

Roberto Di Maria - Cristina Napoli - Andrea Pertici

DIRITTO DELLE AUTONOMIE LOCALI



G. Giappichelli Editore

DIRITTO DELLE
AUTONOMIE LOCALI

In copertina, da sinistra a destra, gli stemmi:
dei Comuni di Roma, Palermo, Pisa, Viareggio (prima riga)
delle Città metropolitane di Torino, Milano, Napoli (seconda riga)
delle Province di Crotone e Brescia (terza riga).

Roberto Di Maria - Cristina Napoli - Andrea Pertici

DIRITTO DELLE AUTONOMIE LOCALI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2019 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1821-8

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/ fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Capitolo X

*Strumenti di raccordo tra i livelli di governo **

SOMMARIO: 1. Le autonomie locali tra i livelli di governo e il principio di leale collaborazione tra enti. – 2. Il “sistema delle conferenze” nel raccordo con il livello statale. – 3. Il consiglio delle autonomie locali nel raccordo con il livello regionale. – 4. Le associazioni di enti locali. – 5. Il potere sostitutivo.

1. Le autonomie locali tra i livelli di governo e il principio di leale collaborazione tra enti

La tendenza all’irrobustimento del sistema delle autonomie ed al decentramento delle funzioni pubbliche registratisi a partire dall’entrata in vigore della legge n. 142/1990 ha trovato con ogni evidenza pieno consolidamento nella nuova formulazione della disposizione di apertura del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ed in particolare del suo primo comma.

L’art. 114, comma 1, Cost., infatti, prevedendo che «[l]a Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» – ha determinato l’abbandono del tradizionale assetto centralistico nei rapporti tra enti territoriali ben rappresentato dal testo originario della medesima disposizione, secondo la quale «la Repubblica si riparti[va] in Regioni, Province e Comuni».

L’inversione dell’ordine di enumerazione degli enti territoriali che compongono la Repubblica rispetto al previgente testo dell’art. 114 Cost., nonché l’inserimento dello Stato quale componente della Repubblica hanno sin da subito favorito riflessioni dottrinarie orientate a far derivare dall’art. 114 Cost. una sorta di pari ordinazione fra tutti i livelli di governo insistenti sul territorio, i quali tutti, allo stesso modo, concorrerebbero a “costituire” la Repubblica. A fronte di un originario modello costituzionale caratterizzato dalla devoluzione del potere dello Stato da quest’ultimo agli enti territoriali minori e, ancora, dalla riparti-

*La Repubblica
delle autonomie
nell’art. 114 Cost.*

* di Cristina Napoli.

zione del territorio statale in Regioni, di quello regionale in Province e di quello provinciale in Comuni, il nuovo testo, con un moto inverso, muoverebbe dai Comuni per ricompattare gli enti territoriali tutti a livello statale. Per tale via lo Stato e gli enti territoriali verrebbero a collocarsi sullo stesso piano, essendo a ciascuno di essi garantita ampia autonomia nell'ambito dell'unità complessiva rappresentata dalla Repubblica: pur non venendo a delineare uno Stato federale, il legislatore costituzionale avrebbe disegnato una "Repubblica delle autonomie", alle quali sarebbe stata indifferentemente riconosciuta pari dignità, non essendo più rinvenibili posizioni di gerarchia o, comunque, di preminenza di talune (autonomie) sulle altre.

L'inesistenza di una piena equiparazione tra enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale

Su tale presunta equiparazione si è pronunciata la Corte costituzionale, la quale, con la sent. n. 274/2003 ha, invece, chiarito come l'art. 114 Cost. non abbia determinato «una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati», essendo a tal fine sufficiente «considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa». In questa misura, benché, certamente, la disposizione costituzionale in argomento e, più in generale, l'intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione, diano prova di una maggiore attenzione da parte dell'ordinamento alle ragioni dell'autonomia, la suddetta tesi dell'equiparazione pare non condivisibile.

Del resto, come rileva ancora la Corte costituzionale soltanto lo Stato è titolare della sovranità (sent. n. 365/2007) ed in virtù di questa esso è chiamato ad adempiere a taluni fondamentali compiti e funzioni tra cui determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), individuare i principi fondamentali nell'ambito della legislazione concorrente (art. 117, comma 3), esercitare il potere sostitutivo in caso di inadempienza degli enti territoriali minori (art. 120, comma 2), sciogliere il consiglio regionale e rimuovere il Presidente della giunta regionale che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge (art. 126, comma 1), esercitare il potere di revisione costituzionale (art. 138), ecc.

Il sistema reticolare e l'esigenza di sedi di raccordo istituzionale

Nella sua portata innovativa, in definitiva, l'art. 114, comma 1, Cost. può interpretarsi come una *direttiva politica* rivolta al legislatore, statale e regionale, il quale è chiamato a fondare i rapporti tra enti territoriali sul principio di reciproca collaborazione. L'art. 114 viene a delineare un sistema interistituzionale assimilabile ad una "rete" in cui lo Stato e gli altri livelli istituzionali, ognuno all'interno della propria autonomia organizzativa, normativa e politica, costituiscono la Repubblica.

La leale collaborazione tra enti

In tale sistema reticolare, allora, la previsione di strumenti di raccordo funzionali a favorire la cooperazione e la collaborazione tra i livelli di governo viene a ricoprire un ruolo centrale nell'esercizio della funzione pubblica.

In effetti il principio di leale collaborazione tra enti ha assunto e va tuttora assumendo una primaria importanza nelle relazioni tra le autonomie territoriali nell'ordinamento italiano.

Il principio, mutuato dall'art. 4, comma 3 Trattato sull'Unione europea (ove è stabilito che «[i]n virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati»), è richiamato nella Costituzione così come modificata nel 2001 e segnatamente nell'art. 120, comma 2, là dove, come si dirà meglio innanzi, rinviando alla legge la definizione delle procedure in materia di esercizio da parte dello Stato del potere sostitutivo nei confronti degli enti sub-statali, il legislatore costituzionale ha ritenuto di precisare che tali procedure debbano in ogni caso essere idonee a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e, per l'appunto, di quello di leale collaborazione.

È da dire, tuttavia, che oltre alle ipotesi di esercizio del potere sostitutivo statale, il principio di leale collaborazione è sovente utilizzato dalla Corte costituzionale quale parametro sia nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi sia nei conflitti di attribuzione tra enti: nel primo caso viene in considerazione il coinvolgimento nel procedimento di formazione delle fonti di rango primario delle autonomie territoriali per il tramite del "sistema delle conferenze" (*infra*, § 2) e nel secondo caso la necessaria compartecipazione dei livelli di governo sub-statali ai processi decisionali destinati a culminare con l'adozione di provvedimenti che incidono su materie non pianamente attribuibili ad un determinato ambito competenziale.

2. Il "sistema delle conferenze" nel raccordo con il livello statale

Nel raccordo con il livello statale viene in rilievo il c.d. sistema delle conferenze con cui si è soliti riferirsi alle seguenti sedi intergovernative composte al contempo da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali:

- la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (c.d. Conferenza Stato-Regioni);
- la Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
- la Conferenza unificata.

È opportuno sin d'ora precisare che tali conferenze, funzionali alla realizzazione della cooperazione tra livelli di governo, sono state invero istituite in vigenza del testo originario della Costituzione e, ancora, che la relativa disciplina sulla composizione, sul funzionamento e sulla sfera

di competenze attribuite non è stata ad oggi adeguata o per meglio dire “ripensata” alla luce dei contenuti della legge cost. n. 3/2001.

*La Conferenza
Stato-Regioni*

La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983 ed è stata oggetto di diversi interventi normativi successivi tra i quali si rammenta in particolare il d.lgs. n. 281/1997.

Essa è composta dai presidenti delle Regioni e dai presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano ed è convocata e presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ai lavori della Conferenza partecipano, peraltro, i ministri ed i rappresentanti politici delle amministrazioni statali e degli enti pubblici interessati agli argomenti iscritti all’ordine del giorno delle sedute, previamente individuati ed invitati dal Presidente.

La Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede principale della negoziazione politica, per l’appunto, tra lo Stato e le Regioni ed è il luogo in cui il governo interloquisce con le autonomie regionali in ordine ai più rilevanti atti di interesse regionale e provinciale. La leale cooperazione si realizza mediante la partecipazione delle Regioni alle scelte governative di interesse regionale e provinciale, nonché mediante la trattazione, in una apposita “sessione comunitaria”, delle questioni di politica comunitaria di rilevanza regionale e provinciale.

Essa svolge attività consultiva nei confronti del governo, di raccordo attraverso il raggiungimento di intese ed accordi, deliberativa, di verifica e monitoraggio, di interscambio di dati e informazioni, di impulso, di istituzione di gruppi di lavoro o di comitati, di designazione dei rappresentanti regionali nell’ambito degli organismi a composizione mista statale-regionale in seno alle amministrazioni statali.

*La Conferenza
Stato-città ed
autonomie locali*

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è stata istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996 e trova anch’essa disciplina nel d.lgs. n. 281/1997.

Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell’interno o dal Ministro per gli affari regionali nelle materie di rispettiva competenza. È, altresì, composta, per lo Stato, dai ministri dell’economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute e, per le autonomie locali, dal Presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni d’Italia (ANCI), dal Presidente dell’Unione Province d’Italia (UPI), da quattordici sindaci designati dall’ANCI e da sei presidenti di Provincia designati dall’UPI. Alle riunioni della conferenza possono essere invitati altri membri del governo, nonché altri rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali costituisce la sede istituzionale per la cooperazione fra lo Stato e gli enti locali ed è il luogo in cui il governo interloquisce con gli enti territoriali minori sulle questioni politiche di interesse locale e in cui vengono prese in considerazione le problematiche relative al governo locale. In seno alla confe-

renza, peraltro, si discutono e si esaminano i problemi relativi alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici, nonché di ogni altro problema connesso che venga sottoposto, anche su richiesta dei presidenti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM. Essa è chiamata ad esprimere pareri sui disegni di legge e sugli altri atti del governo che abbiano un impatto sull'ordinamento locale ed esamina i progetti e gli atti predisposti dalla Commissione della Comunità Europea concernenti questioni di rilevante interesse per gli enti locali.

La Conferenza unificata è stata istituita dal d.lgs. n. 281/1997 e costituisce la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La Conferenza unificata

Essa è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è presieduta da quest'ultimo o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, in assenza di tale ministero, dal Ministro dell'interno. È composta dai membri della Conferenza Stato-Regioni e da quelli della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

In generale, la Conferenza unificata assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane ed è competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto. In ogni caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune dei richiamati enti territoriali.

L'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003 attribuisce la facoltà di richiedere direttamente alla Sezione autonomie della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica per le Regioni alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per le Regioni e per i Comuni, le Province e le Città metropolitane alle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

Ai sensi del successivo art. 8, comma 4, alla Conferenza Stato-Regioni ed a quella Stato-città è consentito chiedere il riesame da parte del governo dei provvedimenti dallo stesso adottati in casi di assoluta urgenza e nell'esercizio del potere sostitutivo non procrastinabile senza che siano messe in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 Cost.

In attuazione della delega contenuta nell'art. 5 legge n. 42/2009, poi, il d.lgs. n. 68/2011 (artt. 33 ss.) ha istituito, nell'ambito della conferenza unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quale organismo stabile di coordinamento della finan-

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

za pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più ministri da esso delegati. È composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e nella fattispecie dai ministri dell'economia e delle finanze, per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, dell'Interno, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la salute, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente dell'ANCI, dal Presidente dell'UPI. Ne fanno parte, inoltre, sei presidenti o assessori di Regione, quattro Sindaci e due Presidenti di Provincia, designati rispettivamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'ANCI e dall'UPI in modo da assicurare un'equilibrata rappresentanza territoriale e demografica. Alle riunioni possono essere invitati altri rappresentanti del governo, nonché rappresentanti di altri enti o organismi (art. 34).

3. *Il consiglio delle autonomie locali nel raccordo con il livello regionale*

*I CAL tra
Costituzione,
statuti e leggi
regionali*

Nel raccordo con il livello regionale viene, invece, in considerazione il consiglio delle autonomie locali inserito dall'art. 123, comma 4, Cost. tra i contenuti necessari degli statuti delle Regioni ordinarie ed al contempo definito quale «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

Dall'inserimento in Costituzione la Corte costituzionale ne ha derivato la possibilità di configurare il CAL in termini di «organo costituzionalmente necessario». Benché non annoverabile tra gli organi che compongono la forma di governo regionale, esso costituisce un importante approdo del modo di intendere le relazioni tra i livelli di governo posto che «la finalità perseguita è quella di garantire la presenza di una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali». Per il tramite del CAL, in altri termini, viene ad essere «assicurata la rappresentanza [degli interessi degli enti territoriali minori] in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo» (così Corte cost., sent. n. 370/2006).

All'interno degli statuti regionali, tuttavia, è possibile rinvenire soltanto i profili più generali della disciplina relativa ai Consigli delle autonomie locali, essendo piuttosto demandate alla legge regionale istitutiva le scelte in ordine alla composizione, ai criteri di rappresentanza

territoriale, all'organizzazione ed al funzionamento, alla durata, nonché alla sfera di attribuzioni dell'ente.

Per quanto in questa sede in particolare interessa può dirsi che i CAL esercitano funzioni *consultive* su determinate materie di interesse generale ovvero di interesse specifico per il governo locale, benché i pareri resi non abbiano efficacia vincolante ed essendo al più previsto il necessario raggiungimento da parte del consiglio regionale di una maggioranza qualificata al fine di superare il parere negativo espresso dall'organo di raccordo tra Regioni ed enti locali. Non di rado, però, le leggi regionali hanno attribuito ai CAL funzioni *propositive* ora in forma di potere di presentare proposte all'assemblea legislativa regionale ora in forma di un più strutturato potere di iniziativa legislativa. I CAL, peraltro, in parallelo con il ruolo svolto dal sistema delle conferenze a livello nazionale, sono spesso individuati come il *luogo della concertazione*, come il luogo cioè in cui si raggiungono accordi ed intese tra la Regione e le autonomie locali.

Può essere il caso, poi, di menzionare alcune rilevanti funzioni espressamente previste dalla legge n. 131/2003.

*Funzioni attribuite
ai CAL nella legge
n. 131/2003*

A questo proposito, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, dispone che i CAL possano richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica.

Il successivo comma 8-*bis* attribuisce ai CAL, salva diversa previsione dello statuto della Regione, il potere di designare uno dei due membri con cui possono essere integrate le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tali membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendali, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; essi durano in carica cinque anni, non sono riconfermabili ed il relativo *status*, per la durata dell'incarico, è equiparato a tutti gli effetti a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione.

L'art. 8, come si dirà meglio innanzi, assegna al CAL funzioni consultive nei confronti del commissario *ad acta* nominato in ipotesi di esercizio del potere sostitutivo regionale riguardanti inadempienze da parte di Comuni, Province o Città metropolitane.

Infine, l'art. 9 ha modificato l'art. 32 legge n. 87/1953 prevedendo il potere del CAL di proporre alla giunta regionale il ricorso da parte del Presidente della giunta regionale alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge impugnati.

4. *Le associazioni di enti locali*

Una ulteriore e peculiare forma di raccordo tra i livelli di governo è rinvenibile nelle associazioni di enti locali aventi natura di diritto privato e costituite innanzitutto al fine di rappresentare l'ente locale di riferimento nei rapporti con lo Stato e con le Regioni, nonché con le istituzioni e gli organismi internazionali e dell'Unione Europea.

Tra queste il T.u.e.l. menziona espressamente:

– l'Associazione Nazionale Comuni italiani (ANCI) con compiti di tutela e di rappresentanza degli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale;

– l'Unione Province italiane (UPI) con compiti di tutela e rappresentanza degli interessi generali delle Province finalizzati alla realizzazione di un ordinamento amministrativo in cui le Province siano rappresentative degli indirizzi globali delle popolazioni residenti nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali;

– l'Associazione italiana per il consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE) con compiti di tutela e rappresentanza dei soggetti istituzionali territoriali costituenti il sistema dei poteri regionali e locali (quali Comuni, Province, Città e aree metropolitana e Regioni) e degli altri soggetti in cui il sistema si organizza (Municipi, Circoscrizioni di decentramento comunale, Comunità Montane, Comunità isolate, Unione di Comuni), e quant'altro definito a livello costituzionale, insieme ai quali opera in modo unitario e per la costruzione di una Unione europea federale, fondata sul riconoscimento, il rafforzamento e la valorizzazione della autonomie regionali e locali;

– l'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCCEM) con compiti di tutela e rappresentanza dei Comuni interamente e parzialmente montani e delle Comunità montane;

– la Confederazione italiana servizi pubblici economici locali (CISPSEL) (oggi Confservizi – Confederazione dei Servizi Pubblici Locali – Asstra, Utilitalia) con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione e lo sviluppo dei servizi pubblici a carattere sociale.

Tali associazioni hanno una struttura organizzativa complessa costituita tendenzialmente da un organo assembleare, un consiglio direttivo, un Presidente, un segretario generale, un collegio dei revisori contabili. Sono, poi, fortemente radicate sul territorio con associazioni, unioni o federazioni regionali chiamate a svolgere nell'ambito della Regione compiti di rappresentanza delle diverse realtà locali e dei diversi soggetti operanti sull'area di riferimento, nonché di raccordo tra questi e l'associazione operante a livello nazionale.

Ai sensi dell'art. 272 T.u.e.l. l'ANCI e l'UPI possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo ed a tal fine il competente ufficio ministeriale è autorizzato a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati. I Comuni e le Province possono destinare un importo non superiore allo 0.80% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale.

Gli enti locali, le loro aziende e le associazioni dei Comuni presso i quali hanno sede sezioni regionali e provinciali dell'ANCI, dell'UPI, dell'AICCRE, dell'UNCEM, della CONF SERVIZI e sue federazioni, possono con apposita deliberazione consiliare mettere a disposizione gratuita locali di loro proprietà ed assumere a carico del proprio bilancio le relative spese di illuminazione, riscaldamento, telefoniche e postali. Essi, possono, altresì, disporre il distacco temporaneo, a tempo pieno o parziale, di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali delle associazioni. I dipendenti distaccati mantengono la posizione giuridica ed il corrispondente trattamento economico, a cui provvede l'ente di appartenenza.

5. Il potere sostitutivo

Il principio del pluralismo territoriale si fonda su un sistema di ripartizione delle competenze e presuppone l'esercizio di queste ultime da parte degli enti territoriali competenti.

Non sorprende, tuttavia, come la Repubblica, una e indivisibile, conosca ed abbia a disposizione taluni strumenti idonei a far fronte al mancato esercizio da parte dei diversi livelli di governo delle attribuzioni ad essi derivanti dalla Costituzione e dalla legge.

A questo proposito, già si è rilevato (*retro*, Cap. IV, § 2.2.2.) come il legislatore costituzionale abbia stabilito all'art. 120, comma 2, Cost. che il governo della Repubblica possa sostituirsi agli organi degli enti sub-statali in presenza di taluni presupposti (quali il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

L'art. 120 Cost. e la sua attuazione in via legislativa

L'attuazione in via legislativa di tale articolo è riconducibile all'art. 8

legge n. 131/2003 il quale ha previsto che nei casi e per le finalità di cui all'art. 120 Cost. il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, decorso il quale il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Là dove l'inadempienza determini la violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti in esercizio del potere sostitutivo sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia.

In linea generale, ferme restando le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione ed a tal fine è richiesto il preventivo parere del consiglio delle autonomie locali. Tuttavia, in ipotesi di assoluta urgenza, qualora cioè l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 Cost., il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, le quali possono chiederne il riesame.

In ogni caso, i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite e non determinare cioè una ingiustificata invasione delle competenze.

*I poteri sostitutivi
delle Regioni*

A partire dalla sent. n. 43/2004, poi, la Corte costituzionale ha riconosciuto anche in capo alle Regioni l'esistenza di un potere sostitutivo in ipotesi di mancato adempimento da parte degli enti locali di atti e/o provvedimenti di competenza regionale.

*I poteri sostitutivi
nel T.u.e.l. ...*

È da dire, tuttavia, che il T.u.e.l., già antecedentemente rispetto all'entrata in vigore del testo dell'art. 120 Cost. nella formulazione risultante dalla legge cost. n. 3/2001, aveva disciplinato le seguenti forme di esercizio da parte dello Stato del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali:

- il potere sostitutivo per omissione o ritardo di atti obbligatori;
- il potere sostitutivo del governo;
- annullamento straordinario.

Con riguardo al primo, l'art. 136 prevede che, là dove gli enti locali, benché invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, il difensore civico regionale nomina un commissario *ad acta*, il quale è chiamato a provvedere nel termine di sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

Con riguardo al secondo, l'art. 137 prevede che là dove il mancato esercizio da parte degli enti locali di funzioni e compiti ad essi spettanti determini un inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ovvero un pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. Nei casi di assoluta urgenza, tuttavia, in deroga a tale procedura, il Consiglio dei Ministri adotta, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente, il provvedimento in via sostitutiva il quale, già esecutivo, è immediatamente comunicato alla Conferenza Stato-città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne può chiedere il riesame.

Con riguardo al terzo, l'art. 138 Cost. prevede che il governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità.

Sulla compatibilità di tali forme di potere sostitutivo con il nuovo dettato costituzionale ed in specie con l'art. 120 anche per come attuato dall'art. 8 legge n. 131/2003, si è espressa la Corte costituzionale con la già richiamata sent. n. 43/2004 ove il giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che l'art. 120, comma 2, Cost. «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi», piuttosto «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».

... e la loro
compatibilità con
il vigente art. 120,
comma 2, Cost.

