art. 117, comma 2, lett. m), Cost: *"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*

⁵⁶ R. Tosi, *"Cittadini. Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni"* in *"Quaderni costituzionali"*, 2003, n. 3, pag. 629

stessi, affidata al Governo attraverso l'esercizio dei poteri sostitutivi⁵⁷. In sostanza, l'esistenza di una potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia consente di affermare che l'intervento sostitutivo del Governo debba essere esercitato per garantire che i livelli essenziali predeterminati in via legislativa siano effettivamente attuati dalle Regioni e dagli Enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative di loro competenza.

Più complesso il discorso in relazione alle ipotesi della tutela dell'unità giuridica ed economica. E' il caso, questo, in relazione al quale la ricostruzione del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., viene sottoposta alla prova più difficile⁵⁸. I dubbi sorgono, innanzitutto, dal significato da attribuire all' "unità giuridica" ed alla "unità economica".

Per quanto concerne la prima, è stato ritenuto che essa esprima non solo l'esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla certezza del diritto⁵⁹. Sul piano legislativo, tale unità sembra essere rappresentata dall'appartenenza di determinate materie alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; in conseguenza di ciò, sembrerebbe impossibile utilizzare l'art. 120, secondo comma, Cost. per contrastare norme legislative delle Regioni e delle Province autonome in grado di mettere in pericolo l'unità giuridica dell'ordinamento. Tale principio si può ricavare dalla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 28 giugno 2004⁶⁰, nella quale si era posta la questione se le norme regionali "meramente demolitorie" e "di reazione" a norme statali potessero considerarsi lesive dell'unità giuridica. La Corte ha rilevato che "Stato e

⁵⁷ C. Pinelli, "Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)", in "Diritto pubblico", 2002, n. 3, pag. 900

⁵⁸ P. Capacci, A. Martin, "Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43)", in "Diritto Regione", 2004, n. 3, pag. 397

⁵⁹ F. Cintioli, "Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?", in "Quaderni costituzionali", 2002, n. 1, pag. 89

⁶⁰ Nelle stesso senso anche le sentenze della Corte costituzionale n. 62 del 2005 e n. 284 del 2006



STRUTTURA DI SUPPORTO

Regioni, secondo i criteri di riparto delle competenze, contribuiscono a produrre un unitario ordinamento giuridico, pertanto non è ammissibile che il legislatore regionale possa utilizzare la potestà legislativa per rendere inapplicabile sul proprio territorio la legge statale ritenuta illegittima, anziché utilizzare gli strumenti dell'azione in giudizio”.

Sembrerebbe, pertanto, che la Corte riconosca a se stessa il ruolo di unico arbitro dei conflitti tra fonti regionali e fonti statali, per cui ove una legge regionale metta in pericolo l'unità giuridica dell'ordinamento, la reazione dello Stato deve essere affidata unicamente all'impugnazione in via principale ex art. 127 Cost.⁶¹ e non all'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo⁶².

Per quanto riguarda la seconda, essa costituisce un valore strettamente collegato all'unità giuridica, e sembra fare riferimento alla funzione di guida economica e finanziaria che la Carta costituzionale attribuisce allo Stato. Anche in questo caso, l'unità economica giustifica il conferimento di alcune materie alla potestà legislativa esclusiva e concorrente dello Stato⁶³, pertanto il Governo potrà sostituirsi alle Regioni e agli Enti locali quando, attraverso comportamenti omissivi o commissivi, essi possano pregiudicare l'attuazione degli obiettivi economico-sociali individuati dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa⁶⁴.

⁶¹ Art. 127 Cost.: *“Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”.*

⁶² R. Bin, *“Commento a sentenza n. 198/2004 sulle c.d. leggi di reazione”*, in www.forumcostituzionale.it

⁶³ Sono materie di legislazione esclusiva dello Stato: *“moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie”*. Sono materie di legislazione concorrente: *“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*

⁶⁴ In tal senso A. De Michele, *op. cit.*, pag. 668-669.



STRUTTURA DI SUPPORTO

Occorre, ora, esaminare l'ultimo capoverso dell'art. 120, comma 2, Cost., il quale stabilisce che *“la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”*. La riserva di legge contenuta nella norma costituzionale è stata attuata dal citato art. 8 della legge n. 131 del 5 giugno 2003, che ha disciplinato le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

E' necessario, quindi, fare riferimento al significato che assumono, in tale contesto, i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Il richiamo al principio di sussidiarietà crea un legame ideale tra l'art. 120, secondo comma Cost. e l'art. 118 Cost. che disciplina l'allocatione delle funzioni amministrative nel nuovo ordinamento costituzionale. In questo senso, tale richiamo potrebbe essere interpretato come un'implicita conferma del carattere amministrativo del potere sostitutivo. Quest'ultimo, infatti, non contraddice il principio di sussidiarietà (in base al quale le funzioni amministrative sono attribuite di norma ai Comuni, che sono le entità funzionalmente e territorialmente più vicine ai cittadini interessati, ovvero alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed infine allo Stato), ma consente di operare correzioni di rotta per rimediare ad eventuali inefficienze nell'esercizio di funzioni amministrative da parte degli enti che ne sono titolari⁶⁵. Nel contesto dell'art. 120, secondo comma Cost., il principio di sussidiarietà consente perciò al Governo di derogare all'ordine legale delle competenze tra gli enti territoriali, purchè tale deroga abbia carattere meramente temporaneo. Il Governo, infatti, non può appropriarsi delle funzioni amministrative (rectius: del loro esercizio) in via definitiva, ma deve restituirle ai legittimi titolari quando essi sono pronti ad esercitarle. Pertanto, il richiamo al rispetto del principio di sussidiarietà sta ad indicare che l'esercizio dei poteri sostitutivi, lungi dal

⁶⁵ A. Police, *“Sussidiarietà e poteri sostitutivi: la funzione amministrativa nello Stato plurale”* in L. Chieffi, G. Clemente, *“Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione”*, Torino, 2004, pag. 315.



STRUTTURA DI SUPPORTO

determinare uno spostamento definitivo di competenze verso il livello centrale di governo, debba mirare a ripristinare, fin dove possibile, l'assolvimento delle proprie competenze da parte degli enti territoriali inadempienti ⁶⁶.

Per ciò che concerne il principio di leale collaborazione, esso informa tutti i rapporti fra gli Enti che costituiscono la Repubblica. Tale principio è stato elaborato dalla Corte costituzionale a partire dalla metà degli anni '80 ed applicato ai rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie in cui vi fosse un intreccio di interessi e di competenze, in funzione del perseguimento di un valore costituzionale comune ⁶⁷. In relazione al potere sostitutivo, il principio di leale collaborazione attiene strettamente alle modalità secondo le quali è esercitato. Va infatti escluso che l'esercizio del potere sostitutivo possa aver luogo sulla base della semplice constatazione dell'inerzia o dell'inadempimento dell'ente sostituito: esso postula necessariamente l'attivazione di meccanismi collaborativi (diffida ad adempiere, audizione dell'interessato, ecc.) i quali devono consentire, per quanto possibile, al destinatario della sostituzione di porre rimedio all'inerzia o all'inadempimento, adottando l'atto o compiendo l'attività omessa; in seconda battuta, nel caso in cui questo non possa o non voglia riappropriarsi delle competenze non esercitate, tali meccanismi devono comunque consentire ad esso di partecipare all'adozione dell'intervento sostitutivo nei suoi confronti ⁶⁸. Spetta, pertanto, alla legge che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo il compito di inserire taluni adempimenti procedurali che assicurino la collaborazione tra sostituto e sostituito; alla Corte costituzionale spetta, invece, il compito di sindacare l'adeguatezza delle modalità prescelte dal legislatore statale o regionale.

6. I poteri sostitutivi regionali nei confronti degli Enti locali. Se con le modifiche costituzionali apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 agli articoli 117 e

⁶⁶ F. Pizzolato, *"Il principio di sussidiarietà"* in T. Groppi, M. Olivetti, *op. cit.*, pag. 154.

⁶⁷ S. Agosta, *"La leale collaborazione tra Stato e Regioni"*, Milano, 2008, pag. 75.

⁶⁸ A. De Michele, *op. cit.*, pag. 687.

120, Cost. viene ad essere inserita nella Costituzione la previsione dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, non altrettanto avviene per i poteri sostitutivi regionali verso gli Enti locali.

In realtà, le Regioni hanno comunque sempre disposto di poteri sostitutivi, originariamente affermatasi nella forma del controllo sostitutivo⁶⁹.

La norma costituzionale, oggi abrogata, su cui si poggiava l'intero sistema di controlli sugli atti degli Enti locali, ivi compresi quelli sostitutivi, era rinvenibile nell'art. 130⁷⁰ che disponeva il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali; mentre a livello di legge ordinaria la previsione dei poteri sostitutivi delle Regioni nei confronti degli Enti locali fu operata dalla legge Scelba (L. 10 febbraio 1953, n. 62), che all'art. 59, u.c. deferiva al comitato regionale di controllo i poteri già attribuiti al Prefetto e alla Giunta provinciale amministrativa, nei confronti delle Province e dei Comuni.

Fu la stessa Corte costituzionale a suffragare tale tesi⁷¹ nel momento in cui affermò, nella sentenza del 28 novembre 1972, n. 164, che *“il controllo sugli atti così inteso*

⁶⁹ Cfr. a tal proposito A. De Michele, *op. cit.*, la quale rileva come potere sostitutivo e controllo sostitutivo siano agevolmente collegabili ma tuttavia non sovrapponibili: l'attività di controllo infatti è, per la pubblica amministrazione, un'attività secondaria, eventuale ed accessoria rispetto all'attività di amministrazione attiva, che ha quale presupposto il compimento di un atto, laddove invece il potere sostitutivo ha quale presupposto, spesso, il mancato compimento di un atto; il potere sostitutivo, inoltre, prevedendo un'attività di amministrazione attiva esercitata in sostituzione dell'ente inadempiente, è astrattamente suscettibile di limitare maggiormente l'autonomia dell'ente sostituito rispetto ad una mera attività di controllo.

⁷⁰ A norma dell'art. 130 Cost., che è stato **abrogato** dall'art.9, comma 2, della l. cost. 3/2001, *“Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione”*.

⁷¹ E. Miele, *Il sistema dei controlli da parte degli organi regionali sui comuni e sulle province “de iure condendo”*, in Nuova Rassegna, 1962, 30 ss., il quale ritiene ammissibile il controllo sostitutivo regionale in caso di inerzia su atti obbligatori per legge o più in generale in caso di impossibilità di funzionamento degli organi, mentre ravvisa una violazione dell'autonomia dell'ente locale in caso di intervento su atti facoltativi o discrezionali.



STRUTTURA DI SUPPORTO

comprende anche quello che si esercita sulla legittimità dell'omessa emanazione di uno di essi quando sarebbe stato obbligatorio effettuarla, e comporta la conseguente sostituzione nell'esercizio del potere corrispondente da parte dell'organo di controllo a quello dell'ente rimasto inattivo", precisando tuttavia che "é invece da escludere che possa ritenersi in esso inclusa anche la potestà di sostituire nell'ufficio in cui si verifichi la temporanea carenza del titolare, un organo straordinario che lo regga", potere di surroga dell'organo che, secondo la Consulta, "non può quindi non rimanere di pertinenza dello Stato".

E' in tal modo, quindi, con la bipartizione tra il potere sostitutivo sugli atti affidato alla Regione ed il potere sostitutivo sugli organi (ad es. mediante "nomina di commissari per la reggenza di Amministrazioni comunali incapaci di funzionare") che va letto, secondo il Giudice delle leggi, l'art. 59, ultimo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (cd. Legge Scelba), a norma del quale "*i poteri di controllo sostitutivo*" già "*attribuiti al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni vigenti (...) sono deferiti*" ad un organo regionale di controllo - ovvero a due organi distinti, uno per gli atti delle Province ed uno per quelli dei Comuni.

Se le prime fattispecie di poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali, sono rinvenibili sin dal 1960 ⁷², in seguito sono da ricollegare ai trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, realizzati a partire dagli anni settanta ⁷³.

Per quanto riguarda gli statuti regionali "di prima generazione", solamente in tre di essi si riscontrava in modo esplicito la previsione di controlli sostitutivi esercitabili sugli Enti locali, nonostante il fatto che l'art. 118 della Costituzione, nel testo allora vigente, disponesse che la Regione dovesse esercitare normalmente le proprie funzioni amministrative attraverso la delega agli enti locali o valendosi dei loro uffici.

⁷² Tra le prime leggi di settore, la legge 28 ottobre 1960, n. 12, della Provincia di Trento, concernente l'"Ordinamento delle Regole di Spinale e Manez".

⁷³ Si vedano i DPR 14 gennaio 1972, nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616.



STRUTTURA DI SUPPORTO

In particolare, lo Statuto del Lazio disponeva all'articolo 43, u.c. che *“I controlli sostitutivi sugli enti locali, sinchè e in quanto previsti dalle leggi, sono esercitati dalla Regione”*; quello della Regione Liguria, all'articolo 65, u.c., che *“ I controlli sostitutivi sugli enti locali previsti dalle leggi sono esercitati dalla Regione”*, ed infine lo Statuto del Molise, che individuava anche l'organo regionale preposto all'esercizio: *“I controlli sostitutivi sugli enti locali, ivi compresi i controlli sugli organi, sinchè ed in quanto previsti dalle leggi , sono esercitati dal Consiglio regionale.”* (art. 62, u.c.).

Si trattava di previsioni piuttosto sintetiche, poichè i poteri sostitutivi delle Regioni trovavano la loro disciplina essenzialmente a livello di legge regionale di delega (all'esercizio) o di “conferimento”⁷⁴ di funzioni per le materie in cui, in base agli artt. 117 e 118 Cost., le Regioni erano costituzionalmente titolari delle competenze amministrative oltre che legislative.⁷⁵

Il tentativo di prevedere una disciplina generale dei poteri sostitutivi delle Regioni nei confronti degli Enti locali nasce nell'ambito della legge di riforma delle autonomie locali (l. 8 giugno 1990 n. 142). L'art. 48, infatti, attribuiva tale potere al Comitato Regionale di Controllo (Co.Re.Co.), prevedendo altresì che le sue modalità di esercizio fossero determinate dalla legge regionale, fermo restando che esso potesse essere esercitato con esclusivo riferimento ad *“atti obbligatori per legge”*, tramite nomina di un commissario e previa assegnazione al Comune o alla Provincia inadempiente di un

⁷⁴ Un esempio può individuarsi nella legge regionale della Regione Lazio 6 agosto 1999, n. 14 *“Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo”*, che all'art. 19 prevede: *“La Giunta regionale in caso di mancato esercizio delle funzioni o dei compiti amministrativi delegati e subdelegati, ovvero di ripetuta inosservanza degli indirizzi e delle direttive regionali e statali, si sostituisce agli Enti locali destinatari di delega e sub delega inadempienti, avvalendosi delle proprie strutture organizzative, previa diffida a provvedere e a seguito dell'inutile decorso del termine prefissato. Qualora gli Enti locali persistano nel comportamento di inadempienza, la Giunta regionale propone la revoca, con legge regionale della delega o subdelega nei confronti dei singoli Enti inadempienti”*.

⁷⁵ Così la Corte costituzionale nella sent. n. 43 del 2004.



STRUTTURA DI SUPPORTO

“*congruo termine*” per provvedere non inferiore a 30 giorni (salvo deroga motivata in caso d’urgenza), il quale fosse anch’esso decorso infruttuosamente.

Tale norma venne poi abrogata dall’art. 17, comma 31, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. seconda Legge Bassanini), che al comma 45 dello stesso articolo ridisciplina la materia, prevedendo che “*qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell’incarico*”. Come si vede, le novità rispetto alla normativa del 1990 sono essenzialmente tre, rappresentate dall’individuazione del termine “congruo” non più stabilita *ex lege* in trenta giorni ma rimessa, volta per volta, all’organo titolare del potere sostitutivo, dal nuovo termine di sessanta giorni imposto a quest’ultimo per provvedere e soprattutto dalla nuova **competenza in materia del difensore civico regionale, che sarà successivamente oggetto di censura da parte della stessa Corte costituzionale**⁷⁶.

La medesima disciplina viene successivamente trasfusa nell’art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali), a norma del quale “*qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato*

⁷⁶ A partire dalla sent. Corte Cost. 6 aprile 2004, n. 112 (su cui si veda la nota a commento di R. Dickmann, *I poteri sostitutivi regionali al vaglio della Corte*, in Foro amm. CDS 2004, 3, 637), secondo la quale “le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità” e non quindi ad apparati amministrativi, quali, per l’appunto, i difensori civici regionali. Nello stesso senso, si veda anche sent. Corte Cost. 29 aprile 2005, n. 167 e relativa nota a commento di M. Spasiano, *Il difensore civico regionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in Foro amm. TAR 2005, 09, 3057.

regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico”.

Si tratta, nella sostanza, della medesima formulazione prevista dalla seconda legge Bassanini, rispetto alla quale la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha avuto modo di pronunciarsi: presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo è che si tratti di “*atti obbligatori per legge*”⁷⁷, a prescindere dalla previsione di un termine perentorio o meno, sempre che non vi sia discrezionalità sull'*an*⁷⁸; il termine assegnato all'ente locale per provvedere deve essere “*congruo*”, ovvero commisurato al tempo necessario per il compimento dell'atto, e quindi variabile in relazione al tipo di atto o al tipo di inadempimento, ed ha “*natura sollecitatoria*”, cosicché, alla sua scadenza, l'ente inadempiente conserva il potere di provvedere fino alla nomina del commissario *ad acta*⁷⁹; quest'ultimo deve essere considerato “*organo straordinario dell'ente sostituito*” e non organo dell'amministrazione regionale⁸⁰, di modo che l'atto sostitutivo da lui emanato va imputato direttamente all'ente inadempiente, il quale, quindi, non può impugnarlo di fronte al giudice amministrativo ma solo, eventualmente, annullarlo o riformarlo in sede di autotutela.

⁷⁷ Nella sentenza in questione, il Consiglio di Stato afferma, non motivando peraltro tale asserzione, che per “*atti obbligatori per legge*” debbano intendersi “*quelli la cui emanazione sia prevista da una fonte normativa* (N.d.A.: quindi anche da parte di una fonte regolamentare) “*con esclusione di quelli derivanti da una fonte contrattuale o da un atto amministrativo*”, Cons. Stato, Sez V, sentenza 2 ottobre 2006, n. 5706.

⁷⁸ Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 11 gennaio 1993, n. 28.

⁷⁹ Cons. Stato, sent. n. 157 del 27 febbraio 1979 e sent. n. 304 del 23 aprile 1982. Vanno tuttavia registrate in giurisprudenza decisioni di segno diverso, come quella di TAR Lazio, Sez. I, 27 gennaio 1992, n. 104, secondo cui il potere di provvedere rimane in capo all'ente inadempiente fino all'adozione dell'atto sostitutivo da parte del commissario ad acta, o come quella del TAR Lombardia, sez. I, 7 febbraio 1992, n. 34, secondo cui il termine ha carattere “*perentorio*” in modo da evitare che, allo spirare del termine, siano due gli organi astrattamente competenti a provvedere.

⁸⁰ Cons. Stato, sez. IV, sent. 27 aprile 2004, n. 2520. Si vedano anche, nello stesso senso: TAR Lazio, sez. I, 8 settembre 1992, n. 1096; TAR Molise, sez. I, 8 luglio 2005, n. 805; TAR Sicilia, sez. I, 10 maggio 2006, n. 1061.

Tuttavia, è solo dopo la riforma del Titolo V, Parte II, Cost., che la Corte costituzionale⁸¹, ha propriamente posto in essere, anche per i poteri sostitutivi regionali, un'opera di razionalizzazione, analoga a quella effettuata per i poteri sostitutivi statali⁸² che ha condotto al riconoscimento della loro legittimità costituzionale.

Tale riforma, come è noto, ha profondamente innovato nei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, sancendo, con l'art. 114, il principio di equiordinazione degli stessi⁸³.

In base all'art. 118, le funzioni amministrative devono essere di norma attribuite ai Comuni, ma è possibile una diversa allocazione in base ai principi di sussidiarietà verticale, di adeguatezza e di differenziazione, che può essere esercitata dalla legge statale o da quella regionale, secondo le rispettive competenze.

Dopo la riforma, a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., sino ad allora considerato fondamento costituzionale dei controlli "anche sostitutivi" delle Regioni nei confronti degli Enti locali, e con l'introduzione delle fattispecie astratte di cui al nuovo art. 120, secondo comma Cost., è stata posta in dubbio la sussistenza dei poteri sostitutivi regionali di cui all'art. 136 del TUEL, d.lgs. 267 del 2000.

Numerosi, infatti, furono i ricorsi di legittimità costituzionale promossi dal Governo verso leggi regionali che continuavano ad attribuire ad organi della Regione poteri

⁸¹ Già a partire dalla sentenza n. 313 del 2003 ma prioritariamente con la nota sentenza n.43 del 2004, e poi, a seguire, dalle sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 227, 236 del 2004 e nn. 167, 244, 300 del 2005 e n. 397 del 2006.

⁸² E. Raffiotta "A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione? Nota a sent. Corte costituzionale n. 397 del 2006" in "Le Regioni", 2007.

⁸³ Art. 114 Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."

sostitutivi nei confronti degli Enti locali⁸⁴ anche successivamente all'avvenuta modifica costituzionale.

Tali ricorsi erano finalizzati ad accertare che il potere sostitutivo, nei confronti di tutti gli enti territoriali, fosse stato riservato in via esclusiva al Governo dall'articolo 120, Cost., con la conseguente inammissibilità di ulteriori poteri sostitutivi in capo alle Regioni.⁸⁵

Determinante, in merito, è stata l'opera di razionalizzazione dell'istituto posta in essere dalla giurisprudenza costituzionale, che ha invece condotto, con la nota sentenza n. 43 del 27 gennaio del 2004⁸⁶, alla dichiarazione di ammissibilità degli interventi sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, al riconoscimento della legittimità costituzionale dei poteri sostitutivi delle Regioni, nonché alla definizione di un proprio apposito "statuto", analogo a quello già delineato per i poteri sostitutivi dello Stato nella storica sentenza n. 177 del 1988.

Già nel 2003 la Corte, nella sentenza n. 313, aveva previsto, seppur solo "ipoteticamente"⁸⁷, l'ammissibilità di un potere di surrogazione regionale nei confronti degli Enti locali, prevedendo che: "*qualora siano in ipotesi da ammettere poteri sostitutivi regionali nei confronti degli Enti locali, ulteriori rispetto a quelli facenti capo*

⁸⁴ Per una rassegna di detti ricorsi si veda, tra gli altri, P. Cavaleri, "*Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*" in "*Le Regioni, 2003*".

⁸⁵ Cfr. A. De Michele, *op. cit.*, p. 197

⁸⁶ La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità- in riferimento all'art. 120, c. 2, all'art. 114, commi 1 e 2, e all'art. 117, c.2, lett. p), Cost., - dell'art 91, c. 8, della l.r. Veneto n. 33 del 2002, in cui era previsto che la Regione potesse nominare un commissario ad acta qualora il comune non avesse modificato gli strumenti urbanistici entro il termine prefissato.

Per un commento alla sentenza n. 43 del 2004 si vedano ex multis: R. Dickmann, "La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43) in www.federalismi.it, 2004, T. Groppi, Nota alla sent. N. 43 del 2004, sul Forum di Quaderni costituzionali in [http:// www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); F. Merloni, "Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali" (Commento alla sentenza n. 43/2004), in "*Le Regioni*", n. 4/2004; G. Marazzita, "I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze" in "*Le Istituzioni del Federalismo*", 2005, 5, p.819 e ss.

⁸⁷ A. Martin, *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Cost. (Brevi note a margine della sentenza della Corte. Costituzionale n. 43 del 2004, 5.*

al Governo, quali quelli previsti dall'art. 120 Cost., attuato ora dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, [...]”⁸⁸, e poi delineando criteri e presupposti che successivamente la giurisprudenza costituzionale imporrà al legislatore regionale come limiti e condizioni per il legittimo esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali.

Ma è propriamente con la suddetta sentenza 43/2004 (e poi con altre successive⁸⁹) che la Corte ha affermato la possibilità anche per le Regioni di prevedere e disciplinare, con proprie leggi, poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali chiarendo che **l'art. 120, secondo comma, della Costituzione “non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi”**.

La Corte ha ritenuto pertanto ammissibile che *“la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4, e dell'art. 118, commi 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”*.

Il ragionamento che ha portato la Corte ad ammettere la possibilità di poteri sostitutivi regionali si basa sul nesso che lega la competenza ad allocare le funzioni amministrative e la possibilità di disciplinare poteri sostitutivi: viene individuato un

⁸⁸ La sent. 313 del 2003 così prosegue: *“tali poteri sarebbero in ogni caso da ascrivere a organi di governo dell'ente che nell'ambito di responsabilità più generali riconosciutegli, agisce in sostituzione: nel caso in questione ad organi della Regione, non ad apparati amministrativi. In secondo luogo, il rispetto dell'autonomia degli Enti locali presupporrebbe che l'omissione alla quale si intenda sopperire con l'intervento sostitutivo sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna. In terzo luogo occorrerebbe un procedimento definito dalla legge, adottata secondo l'ordine delle competenze rispettivamente statali o regionali, fissato dalla Costituzione: un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni e messo in condizione di ovviare all'omissione, una volta che questa sia stata riconosciuta, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo quella mera previa segnalazione di cui parla la disposizione impugnata.”*

⁸⁹ Corte cost., sent. nn. 167 del 2005, 69 e 236 del 2004.

rapporto tra la competenza del legislatore, sia esso statale o regionale, ad allocare le funzioni amministrative e la possibilità di disciplinare ipotesi di intervento sostitutivo.⁹⁰

La Corte, infatti, chiarisce che il fondamento costituzionale dei poteri sostitutivi regionali - ulteriori rispetto a quelli “straordinari” previsti dall’articolo 120 Cost. - è implicitamente rinvenibile nel nuovo articolo 118 Cost. (in connessione con l’art. 117, Cost.), che al primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, “le funzioni amministrative“, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ad un livello diverso di governo. E poiché tale collocazione, secondo l’art. 97 Cost., deve trovare la sua base nella legge, ne deriva che *”sarà sempre la legge statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta collocazione delle funzioni”* in conformità ai principi generali indicati. (C. cost. sent. n. 43 del 2004).

E’ in questo quadro del nuovo sistema di distribuzione delle competenze e di attribuzione delle funzioni del rinnovato Titolo V che, quindi, può considerarsi ammissibile anche *“l’eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti e non compiuti tempestivamente dagli ente competente”*. Altrimenti, chiarisce la Corte, si giungerebbe all’assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi di livello superiore che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà.

⁹⁰ Cfr. G. Marchetti, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Rassegna parlamentare* 2005, fasc. 1, p 257.

Il potere surrogatorio dovrebbe, perciò, essere previsto dalla legge regionale solo nei casi in cui, nel rispetto del principio di sussidiarietà, fosse sproporzionato allo scopo un intervento diretto a collocare la funzione al livello di governo superiore.⁹¹

La Corte costituzionale connette, quindi, il riconoscimento dei poteri sostitutivi al fondamentale principio di sussidiarietà, anch'esso costituzionalizzato ad opera della riforma costituzionale del 2001, nonché, richiamandosi all'art.120, secondo comma, ultimo periodo Cost., anche al principio di leale collaborazione.

Infatti, poichè a seguito della riforma costituzionale anche agli Enti locali sono state riconosciute attribuzioni costituzionalmente garantite che non possono essere sottratte tramite la surrogazione senza il rispetto delle garanzie derivanti dal principio di leale collaborazione, il Giudice costituzionale⁹² afferma che debbono valere nei confronti di detti enti le stesse condizioni e limiti enucleati dalla giurisprudenza costituzionale per le fattispecie sostitutive statali (in particolare nella sentenza n. 177 del 1988).

I principi di cui alla sentenza 43/2004, insieme a quelli successivamente enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, devono quindi necessariamente trovare ingresso nella legge regionale che preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, pena l'illegittimità costituzionale della legge stessa.

Le condizioni e i limiti che devono essere rispettati per l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali sono:

a) Riserva di legge e preventiva e chiara individuazione dei presupposti:

le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge, quindi nel rispetto del principio di legalità sostanziale (sent. 338 del 1989). Essa deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali⁹³. I presupposti sostanziali sono individuabili nell'inadempimento da parte dell'Ente competente, nell'impulso all'attivazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi (sentt. nn. 72 e 227 del

⁹¹ Cfr. G. Marchetti, *op. cit.*, 258.

⁹² Cfr. E. Raffiotta *op. cit.*, 2.

⁹³ Corte cost. Sentt.nn. 9, 43, 70,71, 72, 73 del 2004, e anche nn. 140, 227 del 2004



STRUTTURA DI SUPPORTO

2004), e nella salvaguardia di interessi unitari; infatti anche le Regioni, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo, sono chiamate a svolgere un'importante ruolo unificante nell'ambito delle proprie comunità.

b) Limiti alla individuazione delle attività che possono essere oggetto dell'esercizio del potere:

la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività "*prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)*", la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo (sent. n. 177 del 1988). In particolare si richiede che l'omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna. (sent. n. 313 del 2003 ed altre ⁹⁴)

c) Attribuzione della competenza (o della decisione di attivare l'esercizio) del potere sostitutivo ad un organo di governo della Regione:

il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, ma in ogni caso non da parte del difensore civico regionale. Esso, infatti, è soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, per ciò dunque non qualificabile come organo di governo regionale. Poiché i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti determinano spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidono direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, al loro legittimo esercizio sono legittimati i soli organi di vertice

⁹⁴ Corte Cost. Sentt. nn., 9, 70, 71, 72, 73 del 2004, 313 del 2003 e anche n. 140,172, 227 del 2004.

regionali cui competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità (sentt. n. 112, 173 del 2004 e n. 167 del 2005 ⁹⁵).

d) **Previsione di adeguate garanzie procedimentali:**

Poiché gli interventi sostitutivi costituiscono un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni agli Enti locali definite dalla legge sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei loro confronti condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati dalla Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Pertanto le leggi regionali che prevedono e disciplinano il controllo sostitutivo devono prevedere delle procedure di diffida ad adempiere entro un congruo termine dell'ente locale inerte e altresì contemplare idonee procedure di interlocuzione tra sostituito e sostituendo fino al momento dell'adozione del provvedimento sostitutivo. (sent. 227 del 2004).

Da ciò consegue che solo nel caso in cui l'ente persista nell'inerzia o nell'inadempimento possa giustificarsi la sostituzione regionale.

Inoltre, soltanto quando la Regione eserciti il potere sostitutivo nei confronti di enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, cioè gli Enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Cost., quindi Comuni, Province e Città metropolitane, si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto della suddetta procedura articolata di garanzia (in particolare la previa consultazione) ⁹⁶.

⁹⁵ A seguito della abrogazione dell'art. 130 della Cost. che prevedeva l'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali, alcune regioni tra cui l'Abruzzo hanno attribuito al difensore civico regionale l'esercizio del potere sostitutivo sugli atti degli enti locali già previsto all'art. 136 del d.lgs. 267 del 2000. La Corte costituzionale nella sent. 29 aprile 2005 n.1 67 ha però dichiarato incostituzionale l'art. 1 della l.r. dell'Abruzzo n. 4 del 2004, laddove attribuiva al difensore civico regionale i poteri di sostitutivi su atti degli enti locali obbligatori per legge.

⁹⁶ Si vedano sentt. Corte cost. n. 43/2004 e 244/2005. Quest'ultima sentenza fa riferimento, in particolare, alle comunità montane.



STRUTTURA DI SUPPORTO

7. Regioni a statuto ordinario. Disposizioni statutarie sui poteri sostitutivi. Non possono esservi dubbi sul fatto che, analogamente a quanto è avvenuto per i poteri sostitutivi statali, l'indicazione della possibilità da parte delle Regioni di ovviare alle eventuali inadempienze degli Enti locali nell'esercizio delle loro funzioni amministrative debba auspicabilmente risiedere nella legge fondamentale regionale, cioè nello statuto.

Di seguito si è proceduto quindi ad analizzare gli statuti ordinari “di ultima generazione”, tutti in vigore, ad eccezione di quelli della Basilicata, del Molise e del Veneto⁹⁷, per verificare se e come i poteri sostitutivi regionali nei confronti degli Enti locali siano stati disciplinati.

Quasi tutte le Regioni hanno richiamato nel proprio statuto l'istituto della sostituzione; solamente due, Piemonte e Puglia, non ne fanno cenno. Per quanto concerne la Toscana, che prefigura una sorta di potere sostitutivo normativo, si rimanda al paragrafo successivo.

Taluni statuti hanno dedicato una trattazione più ampia e specifica ai poteri sostitutivi, altri si sono limitati ad un minimo richiamo.

Da evidenziare che sono **quattro le Regioni** (Lazio, Marche, Umbria e Veneto) che hanno previsto, come presupposto procedimentale, il **ricorso al preventivo parere del CAL**.

L'analisi segue lo schema dei criteri enucleati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 43 del 2004 per il legittimo esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle Regioni, individuando in ciascuno statuto, che ne abbia inserito la previsione, i presupposti sostanziali e procedurali del potere sostitutivo, l'attribuzione dell'organo

⁹⁷ Per quanto concerne la Basilicata, si segnala l'avvenuta recente approvazione (14.12.2011), da parte della prima commissione consiliare, di un documento programmatico nel quale sono tratteggiate le linee portanti del progetto statutario. Il Consiglio regionale Veneto ha invece approvato il nuovo testo statutario il 18 ottobre 2011 in prima deliberazione. La legge statutaria del Molise, infine, approvata in seconda deliberazione il 22 febbraio 2011, è stata impugnata dal Governo nella seduta del CdM del 23 marzo dello stesso anno.



STRUTTURA DI SUPPORTO

competente all'esercizio, le garanzie procedurali previste in conformità al principio di leale collaborazione, nonché il rinvio della disciplina più puntuale alla legge regionale ordinaria.

REGIONE ABRUZZO - Statuto promulgato il 28 dicembre 2006.

La previsione del potere sostitutivo⁹⁸ esercitabile dalla Regione, viene collocata nel Titolo VI "Strumenti di raccordo", alla Sezione II, specificamente dedicata ai "Rapporti Regione – Enti Locali".

L'art. 70, relativamente alle funzioni conferite, stabilisce al comma 2 che "*La Giunta, in caso di inerzia o d'incapacità di funzionamento degli Enti locali, adotta gli atti necessari ad assicurare la gestione regionale diretta, secondo il procedimento disciplinato dalla legge.*"

Il presupposto del potere sostitutivo viene identificato non solo nella "inerzia" degli Enti locali ma anche nella "incapacità di funzionamento" dell'ente.

Quanto al procedimento, la sua disciplina viene demandata alla legge regionale. La competenza ad adottare il provvedimento di sostituzione o meglio ad "*adottare gli atti necessari*" è affidata specificamente all'organo esecutivo della Regione, ossia alla Giunta.

REGIONE CALABRIA - Statuto Regione Calabria, legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 per ult. mod. dalla l.r. 9.11.2010, n. 27.

REGIONE CAMPANIA - Statuto regionale della Regione Campania, legge regionale 28 maggio 2009, n. 6.

⁹⁸ La Regione Abruzzo aveva già trattato il controllo sostitutivo sugli atti degli EE.LL. con la l. n. 4 del 23 gennaio 2004, che all'art. 1 disciplinava in modo estremamente dettagliato tutte le fasi del procedimento. L'articolo è stato dichiarato illegittimo dalla Corte cost. con la sentenza n.167 del 2005, in quanto attribuiva al difensore civico regionale la titolarità del potere sostitutivo.



STRUTTURA DI SUPPORTO

I testi della Calabria e della Campania si limitano a prevedere i poteri sostitutivi regionali nell'ambito dell'elencazione delle attribuzioni del Presidente della Giunta Regionale, con formulazioni pressoché analoghe.

Infatti, nello Statuto calabro all'art. 34, comma 1 lett. m) è così disposto:” *Il presidente della Giunta regionale: m) adotta i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti sostitutivi di competenza della Regione, ove non sia disposto diversamente*”; analogamente, il testo campano all'art. 47: “*Il presidente della Giunta regionale: m) adotta i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti nell'esercizio dei poteri sostitutivi di competenza della Regione*”.

Nei due suddetti testi, a differenza di quanto stabilito negli altri statuti regionali, la competenza all'adozione dei provvedimenti di sostituzione è attribuita specificamente al Presidente della Giunta. Ogni altro elemento di disciplina è invece affidato alla legge regionale.

REGIONE EMILIA ROMAGNA - Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, mod. dalla l.r. 27.7.2009, n.12.

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna colloca la previsione del potere sostitutivo regionale nei confronti degli Enti locali nell'ambito del Titolo VI “Il sistema amministrativo regionale” – Capo II -Amministrazione regionale.

L'art. 60 stabilisce che la Regione svolga verifiche sulle funzioni attribuite agli Enti locali e, al comma 4, che “*La Regione, tramite un proprio organo di governo, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia un'accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni conferite e ciò sia lesivo di rilevanti interessi nel sistema regionale e locale e dei cittadini. La legge regionale stabilisce le garanzie procedurali per l'Ente locale interessato, secondo il principio di leale collaborazione...*”. Anche in questo caso non è quindi rinvenibile uno specifico articolo



STRUTTURA DI SUPPORTO

dello Statuto dedicato esclusivamente ai poteri sostitutivi regionali, ma la disciplina relativa ad essi è posta nell'ambito dei principi dell'attività amministrativa regionale.

Quanto ai presupposti dei suddetti poteri, la norma individua una tipologia di inerzia di tipo qualificato, essendo richiesto che l'inattività degli Enti locali si configuri come “*accertata e persistente*”; inoltre, è presupposto connesso il fatto che detta inerzia comporti la lesione di rilevanti interessi unitari, attinenti all'intero sistema regionale e locale e dei cittadini e alla cui salvaguardia il potere sostitutivo è chiamato a porre rimedio.

Anche lo Statuto dell'Emilia-Romagna rimanda, per la disciplina puntuale del procedimento, alla legge regionale ⁹⁹, ma al tempo stesso vincola esplicitamente quest'ultima a conformare detto procedimento al principio di leale collaborazione, attraverso la previsione di adeguate garanzie per l'ente locale interessato.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'organo competente a porre in essere i provvedimenti sostitutivi, l'art. 60 indica genericamente un “proprio organo di governo”.

REGIONE LAZIO - Legge statutaria 11 novembre 2004, n.1.

Lo Statuto della Regione Lazio ha dedicato al potere sostitutivo l'intero articolo 49, oggetto di particolare disamina nel paragrafo 9.

REGIONE LIGURIA - Legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1, mod dalla l. st. 5.10.2007, n.1.

Anche lo Statuto della Liguria ha dedicato al potere sostitutivo regionale uno specifico articolo, nell'ambito del capo VII relativo alle autonomie locali.

L'ultimo capoverso dell'art. 51 stabilisce: “*In caso di inerzia degli enti locali nell'esercizio dell'attività amministrativa attribuita, la Regione, previa assegnazione di*

⁹⁹ Il legislatore dell'Emilia – Romagna ha disciplinato il potere sostitutivo regionale con la l.r. n. 3 del 1999, poi sostituita dalla l.r. n. 6 del 2004 con la quale, all'art. 30, è stata introdotta una disciplina di carattere generale degli strumenti sostitutivi regionali.

un termine a provvedere, esercita il potere sostitutivo secondo quanto previsto dall'art. 63.”

Specificamente, poi, il richiamato art. 63 così recita: *“Sulla base dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza e nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Regione può sostituirsi ad organi degli enti locali i quali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, non adottino norme o atti previsti come obbligatori dalla normativa regionale. L'atto di sostituzione è adottato sentito l'ente interessato.”*

La norma statutaria non opera quindi un esplicito rinvio alla legge regionale: già essa impone gli stessi vincoli stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale.

Il presupposto del potere sostituito è individuato in un'inerzia “qualificata”¹⁰⁰, degli enti locali in ordine all'esercizio delle funzioni conferite, in quanto viene specificato che essa debba concernere norme o atti la cui obbligatorietà sia prevista dalla normativa regionale.

E' da porre in rilievo che l'oggetto dell'intervento sostitutivo non riguarda solamente provvedimenti amministrativi, bensì anche “norme”, quindi provvedimenti “normativi”.

Poiché il potere normativo degli enti locali si sostanzia (oltre che nella potestà statutaria) nella adozione di regolamenti, atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi, deve presumersi che la disposizione alluda alla possibilità di una sostituzione normativa da parte della Regione, correlata alla mancata adozione di regolamenti da parte degli Enti locali ¹⁰¹.

Relativamente alla disciplina delle procedure di sostituzione, viene fatto specifico richiamo al rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Infatti, vengono previste idonee garanzie procedurali affinché la Regione possa supplire all'omissione degli Enti locali, nel pieno rispetto dell'autonomia dell'ente sostituito. Tali garanzie sono

¹⁰⁰ Cfr. G. Sciullo, *Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni*, in *Federalismi.it* 11/2005.

¹⁰¹ Su tale argomento si rimanda alle considerazioni svolte nel paragrafo 8.



STRUTTURA DI SUPPORTO

individuabili nel previo invito a provvedere entro un termine fissato in modo congruo (anche la violazione dei termini è una forma di inerzia) e nella possibilità data all'ente interessato di essere ascoltato prima dell'adozione dell'atto di sostituzione.

La competenza relativa all'adozione dell'atto sostitutivo è genericamente attribuita alla Regione.

REGIONE LOMBARDIA – Legge regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1. Statuto d'autonomia della Lombardia.

Nel nuovo Statuto della Lombardia il richiamo alla disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi si incardina in uno dei primi articoli, art. 4, nel Titolo I dedicato alla enunciazione dei “principi”.

Nell'ambito dei rapporti tra le autonomie territoriali ubicate nel territorio regionale, detto articolo dispone che: *“La legge regionale disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inattività o inadempienza degli enti locali in ordine alle funzioni loro conferite dalla Regione”*.

La sintetica disposizione si limita così a richiamare solo alcuni dei presupposti necessari per l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali..

REGIONE MARCHE – Legge statutaria 8 marzo 2005, n.1.

La legge statutaria della Regione disciplina il potere sostitutivo regionale nell'ambito delle funzioni e delle prerogative attribuite alla Giunta regionale.

L'art. 28, al comma 2, dispone che *“La Giunta regionale, a salvaguardia degli interessi unitari e sentito il Consiglio delle autonomie locali, esercita il potere sostitutivo, nei confronti degli enti locali per il compimento di atti obbligatori relativi all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione. L'esercizio del potere sostitutivo è disciplinato dalla legge regionale che prevede adeguate garanzie procedurali nel rispetto di sussidiarietà e di leale collaborazione.”*



STRUTTURA DI SUPPORTO

In merito ai presupposti del potere sostitutivo, la norma non richiama esplicitamente l'inerzia, l'inattività o l'inadempimento da parte degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite, così come nella maggior parte degli altri statuti, ma fa espresso riferimento alla necessaria *“tutela degli interessi unitari”* a motivo della quale l'intervento di sostituzione si rende attivabile.

Viene inoltre specificamente individuato nella Giunta regionale l'organo cui è attribuita la competenza per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Nell'affidare al legislatore regionale la disciplina del potere sostitutivo, lo Statuto prevede il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, attraverso apposite garanzie del procedimento sostitutivo. Ciò al fine di assicurare la possibilità all'ente locale di far valere le proprie ragioni e di poter eventualmente evitare la sostituzione mediante autonomo adempimento.

La disposizione, infine, stabilisce la necessità di “sentire” preventivamente il Consiglio delle autonomie locali in qualità di organo consultivo e rappresentativo delle autonomie.

REGIONE MOLISE - Statuto approvato dal Consiglio regionale con seconda deliberazione in data 22 febbraio 2011 — (Impugnato dal Governo in data 23.3.2011).

Lo Statuto fa riferimento ai poteri sostitutivi nel Titolo VII - Rapporti con le autonomie locali – nella partizione relativa all'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale.

All'art. 65, comma 3, dispone che: *“Nell'ambito delle funzioni conferite, la Regione svolge il coordinamento, l'indirizzo, la programmazione, la pianificazione e la verifica dell'efficacia, adottando, ove necessario, interventi sostitutivi con le modalità previste dalla legge regionale e nel rispetto del principio di leale collaborazione.”*

La norma non pone specifici vincoli alla legge regionale per la definizione dei presupposti sostanziali e procedurali, nè richiama situazioni di inerzia o di inadempimento dell'ente locale nè esigenze di unitarietà.



STRUTTURA DI SUPPORTO

REGIONE UMBRIA – Legge regionale 16 aprile 2005 n. 21, mod. dalla l.r. 4.1.2010, n.1.

Nell’ambito del Titolo IV “Rapporti Regione Enti Locali”, lo Statuto umbro dedica specificamente l’art. 27 al “Potere sostitutivo”, stabilendo che *“La legge regionale disciplina le modalità e le garanzie del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dei Comuni e delle Province nell’esercizio delle funzioni amministrative loro conferite. La Giunta regionale, previa diffida all’ente inadempiente con fissazione di un congruo termine, esercita, **sentito il Consiglio delle Autonomie locali**, il potere sostitutivo e adotta gli atti necessari dandone comunicazione al Consiglio regionale.”*

L’intervento sostitutivo regionale si fonda, anche in questo caso, sul presupposto dell’inerzia che non viene ulteriormente qualificata. La disciplina concreta delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa alla legge regionale che dovrà prevedere anche opportune garanzie per Comuni e Province.

Relativamente al procedimento, la norma si presenta piuttosto puntuale nel prefigurare quelle garanzie richieste come condizioni necessarie per il legittimo esercizio del potere sostitutivo regionale: la previa diffida all’ente inadempiente e l’assegnazione di un congruo termine per l’adempimento.

E’ prevista, inoltre, la **consultazione del Consiglio delle autonomie locali**, la cui obbligatorietà è ulteriormente rinvenibile nel successivo art. 29 dedicato alla disciplina specifica di tale organo.

La competenza per l’esercizio del potere sostitutivo è posta in capo alla Giunta, ma nel contempo è stabilito che dei procedimenti surrogatori venga messo a conoscenza anche il Consiglio regionale, ed è questa una previsione che riscontriamo unicamente nello Statuto umbro.

REGIONE VENETO – Deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale all’unanimità in prima deliberazione nella seduta del 18 ottobre 2011.



STRUTTURA DI SUPPORTO

La previsione dei poteri sostitutivi e la relativa disciplina è presente in diverse norme della deliberazione statutaria, anche se è specificamente individuabile nell'articolo 17 del Capo II "Il sistema veneto", nell'ambito del Titolo I.

L'art. 17 – Potere sostitutivo – stabilisce, infatti, che *“Sulla base dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza e nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Regione, nelle materie di competenza regionale, può sostituirsi ad organi degli enti locali in caso di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge. L'atto di sostituzione è adottato **sentiti l'ente interessato e il Consiglio delle Autonomie locali.**”*

I presupposti sostanziali del potere di sostituzione sono rappresentati, anche qui, sia nell'inerzia che nell'inadempimento da parte degli enti locali, relativamente ad obblighi fissati dalla legge. Non viene individuato l'organo di governo regionale cui deve essere affidato l'esercizio del potere sostitutivo, poiché ci si riferisce in termini generali alla Regione.

Riguardo al procedimento di sostituzione, viene prevista la garanzia, a tutela dell'ente interessato, del suo coinvolgimento prima dell'adozione dell'atto surrogatorio definitivo nonché la necessaria consultazione del Consiglio delle autonomie locali. All'intervento dell'organo rappresentativo delle autonomie, lo Statuto veneto sembra attribuire particolare valenza, in considerazione del fatto che all'art. 16, comma 5, lett. e) è ribadita la natura obbligatoria del suo parere *“sugli atti di sostituzione adottati dalla Regione nei casi di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge da parte degli enti locali”*.

TABELLE

REGIONE	RIFERIMENTO STATUTO (o alle deliberazioni legislative relative ai nuovi Statuti)
<p>ABRUZZO Statuto regionale 28 dicembre 2006</p>	<p>Art. 70 (Le funzioni amministrative conferite)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La legge assicura la copertura finanziaria delle funzioni amministrative conferite e la dotazione di personale 2. La Giunta, in caso di inerzia o d'incapacità di funzionamento degli Enti locali, adotta gli atti necessari ad assicurare la gestione regionale diretta, secondo il procedimento disciplinato dalla legge. 3. La legge disciplina il controllo sui fondi assegnati agli Enti locali.
<p>BASILICATA</p>	<p>NO</p>
<p>CALABRIA Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25</p>	<p>Art. 34 (Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale)</p> <p>1. Il presidente della Giunta regionale: a)-l) (omissis) m) adotta i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti sostitutivi di competenza della Regione, ove non sia disposto diversamente;</p>
<p>CAMPANIA Legge regionale 28 maggio 2009, n. 6</p>	<p>Art. 47 (Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale)</p> <p>1. Il presidente della Giunta regionale: a)-l) (omissis) m) adotta i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti nell'esercizio dei poteri sostitutivi di competenza della Regione;</p>
<p>EMILIA ROMAGNA Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13</p>	<p>Art. 60 (Principi dell'attività amministrativa regionale)</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. (omissis) 2. La Regione, conformemente ai principi previsti dall'art. 118 della Costituzione, esercita le funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello regionale e svolge verifiche sulle funzioni amministrative attribuite agli Enti locali. I programmi regionali sono deliberati in base a norme che assicurano il concorso degli Enti locali. 3. Nel determinare l'allocazione di funzioni a livello locale, la legge regionale assicura la copertura finanziaria e la necessaria dotazione di personale e prevede procedure per la verifica dell'utilizzo dei fondi assegnati. 4. La Regione, tramite un proprio organo di governo, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia un'accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni conferite e ciò sia lesivo di rilevanti interessi nel sistema regionale e locale e dei cittadini. La legge regionale stabilisce le garanzie procedurali per l'Ente locale interessato, secondo il principio di leale collaborazione. Nelle forme stabilite dalla legge, la Regione verifica la realizzazione dei programmi la cui attuazione è demandata agli Enti locali, nel rispetto dell'autonomia degli stessi.
<p style="text-align: center;">LAZIO Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1</p>	<p style="text-align: center;">Art. 49 (Potere sostitutivo)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Regione, nelle materie di propria competenza, disciplina con legge l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento, da parte degli enti locali destinatari di funzioni conferite, nel compimento di atti o attività obbligatori per la tutela di interessi di livello superiore espressi da norme o dai programmi regionali e provinciali. 2. La legge regionale stabilisce, in particolare, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo e adeguate garanzie nei confronti dell'ente locale, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in condizioni di interloquire e di adempiere autonomamente fino al momento dell'adozione del provvedimento sostitutivo. 3. Il potere sostitutivo è esercitato dalla Giunta regionale o sulla base di una sua decisione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali.

<p style="text-align: center;">LIGURIA Legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1</p>	<p style="text-align: center;">Art. 51 (Attività amministrativa)</p> <p>1. L'attività amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, è attribuita agli enti locali legge regionale che determina gli standard e i requisiti quantitativi e qualitativi da rispettare nel territorio regionale. In caso di inerzia degli enti locali nell'esercizio dell'attività amministrativa attribuita, la Regione, previa assegnazione di un termine a provvedere, esercita il potere sostitutivo secondo quanto previsto all'articolo 63.</p> <p style="text-align: center;">Articolo 63 (Potere sostitutivo)</p> <p>1. Sulla base dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza e nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Regione può sostituirsi ad organi degli enti locali i quali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, non adottino norme o atti previsti come obbligatori dalla normativa regionale.</p> <p>2. L'atto di sostituzione è adottato sentito l'ente interessato.</p>
<p style="text-align: center;">LOMBARDIA Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1</p>	<p style="text-align: center;">Art. 4 (Autonomie territoriali)</p> <p>1. La Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario.</p> <p>2. Con legge regionale è conferita ai comuni, alle province e alla città metropolitana ogni funzione di interesse locale, salvo il conferimento di ulteriori funzioni.</p> <p>3. (omissis).</p> <p>4. La legge regionale disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inattività o inadempienza degli enti locali in ordine alle funzioni loro conferite dalla Regione.</p>
<p style="text-align: center;">MARCHE Legge statutaria 8 marzo 2005 n. 1</p>	<p style="text-align: center;">Art. 28 (Funzioni della Giunta regionale)</p>



STRUTTURA DI SUPPORTO

	<ol style="list-style-type: none">1. (omissis)2. La Giunta regionale, a salvaguardia degli interessi unitari e sentito il Consiglio delle autonomie locali, esercita il potere sostitutivo, nei confronti degli enti locali per il compimento di atti obbligatori relativi all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione.3. L'esercizio del potere sostitutivo è disciplinato dalla legge regionale che prevede adeguate garanzie procedurali nel rispetto di sussidiarietà e di leale collaborazione."
<p>MOLISE Statuto della Regione Molise Approvato dal Consiglio regionale con seconda deliberazione in data 22 febbraio 2011</p>	<p>Art. 65 (Organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale)</p> <ol style="list-style-type: none">1. La Regione organizza le funzioni amministrative a livello locale conferendo a Comuni, Province e altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale.2. Il conferimento e la disciplina delle funzioni si ispirano ai seguenti principi:<ol style="list-style-type: none">a) sussidiarietà;b) efficienza, economicità e adeguatezza, tenendo conto della capacità organizzativa degli enti di garantire, in forma singola o associata, l'esercizio delle funzioni;c) differenziazione, in relazione alle diverse caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;d) responsabilità e unicità dell'amministrazione;e) copertura finanziaria dei costi per l'esercizio delle funzioni conferite.3. Nell'ambito delle funzioni conferite, la Regione svolge il coordinamento, l'indirizzo, la programmazione, la pianificazione e la verifica dell'efficacia, adottando, ove necessario, interventi sostitutivi con le modalità previste dalla legge regionale e nel rispetto del principio di leale collaborazione.
<p>PIEMONTE</p>	<p>NO</p>
<p>PUGLIA</p>	<p>NO</p>



STRUTTURA DI SUPPORTO

<p>UMBRIA Legge regionale 16 aprile 2005, n.21</p>	<p>Art. 27 (Potere sostitutivo)</p> <p>1. La legge regionale disciplina le modalità e le garanzie del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dei Comuni e delle Province nell'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite.</p> <p>2. La Giunta regionale, previa diffida all'ente inadempiente con fissazione di un congruo termine, esercita, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, il potere sostitutivo e adotta gli atti necessari dandone comunicazione al Consiglio regionale.</p>
<p>VENETO Deliberazione legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale all'unanimità in prima deliberazione nella seduta del 18 ottobre 2011.</p>	<p>Art. 17 – (Potere sostitutivo)</p> <p>1. Sulla base dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza e nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Regione, nelle materie di competenza regionale, può sostituirsi ad organi degli enti locali in caso di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge.</p> <p>2. L'atto di sostituzione è adottato sentiti l'ente interessato e il Consiglio delle Autonomie locali.</p> <p>Art.16 – (Consiglio delle autonomie locali)</p> <p>1-4.(omissis)</p> <p>5. Il Consiglio, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge regionale, esprime parere obbligatorio:</p> <p>a)-d) (omissis)</p> <p>e) sugli atti di sostituzione adottati dalla Regione nei casi di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge da parte degli enti locali;</p>

8. Poteri sostitutivi regionali a “carattere normativo”? Le norme statutarie esaminate nel paragrafo precedente prevedono poteri sostitutivi per l’adozione di quei provvedimenti amministrativi omessi dagli Enti locali.

E’ opportuno rilevare che la Regione Liguria (art. 63, c. 1) sembra introdurre, a livello statutario, forme di poteri sostitutivi di tipo “normativo”, configurabili in caso di mancata adozione, da parte degli enti, di atti regolamentari.

La Regione Toscana ha invece previsto, all’art. 63 del proprio Statuto, che:

1. *“L’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali sono disciplinati da autonomi regolamenti degli stessi enti locali.*
2. *La legge, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, può disciplinare l’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare requisiti essenziali di uniformità.¹⁰²*
3. *Le fonti normative regionali, fuori dei casi previsti al comma precedente, possono disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di autonoma regolamentazione da parte degli enti locali.*

Il suddetto comma 2 sembrerebbe quindi prefigurare, di fatto, una “deroga” rispetto alla riserva di competenze regolamentari di cui all’art. 117, sesto comma, ultimo periodo, Cost., mentre il terzo comma configurerebbe un vero e proprio potere sostitutivo di tipo normativo nei confronti degli enti locali, qualora essi non adottino i regolamenti di cui alla citata norma costituzionale in ordine a funzioni conferite dalla Regione.

Nel primo dei due casi non è possibile accostare la fattispecie in questione all’esercizio di alcun potere sostitutivo, poiché l’ingerenza regionale non ha quale presupposto la mancata adozione di atti dovuti, bensì esigenze di disciplina unitaria.

Tale disposizione è stata sottoposta, unitamente ad altre disposizioni statutarie della Toscana, al vaglio di legittimità della Corte costituzionale, che si è espressa nel merito con la sentenza n. 372 del 2004 .

¹⁰² Analoga disposizione è presente nell’art. 19, comma 4, della deliberazione statutaria approvata in prima lettura dal C.R. Veneto il 18 ottobre 2011.

La Corte, in tale circostanza, richiamando anche la l. 131/2003¹⁰³, ha escluso che il riconoscimento a Comuni e Province della *“potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite comporti una riserva di regolamento in questi ambiti, con un riparto rigido di competenze nei confronti delle leggi regionali, le quali dunque legittimamente possono disciplinare l’organizzazione delle funzioni conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie”*¹⁰⁴.

Successivamente, con la sentenza n. 246 del 28 giugno 2006¹⁰⁵, la stessa Corte sembra assumere una posizione diversa, e comunque non del tutto chiarificatrice, dal momento che dapprima esclude che le Regioni possano affidare a propri organi, *“neppure in via suppletiva, la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima”* mentre subito dopo, attraverso la considerazione ipotetica *“ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali”* lascia non ancora del tutto definita la questione dell’ammissibilità di interventi surrogatori nell’ambito regolamentare degli Enti locali.

9. I poteri sostitutivi nell’ordinamento della Regione Lazio. Nel paragrafo 6 si è visto come i poteri sostitutivi siano stati utilizzabili dalle Regioni fin da quando sono divenute operative.

¹⁰³ La potestà normativa degli enti locali consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare (L. 131/2003, art. 4). La legge 131 dispone, relativamente ai rapporti tra regolamenti e leggi, il principio che la potestà regolamentare opera *“nell’ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, comma 6, e 118 della Costituzione.”*¹⁰³

¹⁰⁴ Cfr. L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2007, p. 98.

¹⁰⁵ Per un commento si vedano: Ruggeri A., *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della “logica sistemica”*, in www.forumcostituzionale.it; Di Genio G., *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale*, in www.forumcostituzionale.it; Di Cosimo G., *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in www.forumcostituzionale.it.

La ricerca nell'ordinamento della Regione Lazio di disposizioni legislative in materia di poteri sostitutivi nei confronti degli Enti locali evidenzia la presenza di norme, formalmente in vigore, sia a carattere generale che settoriale.

Per quanto concerne tale ultima categoria, seguendo l'ordine cronologico, si rilevano le leggi di seguito indicate:

- **la l.r. 2 maggio 1980, n. 28** (*Norme concernenti l'abusivismo edilizio ed il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente*), da ult. mod. dalla l.r. 11/2004, prevede all'art. 1 che i comuni devono procedere *“al rilevamento delle costruzioni abusive esistenti nel proprio territorio; all'individuazione dei nuclei edilizi abusivi sorti in contrasto con le destinazioni di zona previste dagli strumenti urbanistici generali ovvero con le norme di legge nazionali o regionali comportanti, anteriormente all'approvazione dello strumento urbanistico generale, limiti di edificabilita'; all'individuazione dei nuclei edilizi abusivi che, ancorche' non in contrasto con le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici generali, siano sorti senza la preventiva approvazione dello strumento attuativo ovvero in violazione di altre norme previste dagli strumenti urbanistici. urbanizzazione e della dotazione dei servizi”*. In proposito, il comune è tenuto, entro termini prefissati dalla legge, ad approvare il programma, le iniziative e i mezzi per perimetrare le parti del territorio ove sono presenti le costruzioni abusive. L'art. 3 prevede che, in caso di mancata adozione di tali atti, il Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente, nomini un commissario che si sostituisca agli organi del comune per il compimento delle suddette attività';
- **la l.r. 6 giugno 1980, n. 55** (*Esercizio delle funzioni amministrative in materia veterinaria e riordino dei servizi veterinari delle unità sanitarie locali, ai sensi degli articoli 16 e 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833*) che, all'art. 6, nell'attribuire *“al Presidente della Giunta regionale l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene, sanità e polizia veterinaria interessanti il territorio di più comuni”*, demanda ai sindaci il compito di dare attuazione ai suddetti provvedimenti. Nel caso di



STRUTTURA DI SUPPORTO

loro inadempienza, il Presidente della Giunta regionale procede alla nomina di un commissario ad acta;

- **la l.r. 21 gennaio 1984, n. 4** (*Norme in materia di bonifica e di consorzi di bonifica*) che prevede, previa diffida, rispettivamente agli artt. 29 e 30, la nomina di un commissario ad acta da parte della Giunta regionale nei casi di inadempienza da parte delle amministrazioni consortili in ordine al compimento di atti di loro competenza o di mancato adeguamento dello statuto consortile alle disposizioni della legge stessa;

- **la l.r. 7 dicembre 1984, n. 74** (*Norme per la disciplina dei mercati all'ingrosso*) dispone, all'art. 4, che a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale del piano regionale dei mercati all'ingrosso i comuni debbano procedere, entro novanta giorni, "*agli eventuali adeguamenti ed alle varianti necessarie per recepire le previsioni del piano regionale e per provvedere alle scelte definitive delle aree; in mancanza, la Regione provvede alla nomina di un commissario ad acta;*

- **la l.r. 3 gennaio 1986, n. 1** (*Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie*) all'art. 4, come sostituito dall'art. 4 della l.r. 6/2005, attribuisce "*ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio*"; una serie di norme contenute nello stesso articolo disciplinano poi le modalità di liquidazione di tali diritti; ove tali norme non siano rispettate dai comuni, "*la Giunta regionale, previa diffida a provvedere entro un congruo termine, esercita i poteri sostitutivi, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 49 dello Statuto regionale, mediante le proprie strutture ovvero mediante la nomina di un commissario ad acta, le cui spese sono a carico del comune stesso. Il comune può comunque adempiere autonomamente fino all'effettiva adozione dell'atto sostitutivo*"; questa norma, a seguito dell'integrale sostituzione, ad opera della novella del 2005, dell'articolo in cui è



STRUTTURA DI SUPPORTO

contenuta, richiama quindi espressamente la disposizione del nuovo Statuto regionale che disciplina l'esercizio del potere sostitutivo regionale;

- **la l.r. 7 gennaio 1987, n. 5** (*Norme sulle associazioni intercomunali e sulla organizzazione, gestione e funzionamento delle unità sanitarie locali*) all'art. 21, attribuisce ai consigli comunali, se l'ambito territoriale dell'unità sanitaria locale coincide con quello del comune o parte di esso, ovvero all'assemblea dell'associazione intercomunale se l'ambito territoriale dell'unità sanitaria locale corrisponde a quello complessivo dei comuni associati, ovvero al consiglio della comunità montana se l'ambito territoriale della stessa coincide con quello dell'unità sanitaria locale, una serie di compiti. Tra essi, approvare i bilanci, le piante organiche e l'articolazione dei distretti socio-sanitari di base. Decorso inutilmente il termine previsto per l'approvazione, *“il competente comitato regionale di controllo nomina, previa diffida ad ottemperare nel termine di dieci giorni, un commissario ad acta ai sensi della legge regionale 20 dicembre 1978, n. 74 e successive modificazioni ed integrazioni”*. La legge per ultimo richiamata è stata peraltro abrogata dall'articolo 51 della l.r. 26/1992, così come sono stati soppressi gli organi regionali di controllo a seguito della l. cost. 3/2001;

- **la l.r. 6 dicembre 2004, n. 17** (*Disciplina organica in materia di cave e torbiere e modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo”*) e successive modifiche, prefigura forme di esercizio del potere sostitutivo sia nei confronti delle Province, nel caso di mancato adeguamento del piano territoriale provinciale generale (PTPG) al piano regionale per le attività estrattive (PRAE), che nei confronti dei Comuni che non provvedano in merito alla domanda di autorizzazione per la coltivazione di cave e torbiere o non adottino altri atti obbligatori nell'ambito delle funzioni loro delegate in materia di attività estrattive;

- **art. 1, commi 6 e 10, l.r. 11 Agosto 2008, n. 14** (*Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio*). Il comma 6 ha previsto che i beni mobili ed immobili che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 502 del 1992



STRUTTURA DI SUPPORTO

facevano parte del patrimonio dei Comuni o delle Province con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali - e che non fossero ancora stati trasferiti alle aziende sanitarie in comunione pro-indiviso - venissero trasferiti in proprietà alle singole aziende sanitarie territorialmente competenti. I Comuni avrebbero provveduto alla ricognizione del patrimonio mobiliare ed immobiliare oggetto di trasferimento entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Trascorso inutilmente tale termine, la Giunta regionale, previa diffida ad adempiere entro sessanta giorni e **previo parere del Consiglio delle autonomie locali**, avrebbe esercitato il potere sostitutivo nominando un commissario ad acta. Analoga procedura sostitutiva veniva prefigurata al comma 10 nei confronti dei Comuni che ancora gestissero i beni mobili ed immobili divenuti di proprietà della Regione ai sensi del precedente comma 5;

- **la l.r. 11 agosto 2008, n. 15** (*Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*) che all'art. 31 prevede la nomina di un commissario ad acta da parte della Giunta regionale nei casi di inerzia o inadempimento da parte dei Comuni in ordine ad una serie di adempimenti, tra i quali la verifica della regolarità di opere edilizie segnalate quali abusive, la sospensione dei lavori effettuati in difformità dai titoli abilitativi, la demolizione delle opere abusive. Da segnalare che l'art. 34 riserva alla Regione un potere di annullamento, entro dieci anni dalla loro adozione, delle deliberazioni e dei provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione;

- **la l.r. 2 dicembre 2008, n. 20** (*Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per il riordino delle comunità montane di cui alla legge regionale 22 giugno 1999, n. 9 "Legge sulla montagna" e successive modifiche*), che peraltro ha già prodotto i suoi effetti, aveva disposto che entro il 31 dicembre 2008 le comunità montane esistenti dovessero ridurre, con decorrenza 1° gennaio 2009, il numero dei componenti della giunta della comunità. Decorso inutilmente



STRUTTURA DI SUPPORTO

tale termine, il Presidente della Regione avrebbe nominato il presidente della comunità montana quale commissario ad acta per i relativi adempimenti;

- **la l.r. 11 agosto 2009, n. 21** (*Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale*), da ult. mod. dalla l.r. 10/2011, all'art. 19 stabilisce che, al fine di accelerare la conclusione degli interventi regionali di edilizia residenziale pubblica già programmati e finanziati, con particolare riferimento a quelli attribuiti alle ATER, la Regione adotta i provvedimenti necessari per il concreto avvio del procedimento e per l'ultimazione degli interventi stessi. In caso di inadempienza da parte dell'ente locale nell'attuazione di tali interventi, la struttura regionale competente, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 49 dello Statuto, diffida l'ente locale a provvedere entro un congruo termine ovvero a comunicare le motivazioni del ritardo. Decorso inutilmente tale termine, ovvero nel caso in cui le motivazioni addotte non risultino tali da giustificare l'inerzia o l'inadempimento, la struttura regionale competente trasmette gli atti alla Giunta regionale la quale delibera sull'esercizio dei poteri sostitutivi attraverso un commissario ad acta, nominato con decreto del Presidente della Regione;

- **la l.r. 13 agosto 2011, n. 14** (*Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche*) e successive modifiche, all'art. 3 prevede una serie di adempimenti da parte dei Comuni – tra i quali la perimetrazione delle strutture ricettive all'aria aperta esistenti, la ricognizione di quelle per le quali sono già state rilasciate autorizzazioni all'esercizio, l'inserimento negli strumenti urbanistici generali in corso di adozione o nelle loro varianti delle strutture ricognite e perimetrare che mantengono la loro destinazione d'uso, etc. – da effettuare entro un termine prefissato. Qualora i Comuni non vi provvedano, è stabilito che la Regione intervenga in via sostitutiva in conformità all'articolo 49 dello Statuto, previo invito a provvedere entro un



STRUTTURA DI SUPPORTO

congruo termine ed a seguito dell'inutile decorso del termine stesso, attraverso la nomina di un commissario ad acta.

Riscontriamo, inoltre, **una serie di leggi, a carattere provvedimentale, attraverso le quali sono state istituite di volta in volta delle aree naturali protette.** Relativamente a tale materia, si rileva poi che la legge regionale che la disciplina in maniera organica (l.r. 29/1997 e s.m.) prevede, in un caso, anche l'obbligo da parte delle Province di esercitare i poteri sostitutivi. Tale intervento deve infatti essere realizzato, a norma dell'art. 29, comma 4, qualora gli organismi di gestione delle aree naturali protette di interesse provinciale non provvedano a trasmettere alla Provincia, per la relativa verifica di compatibilità, il piano dell'area naturale stessa che sono tenuti ad adottare entro un termine prefissato.

Fin qui abbiamo elencato le leggi regionali di settore che contemplan*o* i poteri sostitutivi regionali in relazione a funzioni amministrative in ordine alle quali gli Enti locali detengono la titolarità delle funzioni medesime.

La legge regionale che a tutt'oggi disciplina in via generale la ripartizione delle funzioni amministrative tra la Regione e gli Enti locali è la l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo).

Tale legge ha provveduto al conferimento delle funzioni mediante la loro attribuzione - nel caso di funzioni e compiti amministrativi di interesse esclusivamente locale - ovvero mediante delega o subdelega, *“nel caso di funzioni e compiti amministrativi che, pur non essendo d'interesse esclusivamente locale, richiedono, in base al principio di omogeneità, di essere esercitati allo stesso livello di governo delle funzioni e dei compiti attribuiti”* (art. 9).

Con l'art. 19 viene ad essere **riconosciuta la funzione sostitutiva regionale in via generale nei confronti degli enti locali destinatari di delega o subdelega**, in caso di mancato esercizio delle funzioni o dei compiti amministrativi delegati o subdelegati, ovvero di ripetuta inosservanza degli indirizzi e delle direttive regionali. Ulteriori poteri

sostitutivi sono prefigurati “*in caso di mancata organizzazione per l'esercizio associato di funzioni in ambiti territoriali ottimali, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, per il protrarsi di situazioni di inefficacia in relazione a specifici interventi finanziati dalla Regione, previsti da atti di programmazione comunitaria, statale e regionale, nonché nelle ipotesi indicate agli articoli 93, comma 1, lettera d), 105, comma 1, lettera f), e 184, comma 4, lettera b)*”¹⁰⁶.

In ognuno di tali casi, gli oneri finanziari relativi all'esercizio dei poteri sostitutivi gravano sugli enti inadempienti.

Con il nuovo Statuto regionale del 2004¹⁰⁷ finalmente vengono dettati i principi che presiedono all'esercizio della funzione sostitutiva, mentre la sua concreta disciplina viene demandata alla legge ordinaria.

Dalla lettura dell'art. 49 dello Statuto, innanzitutto appare palese che i principi in questione debbano trovare applicazione anche per le ipotesi prefigurate dalle leggi precedenti l'entrata in vigore del nuovo Statuto - appena esaminate - pena l'illegittimità della procedura sostitutiva.

Per quanto riguarda poi lo strumento attuativo della suddetta normativa statutaria, in base all'interpretazione letterale della disposizione, secondo cui “*La Regione, nelle materie di propria competenza*”¹⁰⁸, *disciplina con legge l'esercizio del potere sostitutivo ...*” non vi è motivo di ritenere che la disciplina dell'istituto debba essere necessariamente espressa da un'apposita legge regionale che ne fissi gli elementi ricorrenti, cui di volta in volta le specifiche leggi di settore facciano anche generico riferimento.

¹⁰⁶ L'art. 91, comma 1, lett. d) fa riferimento a “*l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia urbanistica demandati agli organi di amministrazione attiva regionali dalla legislazione vigente, ivi compreso il d.lgs. 114/1998*”; l'art. 184, comma 4, lettera b, fa riferimento a “*l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei comuni in caso di mancato adeguamento, in relazione al settore del commercio, dei regolamenti di polizia locale, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. 114/1998*”.

¹⁰⁷ Si veda la nota 1.

¹⁰⁸ Tali materie sono identificabili sia in quelle oggetto di potestà concorrente sia nelle altre in ordine alle quali la Regione ha potestà “esclusiva”, di cui rispettivamente al terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost.

Più articolato è il discorso in relazione all’oggetto della sostituzione, che viene individuato nel (mancato) “*compimento di atti o attività obbligatori per la tutela di interessi di livello superiore espressi da norme o dai programmi regionali e provinciali*” da parte degli enti locali destinatari di funzioni conferite.

Ciò presuppone che debba essere la legge regionale ad individuare, non necessariamente in astratto ed in via generale ¹⁰⁹, quali siano gli atti o le attività la cui mancata adozione o effettuazione da parte dell’ente locale legittimi l’intervento surrogatorio regionale.

Conseguentemente, assume particolare rilevanza il significato e la valenza da attribuire alla locuzione “*interessi superiori*”, cui la norma statutaria fa riferimento quale uno dei presupposti per la sostituzione.

A meno di non supporre che ogni dovere a carico dell’ente locale, in quanto sancito da una norma regionale, compri di per sé l’esistenza di un interesse regionale, e perciò superiore a quello meramente locale - ipotesi del tutto labile, perché porterebbe ad affermare che il legislatore statutario abbia inserito un elemento del tutto pleonastico – si deve quindi ritenere che l’interesse prefigurato, cioè quello “superiore” implichi una ponderata valutazione da parte del legislatore ordinario circa il valore che lo stesso riconnette all’adempimento da parte dell’ente locale. Valore, quindi, particolarmente qualificato, che si ritenga non suscettibile di essere disatteso, o che comunque trascenda un interesse particolaristico.

Ciò, a ben vedere, risulta ulteriormente suffragato dal fatto che la disposizione statutaria imponga il coinvolgimento del **Consiglio delle autonomie locali**, ossia di un organo assembleare che per sua natura è deputato ad esprimersi in ordine a tematiche sì concernenti le autonomie locali, ma su un piano generale.

Alla luce di tali considerazioni si può inoltre affermare che l’intervento surrogatorio della Regione non possa essere sempre prefigurato a fronte di

¹⁰⁹ L’obbligo dell’ente locale di provvedere potrebbe infatti scaturire anche da una disposizione legislativa regionale contenuta in una cd. legge-provvedimento.



STRUTTURA DI SUPPORTO

un'inadempienza dell'ente locale in relazione a funzioni conferite, tenuto conto anche dell'esistenza nell'ordinamento dell'istituto del silenzio-assenso, che ormai ha assunto, a seguito delle modifiche apportate nel corso degli anni alla legge 241 del 1990, una portata di carattere generale.

Infatti, detta legge prevede, di norma, l'obbligo per le P.A. di concludere i procedimenti amministrativi entro un termine prefissato, sia nei casi in cui questi conseguano ad un'istanza sia allorché debbano essere effettuati di ufficio.

L'art. 20 della stessa legge stabilisce poi che, salvo i casi in cui trovino attuazione le disposizioni relative alla segnalazione certificata di inizio attività (cd. Scia), nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi **il silenzio dell'amministrazione competente equivalga al provvedimento di accoglimento della domanda**, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non ne comunichi il diniego all'interessato nel termine previsto ¹¹⁰.

Tale istituto del silenzio-assenso, come anche quello del menzionato obbligo di concludere il procedimento, è tra quelli che la stessa legge 241/1990 riconnette ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m) Cost.) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il fatto che la sua esistenza ha assunto, come si è detto, una portata generalizzata a seguito delle novelle legislative intervenute negli ultimi anni, porta a ritenere che la quantità degli interventi surrogatori regionali possa risultare ridotta rispetto a quella che fino ad alcuni anni fa fosse fisiologico attendersi.

Dalla disamina dell'art. 49 dello Statuto emerge poi un altro elemento, peculiare, che merita di essere considerato: ci si riferisce al fatto che l'inadempienza dell'ente locale possa configurarsi oltre che nei confronti di norme, anche verso "*programmi regionali e provinciali*", ossia verso atti a carattere provvedimentale.

¹¹⁰ Il silenzio-assenso della P.A., in base a quanto disposto dallo stesso art.20, non trova peraltro attuazione ove il silenzio dell'amministrazione sia considerato dalla norma come un silenzio-diniego. Ad es., secondo l'art. 25 della legge 241/1990 e s.m., il silenzio conseguente all'istanza di accesso ai documenti deve intendersi come respingimento dell'istanza stessa.



STRUTTURA DI SUPPORTO

E' bene sgombrare subito il campo da ogni possibile equivoco circa eventuali elementi ostativi all'esercizio dei poteri sostitutivi derivanti dalla forma dell'atto (provvedimento) in cui siano contenute disposizioni la cui inosservanza possa costituire il presupposto per l'intervento surrogatorio.

Ai fini della legittimità di quest'ultimo, dovrà essere infatti sempre e comunque una disposizione legislativa regionale a prevederlo, dal momento che, come sancito dalla Corte costituzionale, ed evidenziato nel paragrafo 6, l'esercizio dei poteri sostitutivi deve sempre essere disciplinato dalla legge, nel rispetto del principio di legalità.

Piuttosto, il fatto che l'art. 49 faccia riferimento anche al mancato compimento di atti o attività obbligatori espressi da programmi provinciali, cioè da un livello istituzionale diverso da quello (Regione) che viene legittimato alla sostituzione, induce a ritenere che questa possa verificarsi anche nei confronti dello stesso ente da cui l'atto, cioè il programma, promana, oltre che naturalmente dei comuni, chiamati all'attuazione del programma medesimo, che rientrino nello stesso ambito provinciale.