CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **43/2004** (ECLI:IT:COST:2004:43)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **11/11/2003**; Decisione del **20/01/2004**
Deposito del **27/01/2004**; Pubblicazione in G. U. **04/02/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28310 28311**
Atti decisi:

N. 43

SENTENZA 20 - 27 GENNAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 2003, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7 gennaio 2003 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 gennaio 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere *e*, *g*, *l*, *p*, *s*, 120, secondo comma, e 114, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

L'Avvocatura censura, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, l'art. 33, comma 3, della legge regionale, in tema di composizione della commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca, perché attribuirebbe un ruolo marginale alla Amministrazione dei beni e delle attività culturali, sia affiancando al componente della commissione ivi prevista designato dalla Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici del Veneto un "esperto" designato dagli stessi operatori turistici e un "dipendente" della Provincia competente per territorio, sia limitando ad un solo componente la presenza della predetta Amministrazione, che - si osserva - nel Veneto ha più Soprintendenze con competenza per i beni ambientali e architettonici.

Altre disposizioni oggetto di impugnativa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione, sotto il profilo della tutela della concorrenza, sono gli articoli 34, comma 8, 43, comma 9, e 60, comma 3, della legge della Regione Veneto, nella parte in cui limitano l'applicabilità di prezzi inferiori ai minimi e prevedono sanzioni per l'applicazione di prezzi "difformi" (anziché "superiori") a quelli liberamente stabiliti dagli operatori economici e comunicati alla Provincia.

L'art. 54, comma 2, del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo è denunciato nella parte in cui - malgrado il formale ossequio alle leggi dello Stato, contenuto nell'art. 46, comma 1 - prevede illimitati rinnovi "automatici" delle concessioni sul demanio marittimo, con costituzione di diritti privati praticamente perpetui su detto demanio. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *g*, *l* e *s*, della Costituzione.

A sua volta, l'art. 51, comma 3, della legge regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettere *g* e *s*, della Costituzione, perché affida soltanto all'ufficio tecnico comunale (e nel caso di inerzia all'ufficio regionale del genio civile) la vigilanza ed il collaudo delle opere realizzate dal concessionario sul demanio marittimo, senza prevedere la partecipazione di alcuno designato dallo Stato, ed oltretutto stabilendo (parrebbe solo per il collaudo) un troppo breve termine di 60 giorni e ponendone i costi a carico della finanza pubblica; ed inoltre perché omette di richiamare, come sarebbe stato almeno opportuno, l'art. 49 del codice della navigazione.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 90, comma 1, della legge regionale, là dove circoscrive le possibilità di svolgere in modo occasionale anche attività di guida turistica all'interno di musei, gallerie e siti archeologici appartenenti allo Stato, senza esplicitamente consentire che dipendenti dell'Amministrazione dei beni ed attività culturali possano occasionalmente illustrare i beni artistici storici o archeologici (ad esempio, a visitatori istituzionali italiani o stranieri), contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *g*, della Costituzione.

Infine, viene denunciata l'illegittimità costituzionale - in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché all'art. 114, primo e secondo comma, ed all'art. 117, secondo comma, lettera *p*,

della Costituzione - dell'art. 91, comma 8, della legge regionale, il quale prevede che la Regione proceda alla nomina di un commissario *ad acta* qualora il Comune non abbia modificato, nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del testo unico, gli strumenti urbanistici, con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi. Rileva l'Avvocatura che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione nel primo periodo attribuisce al Governo della Repubblica il potere di "sostituirsi a organi ... delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni" nei casi ivi indicati, e nel secondo periodo riserva alla "legge" il compito di definire "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione". Ad avviso della difesa erariale, la continuità testuale dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, le solenni disposizioni contenute nell'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione della materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", la cogente esigenza di una disciplina unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo che delibera l'intervento sostitutivo, sarebbero considerazioni tutte concordemente concludenti nel senso che l'espressione "la legge definisce" utilizzata dal Costituente starebbe per "disposizioni legislative dello Stato definiscono".

In definitiva, l'art. 120 della Costituzione attribuirebbe al Governo della Repubblica il potere di sostituirsi ad organi delle Regioni e degli enti locali nei casi ivi indicati e prevederebbe che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia disciplinato mediante atto legislativo dello Stato. L'Avvocatura esclude che la disciplina degli interventi sostitutivi possa essere qualificata normativa "di chiusura" rispetto alle disposizioni legislative o amministrative costitutive degli obblighi rimasti inadempiuti o, in genere, non osservati.

2.- Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Regione Veneto, concludendo per il rigetto del ricorso.

Eccepisce preliminarmente la Regione che la deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 2002, che ha deciso la proposizione del ricorso, non fa riferimento all'impugnazione di tutte le disposizioni indicate dall'Avvocatura generale dello Stato, ma solo a quella dell'art. 91, comma 8, della legge regionale. Infatti, nella relazione del Ministro per gli affari regionali, allegata al verbale della riunione del Consiglio dei ministri del 20 dicembre, si afferma che la legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, sarebbe censurabile in quanto "la disposizione di cui all'art. 91, comma 8, prevede la nomina da parte regionale di un commissario *ad acta* per l'esercizio di poteri sostitutivi regionali", con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, che "demanda a legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali". L'impugnativa degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, della legge della Regione Veneto sarebbe, dunque, inammissibile.

In ogni caso, osserva la difesa della Regione, gli stessi articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2002 costituirebbero la mera riproduzione di disposizioni regionali vigenti prima dell'entrata in vigore del testo unico in materia di turismo e mai impugnate dallo Stato (nonostante il turismo fosse, prima della modifica dell'art. 117 della Costituzione, materia di competenza concorrente), mentre l'art. 54, comma 2, riprodurrebbe il testo di disposizioni statali. Dunque, anche sotto questo ulteriore profilo, le censure di illegittimità costituzionale prospettate dall'Avvocatura generale sarebbero inammissibili.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero comunque infondate.

Con riferimento, in particolare, alla censura rivolta all'art. 91, comma 8, la Regione ritiene compatibile con il testo costituzionale l'intestazione ad organi delle Regioni di poteri sostitutivi, diversi da quello previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, nei confronti degli enti territoriali. Qualora, infatti, si riconosca all'intervento statale il carattere della straordinarietà, la norma costituzionale dovrebbe essere letta come legittimante, appunto, l'intervento statale con l'ampiezza e, insieme, nei limiti indicati, ma non già escludente la possibilità di casi di sostituzione, per così dire, ordinaria (da prevedere e disciplinare nel quadro della regolazione di un settore o materia, in conformità ai presupposti e contenuti tipici della sostituzione amministrativa) da parte di organi della Regione o di altri poteri pubblici. Una tale conclusione si imporrebbe in quanto, se è alla Regione che spetta dettare la disciplina delle modalità organizzative della funzione, sempre alla Regione spetta, conseguentemente, prevedere un suo intervento in caso di inerzia di altri soggetti cui essa prescriva di porre in essere una determinata attività, poiché tale inerzia impedisce l'attuazione delle scelte politiche da essa compiute nell'esercizio delle sue competenze costituzionalmente tutelate. E poiché le fattispecie in cui la Regione esercita dei poteri di sostituzione nei confronti degli enti locali, quale quella di cui all'art. 91, comma 8, della legge regionale, non rientrano nell'esercizio del potere sostitutivo statale previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, quest'ultima disposizione non potrebbe dettare la disciplina di queste stesse fattispecie.

Ma sarebbe non conferente anche il richiamo alle disposizioni contenute nell'art. 114 e nell'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione. In particolare, non si potrebbe sostenere che la disciplina dei controlli rientri nell'ambito della materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*, se non a patto di attribuire alla materia stessa un significato tanto ampio da farvi rientrare tutta la legislazione che abbia ad oggetto qualsiasi funzione degli enti locali: il che sarebbe assolutamente incompatibile con la lettera della disposizione e, prima ancora, con il complessivo assetto dei poteri voluto dalla riforma costituzionale.

3.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha depositato memoria illustrativa.

A fronte dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione con riferimento alle disposizioni impugnate diverse dall'art. 91, comma 8, sul rilievo che esse non sarebbero state oggetto di censura da parte del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura replica che la pretesa relazione del Ministro per gli affari regionali che circoscriverebbe in tal modo l'oggetto del ricorso altro non sarebbe che "un appunto tecnico non sottoscritto proveniente dal Dipartimento affari regionali". Tuttavia, l'Avvocatura dichiara di "limitare la materia del contendere al citato art. 91, comma 8, con abbandono delle rimanenti censure".

In ordine al potere sostitutivo ivi previsto, l'Avvocatura ribadisce che esso necessita di una espressa previsione costituzionale, nonché di una predeterminazione dei limiti e delle modalità di esercizio dello stesso, poiché sarebbe "irrazionale" che i legislatori regionali "malgrado l'art. 114, comma secondo, l'art. 117, comma secondo, lettera *p*, e l'art. 118 comma primo e secondo" della Costituzione siano, a differenza dello Stato, "sostanzialmente liberi" nel disciplinare tale potere. L'art. 120 della Costituzione, invece, porrebbe una "riserva" nella configurazione del potere sostitutivo, "bilanciata" dall'azione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, affinché esso sia esercitato non in chiave sanzionatoria, ma "di sostegno solidale e di ausilio".

Tale linea di lettura troverebbe conferma nell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che assegnerebbe in materia alle Regioni e agli enti locali "soltanto una facoltà di iniziativa".

4.- Anche la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, con cui, ribadite le eccezioni preliminari in rito, ha insistito per il rigetto del ricorso.

Il potere sostitutivo disciplinato dall'impugnato art. 91, comma 8, a fronte di un'attività vincolata dell'ente locale, costituirebbe "pura e semplice manifestazione delle facoltà spettanti alla Regione, di natura sia legislativa, sia amministrativa", che non avrebbe a che vedere con le prerogative eccezionali spettanti allo Stato a salvaguardia dell'interesse nazionale e dei valori indicati dall'art. 120 della Costituzione.

Oltretutto, già nel vigore dell'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la dottrina aveva concluso per l'ammissibilità di interventi sostitutivi delle Regioni nei confronti degli enti locali, quantomeno per le attribuzioni loro conferite dalla Regione stessa.

In conclusione, mentre il potere di cui all'art. 120 della Costituzione avrebbe carattere tassativo ed eccezionale, quello introdotto dalla norma impugnata costituirebbe, su un piano del tutto diverso, "una manifestazione dei poteri attivi di chi ha, costituzionalmente, la facoltà di agire e la responsabilità dei risultati".

Considerato in diritto

1.- Il ricorso del Presidente del Consiglio ha ad oggetto diverse disposizioni della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo): precisamente gli articoli 33, comma 3 (in tema di composizione della commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca); 34, comma 8, 43, comma 9, e 60, comma 3 (in tema di prezzi delle strutture ricettive alberghiere e degli stabilimenti balneari, e di relative sanzioni); 51, comma 3 (in tema di collaudo delle opere eseguite sui beni del demanio marittimo); 54, comma 2 (in tema di rinnovo automatico delle concessioni sui beni del demanio marittimo); 90, comma 1 (in tema di svolgimento occasionale dell'attività di guida turistica); 91, comma 8 (in tema di nomina di commissario *ad acta* nel caso di mancato adeguamento degli strumenti urbanistici).

Tuttavia, mentre la delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione contiene la sola generica determinazione di impugnare "la legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33" (legge, si badi, recante una amplissima e articolata disciplina riguardante i più diversi oggetti attinenti alla materia del turismo), la relazione del Dipartimento degli affari regionali, allegata al verbale del Consiglio dei ministri, e sulla cui base il Consiglio ha deliberato, fa menzione di un'unica disposizione censurabile in quanto ritenuta in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione, e cioè l'articolo 91, comma 8, in tema di potere sostitutivo regionale nei confronti dei Comuni.

Deve pertanto concludersi che è ammissibile solo la questione sollevata nei confronti di quest'ultima disposizione. Sono invece inammissibili, per difetto della determinazione governativa di impugnazione, di cui all'articolo 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (nel testo vigente all'epoca in cui il ricorso è stato proposto: ma nello stesso senso dispone l'attuale articolo 31, comma 3, nel testo sostituito dall'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131), le questioni relative alle altre disposizioni menzionate, non potendo esse ritenersi validamente ricomprese nella determinazione di impugnare l'intera legge: determinazione che - date le caratteristiche della legge stessa - risulterebbe comunque inammissibile per genericità, se non fosse specificata e motivata, limitatamente all'articolo 91, comma 8, attraverso il rinvio alla relazione citata.

2.- L'articolo 91 della legge del Veneto, contenente "Norme transitorie per le strutture ricettive soggette a classificazione", dispone, al comma 7, che entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge "i Comuni provvedono ad adeguare i propri strumenti urbanistici con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificatamente destinate agli insediamenti turistico-

ricettivi, in relazione alle indicazioni della programmazione regionale e provinciale". In sede di formazione della predetta variante dello strumento urbanistico, è previsto che, al fine di adeguare i complessi ricettivi all'aperto ai requisiti minimi previsti dalla classificazione richiesta, con il mantenimento del numero delle unità abitative e delle piazzole in esercizio, "i complessi esistenti hanno diritto a conseguire un ampliamento delle aree già in uso con altre aree ad esse adiacenti, nella misura massima del venti per cento della superficie in uso" (secondo periodo del comma 7).

Il comma 8, impugnato dal Governo, dispone che "trascorso il termine di cui al comma 7 senza che sia stata data attuazione alle disposizioni in esso contenute, la Regione procede alla nomina di un commissario *ad acta*".

Il ricorrente sostiene, conformemente a quanto dedotto anche in altri paralleli ricorsi contro altre leggi regionali, che detta disposizione del comma 8 contrasti con l'articolo 120 della Costituzione, dal quale, interpretato sistematicamente in correlazione con gli articoli 114 (sulla natura e l'autonomia degli enti territoriali) e 117, secondo comma, lettera *p*, della stessa Costituzione (che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia concernente "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"), si ricaverebbe che solo al Governo spetta il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l'esercizio del potere sostitutivo può essere disciplinato, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 120, solo dalla legge statale.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- I poteri del tipo in esame, che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

Questo presupposto è sotteso, esplicitamente o implicitamente, a tutta la giurisprudenza costituzionale formatasi, in tema di poteri sostitutivi, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia pure con prevalente riferimento ad ipotesi di sostituzione dello Stato alle Regioni previste per la tutela di interessi unitari affidati alla finale responsabilità dello Stato.

Il problema si poneva allora nel quadro di un sistema costituzionale (quello, appunto, del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione) in cui, in linea di principio, le funzioni amministrative, nelle materie elencate dall'articolo 117, primo comma, spettavano alle Regioni (articolo 118, primo comma), e occorreva dunque rinvenire uno specifico fondamento costituzionale per giustificare la collocazione in capo a organi statali di poteri sostitutivi, che si risolvevano in altrettante ipotesi di esercizio di funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, in deroga alla attribuzione costituzionale. Quanto agli enti locali territoriali, le loro funzioni erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128 della Costituzione (ora abrogato), mentre la puntuale individuazione delle stesse era rimessa, per le materie di competenza statale e quanto alle funzioni "di interesse esclusivamente locale" inerenti alle materie di competenza regionale (articolo 118, primo comma, della Costituzione, nel testo previgente), alle leggi dello Stato, e, salvo quest'ultima ipotesi, per le materie di competenza regionale, alle leggi regionali di "delega" o di "conferimento" di funzioni.

In tale contesto, la eventualità della sostituzione di organi regionali a quelli degli enti locali, mentre era esclusa nelle materie in cui la Regione non aveva competenze legislative e amministrative (cfr. sentenza n. 104 del 1973), poteva invece fondarsi sulle leggi regionali di

delega o di "conferimento" di funzioni per le materie in cui, in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione, le Regioni erano costituzionalmente titolari delle competenze amministrative oltre che legislative. E infatti erano numerose le ipotesi in cui leggi regionali, nel disciplinare l'esercizio di funzioni afferenti a materie di competenza regionale, prevedevano poteri di intervento sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali.

3.2.- Il sistema del nuovo Titolo V è improntato a criteri parzialmente diversi. Cadute le norme specifiche che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli enti locali (articoli 118, primo comma, e 128, vecchio testo), il nuovo articolo 117, secondo comma, lettera *p*, ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre il nuovo articolo 118, 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, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati.

È ciò che in sostanza risulta altresì dal nuovo articolo 118, secondo comma, secondo cui gli enti locali subregionali (non solo i Comuni) "sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*, e le "funzioni proprie" di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime.

In questo quadro, 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 dall'ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale.

Se così non fosse, si avrebbe infatti l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari 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 collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà.

3.3.- Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di "sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni" in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L'ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente.

La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un

sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali - il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l'articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l'articolo 117, secondo comma, lettere *h* e *m*, rispettivamente per l'ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione.

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 essenziali.

Ma l'articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di 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 casi di 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 ipotesi specifiche che li possano rendere necessari.

Il carattere straordinario e "aggiuntivo" degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione.

Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente.

4.- L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non

diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, 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*)" (sentenza n. 177 del 1988), 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.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito.

La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi 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 (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003).

5.- La norma impugnata nella specie prevede l'intervento sostitutivo della Regione nel caso in cui un Comune ometta di provvedere, entro il termine fissato dalla stessa legge (articolo 91, comma 7), ad adeguare lo strumento urbanistico a quanto previsto dalla legge medesima e dalla programmazione regionale e provinciale in tema di complessi ricettivi all'aperto e di insediamenti turistico-ricettivi. Si tratta dunque di una ipotesi di sostituzione, prevista dalla legge, ai fini del compimento di un'attività espressamente considerata obbligatoria, e vincolata, in parte, nello stesso contenuto, per una finalità rispondente all'interesse unitario espresso dalle norme e dai programmi regionali e provinciali.

La norma non specifica quale organo della Regione sia competente a nominare il commissario *ad acta*, né precisa il relativo *iter* procedimentale. Sotto questo profilo si tratta di una norma incompleta, che in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme, anche di carattere generale, da cui si possano ricavare le specificazioni e le precisazioni predette, conformemente ai principi sopra enunciati. Ferma tale esigenza di integrazione come condizione della sua applicabilità, la rilevata incompletezza non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3,

34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.