CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **71/2004** (ECLI:IT:COST:2004:71)
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: **28320**
Atti decisi:

N. 71

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 15 della legge della Regione Puglia 7 agosto 2002, n. 15, recante*"Riforma della formazione professionale"*, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 ottobre 2002, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2002.

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. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, con ricorso notificato l'8 ottobre 2002 e depositato il 14 ottobre 2002, ha impugnato l'art. 15 della legge della Regione Puglia 7 agosto 2002, n. 15 (*Riforma della formazione professionale*), per violazione degli artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Ai sensi della disposizione regionale impugnata "qualora le Province non ottemperino agli adempimenti di propria competenza, omettendo atti dovuti o non rispettandone i termini, la Regione esercita il potere sostitutivo con le modalità e procedure previste all'articolo 14 della legge regionale n. 22 del 2000".

Secondo la difesa erariale tale disposizione violerebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., che attribuisce al Governo il potere sostitutivo nei confronti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e riserva alla legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la definizione delle procedure a tali fine necessarie. Ciò in quanto tale norma costituzionale, unitamente alle disposizioni contenute nell'art. 114 Cost., nonché alla considerazione dell'attribuzione allo Stato, da parte dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., della potestà legislativa esclusiva in relazione alla materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", indurrebbe a ritenere che la legge cui è demandata la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali non potrebbe essere che quella dello Stato. In tal senso deporrebbe anche "la cogente esigenza di una disciplina unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi". Pertanto, ritiene l'Avvocatura, in mancanza di una legge statale attuativa dell'art. 120, le Regioni non avrebbero potestà legislativa in tema di poteri sostitutivi, e dunque la legge regionale non potrebbe autonomamente disporre in materia, in assenza di una previa normativa statale.

Sulla base di tali premesse, nel ricorso dello Stato si ritiene l'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2002 contrastante con la disciplina costituzionale sotto due profili: in primo luogo, perché attribuirebbe alla Regione un generale potere sostitutivo in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.; in secondo luogo, in quanto rinvia ad una legge regionale per quel che concerne la individuazione delle modalità di esercizio del potere, mentre i parametri costituzionali evocati riserverebbero alla legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi.

2. - L'Avvocatura dello Stato ha depositato, in data 28 ottobre 2003, una memoria con la quale insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2002, specificando ulteriormente le argomentazioni poste a fondamento del ricorso.

In particolare, l'Avvocatura ritiene che l'art. 120 della Costituzione prevederebbe una sostituzione "di organi e non tra soggetti", e che quindi solo il Governo potrebbe sostituirsi agli *organi* delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Gli atti formati dal Governo a seguito dell'intervento sostitutivo non sarebbero imputabili allo Stato, ma al singolo ente che sarebbe dovuto intervenire, quest'ultimo diventando soggetto dei rapporti giuridici conseguenti; in ciò si vedrebbe quindi l'applicazione del principio di proporzionalità che integra quello di sussidiarietà previsto all'art. 118 della Costituzione.

L'art. 120 - prosegue la memoria - andrebbe posto in relazione con l'art. 114, secondo comma, della Costituzione. La norma costituzionale tutelerebbe l'autonomia nella sua accezione tradizionale, considerata come complesso delle funzioni amministrative di cui l'ente è dotato, trovando la potestà legislativa della Regione altrove - nell'art. 117 Cost. - la sua disciplina; e sarebbe in ragione di quanto appena affermato "che anche la Regione è

richiamata nel secondo comma dell'art. 120 della Costituzione" insieme agli altri enti territoriali.

Il Governo potrebbe quindi sostituirsi agli organi regionali inadempienti sul piano amministrativo comprimendo l'autonomia riconosciuta dall'art. 114 Cost. nei casi in cui ciò sia giustificato dagli interessi contemplati dall'art. 120 Cost.; viceversa resterebbe precluso alla legge ordinaria disporre ulteriori limitazioni a tale autonomia, mediante la previsione di fattispecie di poteri sostitutivi diverse da quelle regolate da tale disposizione costituzionale.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), all'art. 8 seguirebbe, sempre secondo l'Avvocatura, questa interpretazione, attribuendo alle Regioni e agli enti locali il potere di proposta e così attenendosi ai princìpi di sussidiarietà e di leale collaborazione "il cui rispetto è imposto dalla norma costituzionale".

Da ultimo, la difesa erariale osserva che il principio della leale collaborazione, "tipico dei rapporti tra Stato e Regione", non sarebbe stato richiamato dall'art. 120 della Costituzione se la Regione avesse potuto per legge prevedere un suo autonomo potere sostitutivo.

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

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge regionale della Puglia 7 agosto 2002, n. 15 (*Riforma della formazione professionale*), per violazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120, secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata violerebbe i menzionati parametri costituzionali in quanto da essi sarebbe desumibile la norma secondo la quale sarebbe riservata alla legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi. In secondo luogo, l'art. 120, secondo comma, Cost., sarebbe violato perché l'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2002 attribuirebbe agli organi della Regione un potere sostitutivo di carattere generale, in contrasto con quanto dispone la citata disposizione costituzionale. Infine, prevedendo il potere sostitutivo della Regione nei confronti della Provincia, la norma oggetto del presente giudizio avrebbe leso l'autonomia riconosciuta a tale ente dall'art. 114, secondo comma, della Costituzione.

2. - La soluzione della presente questione di legittimità costituzionale non può prescindere da un richiamo all'assetto costituzionale dei poteri sostitutivi, sul quale questa Corte ha di recente avuto modo di soffermarsi nella sentenza n. 43 del 2004.

Come si è messo in luce 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 n. 3 del 2001, 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, terzo comma, 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 Cost., 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 la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2002.

Le censure proposte non sono fondate.

Come prima argomentato, l'art. 120 Cost. si limita a disciplinare una specifica ipotesi di carattere straordinario, mentre ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi possono essere regolate dalla legge statale, ovvero dalla legge regionale, "secondo l'ordine delle competenze rispettivamente [...] fissato dalla Costituzione" (sentenza n. 313 del 2003). Nel caso in esame lo Stato non ha svolto alcuna considerazione volta a contestare la competenza della Regione a disciplinare la materia regolata dalla legge della Regione Puglia n. 15 del 2002.

Ai sensi della disposizione in esame, "qualora le Province non ottemperino agli adempimenti di propria competenza, omettendo atti dovuti o non rispettandone i termini, la Regione esercita il potere sostitutivo" con le modalità e procedure previste dall'art. 14 della legge regionale 30 novembre 2000, n. 22 (*Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali*).

Quest'ultima norma, a sua volta, prevede che "in caso di inadempienza degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e compiti amministrativi conferiti, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente per materia, invita gli stessi a provvedervi entro congruo termine, trascorso il quale ne dispone l'esercizio in sostituzione degli enti medesimi, con la conseguente attribuzione degli oneri finanziari agli enti inadempienti".

Pertanto, in relazione al primo dei requisiti che devono caratterizzare le norme che disciplinano ipotesi di poteri sostitutivi affinché queste ultime rispettino le prescrizioni costituzionali, si constata che l'esercizio del potere sostitutivo nel caso di specie è adeguatamente disciplinato dalla legge, anche attraverso il rinvio, quanto ai profili procedurali, all'art. 14 della legge della Regione Puglia n. 22 del 2000, cui espressamente la disposizione

impugnata fa rinvio.

Anche il secondo requisito risulta rispettato da quanto previsto dalla disposizione oggetto del presente giudizio, la quale esige che i casi in cui possano essere attivati i poteri sostitutivi siano caratterizzati dalla omissione di atti dovuti o dal mancato rispetto dei termini per il compimento di questi ultimi.

Quanto al terzo, esso appare soddisfatto dall'attribuzione di tali poteri alla Giunta regionale effettuata dall'art. 14 citato, mentre per quel concerne il quarto, la necessarietà dell'invito - ai sensi della medesima disposizione - rivolto dalla Giunta regionale all'ente inadempiente, di provvedere al compimento dell'atto entro un congruo termine, sì che possa essere evitata la sostituzione per effetto del tempestivo attivarsi dell'ente in tal modo sollecitato, è idonea a soddisfare il principio di leale collaborazione.

Come è evidente, tale principio dovrà essere rispettato anche nel concreto esercizio dei poteri sostitutivi, dovendo quindi guidare la valutazione di congruità del termine assegnato dalla Giunta all'ente inadempiente. E nel caso in cui - alla luce del principio di leale collaborazione - il termine assegnato appaia in concreto inadeguato, in quanto troppo breve, potranno naturalmente essere attivati da parte dell'ente diffidato i rimedi previsti dall'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Puglia 7 agosto 2002, n. 15 (*Riforma della formazione professionale*) sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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.