



**LA CORTE PRECISA I LIMITI DEI CONTROLLI SOSTITUTIVI  
DELLE REGIONI SULLE COMUNITÀ MONTANE**  
(nota a Corte cost., 1° dicembre 2006, n. 397)

di

Renzo Dickmann

(*Consigliere parlamentare della Camera dei deputati*)

10 gennaio 2007

1. La Corte costituzionale nella sentenza 1° dicembre 2006, n. 397<sup>1</sup>, ripropone la questione dei limiti ai poteri sostitutivi regionali, tema sul quale la Corte è univoca nel senso di ammetterli in generale secondo il modello di cui all'art. 120 Cost.<sup>2</sup>.

La Corte nella pronuncia in commento ha infatti preliminarmente confermato (punto 5.2 in diritto) la propria giurisprudenza sull'argomento, inaugurata con la sentenza n. 43 del 2004, nella quale ha sostenuto che l'art. 120, secondo comma, Cost. consente che la legge regionale - intervenendo in materie di propria competenza per disciplinare, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori - preveda "anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di

---

<sup>1</sup> La sent. n. 397 del 2006 è stata resa a soluzione del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della l. Regione Sardegna 2 agosto 2005, n. 12, recante "Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni", impugnato nella parte in cui prevede che il presidente della regione nomina un commissario *ad acta* qualora i presidenti delle comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito dal comma 1 dello stesso art. 11, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati indicati al precedente comma 2: stato di consistenza dei beni mobili ed immobili; ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi; situazione di bilancio; elenco dei procedimenti in corso; tabelle organiche; composizione degli organici; elenco del personale per qualifiche e ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione delle indicazioni della Corte in materia di poteri sostitutivi regionali si veda Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punti 3 e 4 in diritto; 2 marzo 2004, nn. 69, 70, 71, 72 e 73 (al riguardo si rinvia alle osservazioni alle sent. nn. 43 e 64 di R. Dickmann, in *Foro amm.*, 2004, 637 ss.; di G. Fontana, in *Giur. cost.*, 2004, 609 ss.; e di F. Merloni, in *Le Regioni*, 1074 ss.); 6 aprile 2004, n. 112; 14 maggio 2004, n. 140; 23 aprile 2005, n. 167.

inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi”<sup>3</sup>.

La Corte a tal fine ha argomentato nel senso che la formulazione del secondo comma dell'art. 120 consente tali poteri sostitutivi purché la legge regionale preveda che essi siano esercitati a organi di governo regionali verso organi di enti locali, secondo il modulo tratteggiato nella citata disposizione costituzionale<sup>4</sup>, fornendo altresì argomenti decisivi nel senso della natura amministrativa dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.<sup>5</sup>. La Corte ha spiegato che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 ha comunque carattere “straordinario e aggiuntivo”, in coerenza con la tradizione legislativa, anche precedente alla riforma costituzionale, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi ad opera di organi regionali nei confronti degli enti locali<sup>6</sup>.

Gli argomenti usati dalla Corte permettono di ritenere che il secondo periodo del secondo comma dell'art. 120, dove si parla di “poteri sostitutivi” al plurale, demanda alla legge la definizione delle procedure atte a garantire che essi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione<sup>7</sup>: è cioè “potere sostitutivo” quel potere che la legge qualifichi come tale, nel rispetto del secondo comma dell'art. 120 Cost..

---

<sup>3</sup> Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punto 4 in diritto.

<sup>4</sup> Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punti 3 e 4 in diritto; in senso conforme sono Corte cost., 2 marzo 2004, nn. 69, 70, 71, 72 e 73; 6 aprile 2004, n. 112; 14 maggio 2004, n. 140; 11 giugno 2004, n. 172; 16 luglio 2004, n. 227.

<sup>5</sup> Tale conclusione si ricava in particolare dagli argomenti usati nei punti 3.3 e 4 in diritto della sent. 27 gennaio 2004, n. 43. Sul tema si consentito rinviare, in ultimo, al nostro *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, spec. 117.

<sup>6</sup> Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punto 3.3 in diritto, e 2 marzo 2004, n. 69, punti 2 e 3 in diritto.

<sup>7</sup> Su tali principi in dottrina si ricordano, tra gli altri, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, 2001; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium juris*, 1999, 380 ss.; R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, 453 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, 447 ss.; F.P. CASAVOLA, *Dal federalismo alla sussidiarietà*, in *Foro it.*, 1996, V, 181 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 517 ss.; A. D'ANDREA, *La prospettiva Cost. italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 609 ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni*, cit., 485 ss.; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 1998, 279 ss.; D.U. GALLETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003; R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, spec. 94-131.

In tal modo la Corte ha potuto agilmente interpretare tale disposizione nel senso che sono legittimi non solo i poteri sostitutivi del Governo statale disciplinati dalle leggi già in vigore ma anche i poteri sostitutivi dei governi regionali qualificati da leggi regionali in corrispondenza del modello di cui al secondo comma dell'art. 120.

E' peraltro necessario che i poteri sostitutivi – per essere legittimi - siano esercitati, in armonia con la Costituzione, da “organi di governo” statali o regionali, non da apparati amministrativi, e sulla base di una legge (statale o regionale), con la partecipazione dell'ente sostituito (non formale ma reale) nel rispetto dei ricordati principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

I criteri indicati dalla Corte nella sentenza n. 43 del 2004 affinché i poteri sostitutivi regionali si possano ritenere legittimamente posti ed esercitati possono dunque così sintetizzarsi:

- a) necessità di una previa legge che preveda e disciplini le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali<sup>8</sup>;
- b) legittimità della sostituzione solo per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)”<sup>9</sup>, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito”;
- c) necessità che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di governo della regione o sulla base di una decisione di questo<sup>10</sup>;
- d) definizione con legge di congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di interloquire anche al fine di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, senza che a tal fine sia sufficiente la mera previa segnalazione.

La legge regionale che preveda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali senza conformarsi a tali principi è illegittima<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> La Corte si riferisce sul punto a Corte cost., 13 giugno 1989, n. 338, punto 4.3 in diritto.

<sup>9</sup> La Corte rinvia al riguardo a Corte cost., n. 10 febbraio 1988, n. 177, punto 5.2 in diritto.

<sup>10</sup> La Corte richiama le proprie sentt. 19 luglio 1994, n. 342, punto 4 in diritto, e 21 ottobre 2003, n. 313, punto 9 in diritto.

<sup>11</sup> Il principio è chiaramente sottolineato nella sentenza in esame al punto 6 in diritto.

2. Nella sentenza in esame, nel punto 6 in diritto, si evidenzia anche che l'esercizio di poteri sostitutivi regionali ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., è legittimo solo se ci si trovi di fronte ad "enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita", cioè degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 Cost., cioè comuni, province e città metropolitane, e nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., da coinvolgere in 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"<sup>12</sup>, per consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce: solo se tale ente persiste nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della regione.

E' quindi incostituzionale secondo la Corte la legge regionale che consenta l'esercizio di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti infraregionali sforniti di autonomia costituzionale, come le comunità montane dopo la riforma del Titolo V<sup>13</sup>.

In proposito la Corte ha da qualche tempo affermato che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p), Cost. non si applicano nei confronti delle comunità montane, in quanto in tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai comuni, alle province e alle città metropolitane, indicazione che ha ritenuto "tassativa"<sup>14</sup>.

Conseguentemente la Corte nella sentenza in esame ha escluso che alle comunità montane si estendano il sistema delle garanzie assicurato dall'art. 118 Cost. in sede di esercizio delle funzioni amministrative e, in particolare, i criteri e i limiti che la Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo di cui all'art. 120.

3. A parziale temperamento delle sue conclusioni la Corte tuttavia si è trovata quasi costretta a sostenere (punto 8 in diritto) che anche nei casi in cui il potere sostitutivo concerne atti di enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, esso deve essere esercitato "nel contesto di un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo" secondo

---

<sup>12</sup> Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punto 4 in diritto.

<sup>13</sup> Si veda il punto 7 della sentenza in esame.

<sup>14</sup> Corte cost., 24 giugno 2005, n. 244, punti 5.1 e 5.2 in diritto, dove ha chiarito (nel punto 4.1) anche la natura dell'ente locale *comunità montana*, quale "ente autonomo proiezione dei comuni che ne fanno capo" come "caso speciale di unioni di comuni" (peraltro la Corte in tale pronuncia già aveva ammesso i controlli sostitutivi delle regioni sulle comunità montane, riconducendone la disciplina nell'ambito delle competenze residuali delle regioni *ex art. 117, quarto comma, Cost*); si veda anche Corte cost., 23 dicembre 2005, n. 456, punto 5 in diritto, in cui conferma la giurisprudenza della precedente sent. n. 244 del 2005.

le “regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore”, nonché in conformità “al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato”, assicurando (nell’ambito della questione esaminata) ai presidenti delle comunità montane, sulla base dei suddetti principi, “forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo” (...): “l’eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito”, cioè sindacando la legittimità degli atti amministrativi sostitutivi regionali.

Si tratta in sostanza di una declaratoria di principio volta a non lasciare le regioni prive di effettivi poteri di controllo sugli atti delle comunità montane e degli altri enti locali non contemplati dall’art. 114 Cost..