CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/2004** (ECLI:IT:COST:2004:69)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **DE SIERVO**
Udienza Pubblica del **11/11/2003**; Decisione del **23/02/2004**
Deposito del **02/03/2004**; Pubblicazione in G. U. **10/03/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28316 28317**
Atti decisi:

N. 69

SENTENZA 23 FEBBRAIO - 2 MARZO 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 dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2, recante: "Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 aprile 2003, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 4 aprile 2003, depositato il 14 aprile 2003 e iscritto al n. 39 del registro ricorsi del 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha impugnato l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (*Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate*).

2. - L'art. 4, dopo aver disposto che i Comuni, periodicamente, determinano canoni, prezzi e tariffe per la fornitura di beni e servizi alle aziende insediate in un'area industriale, nonché i criteri di riparto degli oneri per la copertura dei costi delle opere e degli impianti in uso comune alle aziende insediate, aggiunge che qualora i Comuni non adempiano a tali prescrizioni, "la Regione assume proprie determinazioni sostitutive".

Ritiene la difesa erariale che l'attribuzione del potere sostitutivo alla Regione contrasterebbe con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, che conferisce al Governo la titolarità del potere sostitutivo nei riguardi anche dei Comuni. Inoltre, la legge cui la norma costituzionale attribuisce il compito di disciplinare la materia, sarebbe quella statale, in considerazione sia delle disposizioni contenute nell'art. 114 della Costituzione, sia della circostanza che il potere sostitutivo nei confronti di un Comune atterrebbe "alla stessa possibilità di operare dell'ente locale" e dunque riguarderebbe le sue funzioni fondamentali, la cui disciplina è di competenza esclusiva della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione.

Il contrasto dell'art. 4, comma 3, della legge regionale impugnata con gli invocati parametri costituzionali sarebbe reso ancor più evidente dalla mancata previsione di qualunque forma di collaborazione con lo Stato, nonché di procedure e strumenti di raccordo e cooperazione tra i diversi livelli di governo, che la Corte avrebbe ritenuto costituzionalmente necessari.

In conclusione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la legge regionale non potrebbe attribuire il potere sostitutivo senza una previa legge statale, "in particolare quando manchi di una esplicita disposizione transitoria che limiti temporaneamente la disciplina regionale fino all'adozione di apposita legge statale".

3. - La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. - Il Governo ha impugnato l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (*Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate*), perché, prevedendo che la Regione possa adottare "determinazioni sostitutive" in caso di inattività dei Comuni, violerebbe gli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120 della Costituzione, dai quali sarebbe desumibile che la legge cui tale ultima disposizione costituzionale fa riferimento per la disciplina dei poteri sostitutivi sarebbe la legge statale. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dunque, anche eventuali poteri sostitutivi esercitati dalle Regioni dovrebbero trovare nella legge dello Stato la propria disciplina o almeno il loro fondamento. La normativa regionale impugnata, peraltro, non rispetterebbe le prescrizioni costituzionali anche perché in essa mancherebbero adeguati strumenti di cooperazione tra i diversi livelli di governo.

2. - La soluzione della presente questione di legittimità costituzionale non può prescindere da un richiamo all'assetto costituzionale dei poteri sostitutivi, sui quali questa Corte ha di

recente avuto modo di soffermarsi nella sentenza n. 43 del 2004.

Come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare in tale decisione, i poteri che comportano la sostituzione nel compimento di atti di organi di un ente rappresentativo ordinariamente competente da parte di organi di un altro ente, ovvero la nomina da parte di questi ultimi 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.

Tali affermazioni erano sottese anche alla giurisprudenza formatasi prima della riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), sia pure con prevalente riferimento ad ipotesi di sostituzione dello Stato nei confronti delle Regioni, previste per la tutela di interessi unitari allora affidati alla finale responsabilità dello Stato. In quel contesto, come è noto, spettavano alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione, mentre le funzioni degli enti locali territoriali erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'art. 128 della Costituzione, e la puntuale individuazione delle stesse era demandata alle leggi dello Stato per le materie di competenza statale e per le funzioni di "interesse esclusivamente locale" pur inerenti alle materie di competenza regionale. La eventualità della sostituzione di organi regionali agli enti locali, esclusa nelle materie in cui la Regione non aveva competenze legislative e amministrative (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.

Nel sistema del nuovo Titolo V, invece, l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), comprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane, mentre l'art. 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", salva la possibilità che esse, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Pertanto, in virtù dell'art. 118 Cost., sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta allocazione 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 di governo ad un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi di livello superiore coinvolti, e non posti in essere 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. Ragionando altrimenti, infatti, 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 (si veda ancora, al riguardo, la sentenza n. 43 del 2004).

3. - Il nuovo art. 120 della Costituzione - il quale non può che essere letto in tale contesto - deriva invece 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 funzioni

amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano.

Gli interventi governativi contemplati dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione hanno dunque carattere "straordinario" ed "aggiuntivo", come risulta sia dal fatto che esso allude alle 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 la consolidata tradizione legislativa che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali.

4. - Come più ampiamente evidenziato nella già citata sentenza n. 43 del 2004, l'art. 120 della Costituzione, quindi, non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo *straordinario*, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati; viceversa, tale norma lascia impregiudicata l'ammissibilità 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. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali, soggetti rappresentativi dotati di autonomia politica, attribuzioni definite dalla legge sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, dunque, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge (sentenza n. 338 del 1989), che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; in secondo luogo, 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*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; ancora, il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, a causa dell'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito (sentenze n. 460 del 1989 e n. 313 del 2003); da ultimo, è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

5. - Alla luce di tali considerazioni, è possibile affrontare le censure proposte avverso l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 2 del 2003.

Quanto appena affermato conduce a ritenere prive di fondamento le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo le quali alla legge regionale sarebbe preclusa ogni autonoma capacità di prevedere ipotesi di poteri sostitutivi delle Regioni nei confronti degli enti locali.

6. - Deve però essere presa in considerazione la censura concernente il mancato rispetto, da parte della disposizione impugnata, della posizione costituzionale degli enti "sostituendi" risultante dall'art. 114 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La censura è fondata.

La possibilità, per la legge regionale, di intervenire nella materia *de qua*, infatti, non esime dal verificarne la conformità ai requisiti, più sopra richiamati, che devono caratterizzare le ipotesi di potere sostitutivo perché queste ultime siano conformi ai dettami della Costituzione.

Nel caso del comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 2 del 2003, mancano le prescrizioni in precedenza indicate come necessarie perché possa essere legittimamente raffigurato un potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali: non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione; non si individua l'organo regionale competente; non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2004.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.