CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **72/2004** (ECLI:IT:COST:2004:72)
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: **28321**
Atti decisi:

N. 72

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'art. 24 della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2002, n. 18, recante *"Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale"*, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 2 gennaio 2003, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 4 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;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri e

l'avvocato Alberto Arcangeli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 gennaio 2003 e depositato l'11 gennaio 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2002, n. 18 (*Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale*), per violazione degli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120, secondo comma, della Costituzione.

La norma impugnata stabilisce che, "in caso di mancato o irregolare esercizio da parte degli enti locali delle funzioni agli stessi conferite dalla presente legge, la Giunta regionale, previa immediata diffida e dopo sessanta giorni dalla stessa, dispone, con propri provvedimenti, specifici interventi in sostituzione dell'ente locale inadempiente". 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 la definizione delle procedure a tal 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.

2. - La Regione Puglia, in data 30 gennaio 2003, ha depositato atto di costituzione in giudizio, nel quale, riservandosi di articolare successivamente le proprie difese, ha chiesto che la questione sollevata venga respinta in quanto "non rilevante" e comunque infondata.

In data 21 ottobre 2003 la Regione resistente ha inoltre depositato una memoria difensiva nella quale sostiene che il ricorso dello Stato sarebbe infondato a causa dell'erronea interpretazione dell'art. 120 Cost. da cui prenderebbe le mosse.

In particolare - osserva la memoria - secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri la citata disposizione costituzionale individuerebbe nello Stato "l'unico depositario" dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, "con la conseguente titolarità esclusiva della relativa regolamentazione tramite apposita legge statale". Viceversa, la difesa regionale sostiene che l'art. 120 Cost. non esaurirebbe tutte le ipotesi di potere sostitutivo ammissibili nell'ordinamento costituzionale, limitandosi invece a disciplinare "uno specifico ed eccezionale strumento di intervento a tutela di interessi primari affidati dalla stessa Costituzione alla responsabilità esclusiva dello Stato". A riguardo, si nota come non sia casuale "che le tipologie previste nell'art. 120 Cost. [siano] tutte attinenti ad interessi relativi a materia la cui competenza esclusiva viene ascritta allo Stato".

La norma costituzionale in questione, dunque, non regolando ipotesi di poteri sostitutivi differenti da quelli appena descritti, non conterrebbe conseguentemente alcun divieto, per la legge regionale, di disciplinare ulteriori ipotesi di interventi sostitutivi. Pertanto ciascuna Regione potrebbe, nell'ambito delle proprie competenze, intervenire in tal senso.

Secondo la resistente, peraltro, nella specifica materia nella quale interviene la legge

impugnata - ossia la disciplina del trasporto pubblico locale - sarebbero gli stessi principi di sussidiarietà e adeguatezza a richiedere l'intervento della Regione in caso di inadeguato esercizio delle funzioni da parte degli enti locali. Non potrebbe, infatti, in casi del genere, intervenire il Governo se non in quelle situazioni tali da determinare la minaccia ad uno dei valori tipizzati dall'art. 120 Cost., risultando dunque sfornita di rimedi ogni altra situazione di mancato o irregolare esercizio delle funzioni da parte degli enti locali.

Ancora, la Regione Puglia nota come la disciplina impugnata non escluda affatto che, nell'ambito della materia da essa regolata, ove il pericolo della lesione degli interessi individuati dall'art. 120 sia sussistente, il Governo possa attivare il proprio potere sostitutivo ai sensi di quanto previsto da tale disposizione.

Da ultimo, la Regione osserva che la legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), la quale all'art. 8 regola l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., non farebbe che confermare quanto finora esposto, non aggiungendo "particolari specificazioni o chiarificazioni in ordine alle ragioni che possono postulare l'esercizio di poteri sostitutivi", e limitandosi ad affermare che questi ultimi sono esercitabili "nei casi e per le finalità" di cui alla citata disposizione costituzionale.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2002, n. 18 (*Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale*), in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*) e 120, secondo comma, della Costituzione

Secondo la difesa del governo la norma impugnata - la quale prevede che, in caso di mancato o irregolare esercizio da parte degli enti locali delle funzioni loro conferite dalla legge stessa nell'ambito della materia da questa regolata, la Giunta regionale disponga interventi sostitutivi - violerebbe i parametri costituzionali evocati, in quanto da questi ultimi deriverebbe che la legge cui l'art. 120 Cost. demanda la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali non potrebbe essere che quella statale: conseguentemente, in mancanza di una legge dello Stato attuativa dell'art. 120, le Regioni non avrebbero potestà legislativa in materia.

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 cost. 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. L'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 la norma allude alle emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella stessa 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 che sono 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, le censure proposte avverso l'art. 24 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2002 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 normativa impugnata.

Secondo la disposizione in esame, "in caso di mancato o irregolare esercizio da parte degli enti locali delle funzioni agli stessi conferite dalla presente legge, la Giunta regionale, previa immediata diffida e dopo sessanta giorni dalla stessa, dispone, con propri provvedimenti, specifici interventi in sostituzione dell'ente locale inadempiente". Risulta evidente che tale previsione soddisfa i requisiti, più sopra ricordati, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, devono caratterizzare le norme contemplanti ipotesi di poteri sostitutivi.

In particolare, il primo requisito è soddisfatto dalla circostanza secondo la quale l'esercizio del potere sostitutivo è previsto da una legge, che ne disciplina anche i presupposti sostanziali e procedurali; l'attribuzione di tale potere alla Giunta regionale soddisfa il terzo requisito, mentre l'ultimo appare soddisfatto dal meccanismo della diffida così come in concreto regolato dalla disposizione in esame.

La necessarietà della diffida rivolta all'ente sostituendo, infatti, rende certa l'esistenza di una fase procedimentale nell'ambito della quale quest'ultimo sia reso consapevole dell'intenzione della Giunta regionale di attivarsi per la sostituzione; mentre la previsione secondo cui l'intervento sostitutivo non può essere posto in essere se non siano trascorsi almeno sessanta giorni dalla diffida determina la concreta possibilità, per l'ente sostituendo, di interloquire con la Giunta regionale e, se del caso, di attivarsi per il compimento degli atti in

questione al fine di evitare la sostituzione.

Quanto al secondo requisito - ossia alla circostanza che gli atti per i quali è possibile procedere alla sostituzione debbano essere giuridicamente vincolati per il soggetto sostituito - la norma impugnata si limita a prevedere che l'intervento della Giunta regionale possa attivarsi “in caso di mancato o irregolare esercizio […] di funzioni conferite dalla presente legge”.

Peraltro la necessità di procedere ad una interpretazione conforme ai precetti costituzionali non può non portare alla conclusione secondo la quale la norma oggetto del presente giudizio è applicabile soltanto a casi di mancato o irregolare compimento di quegli atti o attività che siano configurati dalla legge regionale n. 18 del 2002 come veri e propri obblighi giuridici- se non nel *quando* e nel *quomodo*, almeno nell'*an* - a carico degli enti nei cui confronti può essere disposta la sostituzione.

Resta fermo, ovviamente, che ove vengano in concreto posti in essere atti comportanti l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di atti o attività non giuridicamente vincolati neanche nell'*an*, contro di essi si potrà fare ricorso ai rimedi previsti dall'ordinamento.

Tali considerazioni - unitamente a quelle più sopra svolte - palesano la infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2002, n. 18 (*Testo unico sulla disciplina del trasporto pubblico locale*), 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.