

contrasto con gli artt. 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

Quest'ultimo attribuisce al Governo il potere di "sostituirsi a organi (...) delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni" nei casi espressamente previsti, riservando, nel secondo periodo, alla "legge" la fissazione delle procedure, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Secondo il ricorrente, la "continuità dei due periodi dell'unitario" secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, l'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia "organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane", unitamente all'esigenza di una disciplina "unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo deliberante l'intervento sostitutivo", indurrebbero a ritenere che la "legge" indicata nell'art. 120 della Costituzione sia la legge statale.

Pertanto, la disposizione censurata recata dall'art. 10 violerebbe i succitati parametri, attribuendo al difensore civico regionale il potere di nominare un commissario ad acta, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico.

Il ricorrente osserva, infine, che indubbiamente sussiste l'esigenza di adeguare gli artt. 136, 141 e 247 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), alla soppressione degli organi regionali di controllo, ma ad essa deve provvedere il legislatore statale, stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale, e conclude deducendo, "in via logicamente subordinata", "che lo statuto della Regione non pare consenta l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore".

3. - La Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

In particolare, in relazione alle censure concernenti l'art. 10, la resistente deduce che l'art. 120, secondo comma, Cost., riguarderebbe esclusivamente l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato e non escluderebbe il potere delle regioni di disciplinare forme e modalità dell'esercizio di poteri sostitutivi di queste ultime nei confronti degli enti locali.

4. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nelle quali dichiara di limitare "la materia del contendere al citato art. 10", in relazione al quale insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo, "con abbandono delle rimanenti censure".

5. - Anche la Regione Marche ha depositato memorie nelle quali insiste per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione. Con riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 10 - al cui vaglio è stato circoscritto il ricorso dello Stato "per espressa rinuncia alle altre censure" - la resistente deduce l'infondatezza del ricorso, dal momento che "la disciplina dettata dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione" - che si assume violata - "si riferisce (...) esclusivamente all'ipotesi dell'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato (e segnatamente del Governo), senza perciò escludere la facoltà di introdurre e disciplinare proprie forme ed ipotesi di poteri sostitutivi da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali". La Regione Marche sostiene, peraltro, che la norma censurata, "nel definire un potere sostitutivo regionale in caso di inattività degli enti locali", non sarebbe lesiva del "rilievo costituzionale riconosciuto dal novellato art. 114 Cost. agli enti locali ed alla loro autonomia", ma, "al contrario", ne rafforzerebbe la portata, "prevedendo una procedura di attivazione del Comune nell'ipotesi di inadempienza (cui viene assegnato un termine per provvedere e il diritto di essere "sentito" comunque, pur insistendo nell'inadempienza), in conformità (...) a quanto previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.", che associa il principio di sussidiarietà al principio di leale collaborazione, ed in linea con quanto affermato di recente dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 313 del 2003). Nè risulterebbe fondata - ad avviso della resistente - la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), "che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", dal momento

che la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni fondamentali sarebbe lasciata "al potere regolamentare dei singoli enti locali (...) per le funzioni di spettanza legislativa statale, alla Regione e al potere regolamentare dell'ente locale per le funzioni rientranti nella competenza legislativa regionale" e considerato che la previsione di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti degli enti locali rientrerebbe tra le "forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regione e Stato", volte a garantire il "rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti". Quanto, infine, alla censura secondo cui lo statuto della Regione Marche non consentirebbe "l'attribuzione al difensore civico regionale di funzioni di tanto spessore", la resistente, oltre ad eccepirne la genericità, ne deduce l'infondatezza, considerato che "l'attribuzione al difensore civico della competenza ad assegnare un termine ed a nominare il commissario ad acta costituisce mera applicazione e quasi letterale riproduzione del modello di potere sostitutivo indicato dall'art. 136 del d. lgs. n. 267 del 2000".

6. - All'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 la Regione Marche e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, concerne gli artt. 2, comma 1, lettera a), e comma 2; 4; 6, comma 1; 10, comma 2, nonché l'allegato B, punti 7 ed 8, della legge della Regione Marche 24 luglio 2002 n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso), in riferimento agli artt. 114, primo e secondo comma, 117, primo comma, secondo comma, lettere p), s) ed l), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, che nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza ha delimitato la materia del contendere al solo art. 10 "con abbandono delle rimanenti censure", il predetto articolo violerebbe in particolare gli artt. 114,

primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione nella parte in cui attribuisce al difensore civico il potere di nominare un commissario ad acta, senza neppure chiarire se quest'ultimo debba o meno osservare le direttive impartite dal difensore civico, così innovando alla disciplina statale vigente e sovrapponendo "una disposizione legislativa regionale ad una specifica norma statale". Ed invero, anche se sussiste l'esigenza di adeguare l'attuale regime legislativo alla soppressione degli organi di controllo, a ciò deve provvedere il legislatore statale stabilendo modalità uniformi sull'intero territorio nazionale.

2. - Preliminarmente va ricordato che l'Avvocatura generale dello Stato, dopo avere dichiarato, nella memoria del 20 ottobre 2003 presentata nell'imminenza dell'udienza, l'"abbandono delle rimanenti censure" - non risultanti neppure nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di proposizione del ricorso, nella quale si censurava esclusivamente il predetto art. 10 - ha contestualmente circoscritto l'originaria materia del contendere al "citato art. 10" della legge censurata, senza alcuna indicazione di commi. Lo scrutinio di costituzionalità va quindi limitato a questa ultima disposizione, la quale prevede che il difensore civico regionale, dopo avere assegnato ai Comuni, che ritardino od omettano di compiere atti obbligatori previsti dalla stessa legge, un termine per provvedere, nomina, decorso inutilmente il predetto termine e sentito il Comune inadempiente, un commissario ad acta, che provvede in via sostitutiva.

3. - La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte (cfr. in particolare sentenze n. 43 e n. 69 del 2004) ha già precisato, a proposito del potere sostitutivo regionale e dei suoi limiti, che nel sistema del Titolo V l'art. 120 della Costituzione, nel prevedere, in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e in particolare non preclude che la legge regionale, disciplinando materie di propria competenza, possa anche stabilire, in caso di inadempimento o inerzia dell'ente locale competente, poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti obbligatori per legge, nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela

dell'autonomia, costituzionalmente garantita, degli enti locali. La legge regionale deve dunque innanzi tutto prevedere e disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi, definendone i presupposti sostanziali e procedurali (sentenza n. 338 del 1989); in secondo luogo stabilire che la sostituzione concerna solo il compimento di attività "prive di discrezionalità nell'an", la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore, tutelabili appunto attraverso l'intervento sostitutivo (sentenza n. 177 del 1988); disporre inoltre che il potere sostitutivo sia esercitato, in ogni caso, da un organo di governo della Regione o almeno sulla base di una sua decisione (sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994 e n. 313 del 2003); prevedere infine congrue garanzie procedimentali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003).

La norma censurata delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale nel settore del risparmio energetico e del contenimento dell'inquinamento luminoso, la quale appare, in linea di massima, rispettosa, sotto il profilo procedimentale, dei predetti principi giurisprudenziali, mentre, sotto il profilo soggettivo, in riferimento alla titolarità del potere incentrata sul difensore civico regionale e su un commissario ad acta di sua nomina, non appare conforme ai criteri prospettati. Ed invero nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte affermato che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n. 460 del 1989, n. 352 del 1992, n. 313 del 2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità.

In questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale, che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di

sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), nonchè da alcune leggi regionali successive. Anche il difensore civico della Regione Marche, istituito in base alla legge 14 ottobre 1981, n. 29, rientra in questo schema, poichè ha il compito precipuo di vigilare, a tutela di cittadini, enti e formazioni sociali, sull'imparzialità e sul buon andamento degli uffici dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali e delle amministrazioni pubbliche dipendenti dalla Regione, al fine di rilevarne eventuali "irregolarità o ritardi" e di "suggerire mezzi e rimedi" per la loro eliminazione.

Si tratta quindi essenzialmente di un organo - tra l'altro non previsto dallo statuto - preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perchè non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 10 (Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso).

2. SENTENZA N. 173/2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo ZAGREBELSKY Presidente
- Valerio ONIDA Giudice
- 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. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)», che, rispettivamente, sostituiscono l'art. 3, comma 1, e modificano l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 dicembre 2002, depositato in cancelleria il 14 successivo e iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 6 dicembre 2002 e depositato il successivo 14 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)»: il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002.

2. — Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, il ricorrente, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, osserva preliminarmente che la legge regionale n. 2 del 2002 era stata oggetto di ricorso di fronte alla Corte costituzionale, e che in pendenza di quel giudizio — concluso con l'ordinanza n. 15 del 2003 — la Regione, «con lodevole apertura alla leale cooperazione», aveva approvato la nuova legge n. 35 del 2002, apportando diverse modifiche alla disciplina allora censurata.

Tra queste modifiche, quelle concernenti l'art. 3, comma 1 — che, nel nuovo testo, affida al Difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge statale o regionale, disciplinando il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario ad acta) —, e l'art. 5, comma 5 — il quale, nel nuovo testo, dispone che in caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, i poteri in questione siano esercitati «in via transitoria» dal Presidente della Giunta regionale —, contrasterebbero, tuttavia, con gli stessi parametri costituzionali invocati nel precedente giudizio, e segnatamente con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.1. — L'insieme di queste disposizioni, e in particolare l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, demanderebbe alla legge statale la disciplina dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, stante la carenza di potestà legislativa della Regione in materia di controlli sostitutivi.

A suffragio della sussistenza di questa riserva statale di attuazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, si porrebbero (a) la «continuità testuale» dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120

della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) le «solenni disposizioni» contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali), (c) l'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» [art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione], (d) la «cogente esigenza» di una disciplina unitaria – o perlomeno fortemente coordinata – delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo.

Questi rilievi condurrebbero a interpretare l'espressione contenuta nell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, secondo cui la «legge» definisce le citate procedure di esercizio dei poteri sostitutivi, alla stregua di una riserva alla fonte legislativa statale.

2.2. – Il ricorrente osserva inoltre che nel quadro costituzionale delineato si sarebbe collocato l'art. 1 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali), convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2002, n. 75, che sopprime il Comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali, e che non potrebbe valere, a sostegno della normativa regionale censurata, la circostanza che anche la vigente legislazione statale [art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] attribuisce al Difensore civico regionale, a mezzo di commissario ad acta dallo stesso nominato, poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori, poiché comunque la disposizione regionale censurata produrrebbe l'effetto innovativo derivante dalla sostituzione – in contrasto con i parametri costituzionali invocati – di una specifica disposizione statale con una norma regionale.

2.3. – Sotto altro aspetto, si rileva che la disciplina degli interventi sostitutivi non potrebbe neppure essere qualificata come normativa «di chiusura» rispetto alle disposizioni legislative o amministrative regionali che stabiliscono obblighi rimasti inadempiti o comunque non osservati.

2.4. – Infine, «in via logicamente subordinata», si sottolinea che lo statuto della Regione Toscana non parrebbe consentire l'attribuzione al Difensore civico regionale di funzioni «di tanto spessore».

3. – Nel giudizio così promosso si è costituita la Regione Toscana, che ha chiesto una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza del ricorso.

4. – Nell'imminenza dell'udienza di trattazione, la Regione Toscana ha depositato una memoria in cui, ribadendo l'infondatezza del ricorso governativo, si sottolinea come la legge regionale n. 35 del 2002 ora impugnata, recando modifiche alla legge regionale n. 2 del 2002,

fosse stata approvata dalla Regione proprio per tenere conto di quanto rilevato dal Governo nel precedente ricorso contro la legge n. 2 sotto il profilo della competenza a disciplinare il potere sostitutivo nei confronti degli enti nella materia della finanza locale, e in relazione al principio di coordinamento con la finanza pubblica (da ciò l'abrogazione dell'art. 4 della precedente legge).

La disciplina impugnata non attribuirebbe alcun nuovo potere sostitutivo al Difensore civico regionale, ma si limiterebbe a «confermare» quanto disposto da singole leggi regionali di settore, che tra l'altro assegnerebbero al Difensore civico anche poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali e nei confronti di amministrazioni diverse dagli enti locali, i cui atti non sarebbero più soggetti a controllo da parte del co.re.co., data la soppressione di quest'ultimo.

Quanto poi al previsto esercizio di poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico da leggi dello Stato, si tratterebbe di previsione puramente attuativo-ricognitiva, comunque necessaria per garantire continuità nell'azione amministrativa, posto che rilevanti funzioni sarebbero state attribuite da norme statali ai difensori civici regionali.

4.1. — In generale, la difesa regionale contesta l'assunto di fondo del ricorso, e cioè che il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali spetti esclusivamente al Governo, secondo gli invocati articoli 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione: al contrario, si osserva, la disciplina del potere sostitutivo non costituirebbe una materia a sé, ma un aspetto «di chiusura» della regolazione delle diverse materie, e dunque seguirebbe i criteri di ripartizione tra Stato e Regioni delineati dall'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, nelle materie affidate alla potestà legislativa, esclusiva o concorrente, della Regione, a quest'ultima (con l'esclusione dei casi di diretta intestazione allo Stato di talune funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà) spetterebbe dettare la normativa applicabile, disciplinare i rapporti amministrativi e «allocare» l'esercizio delle funzioni, ciò che attrarrebbe anche la disciplina delle eventuali conseguenze previste in caso di inadempienza o inerzia degli enti locali nell'esercizio delle funzioni conferite, pena la paralisi del sistema.

La disciplina del potere sostitutivo posta con legge regionale, in materie di competenza propria, a fronte di accertate inadempienze indicate nella legge stessa, ovvero di richieste di intervento degli stessi enti locali in ipotesi eccezionali e patologiche, non potrebbe dirsi dunque lesiva di alcuno dei parametri costituzionali invocati dallo Stato: (a) non dell'art. 114, che — anzi — porrebbe su un piano di parità tutti gli enti costitutivi della Repubblica; (b) non dell'art. 117, secondo comma, lettera p), perché il potere sostitutivo regionale riguarderebbe solo l'area affidata, *ratione materiae*, alla legislazione regionale; (c) non dell'art. 120, che contemplerebbe un potere sostitutivo generale — ma eccezionale — del Governo, connesso a presupposti del tutto particolari, in vista della garanzia dell'unità stessa del sistema, con una norma che

darebbe ora «copertura» costituzionale ai poteri sostitutivi del Governo già prima stabiliti dall'ordinamento e giustificati, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, da esigenze unitarie.

Che la previsione costituzionale non esaurisca l'intera gamma dei poteri sostitutivi sarebbe, d'altra parte, confermato dalla stessa legislazione statale: ad esempio, dalla disciplina della sostituzione nei confronti degli enti locali in caso di mancata approvazione dei bilanci di previsione (legge n. 75 del 2002, confermata dalla successiva legge 20 maggio 2003, n. 116), che assegna tale potere al Prefetto, in relazione alla materia della finanza degli enti locali. Se fosse vera la premessa del ricorrente, anche queste previsioni poste da norme statali dovrebbero ritenersi incostituzionali, poiché non in linea con quanto disposto dall'art. 120 della Costituzione.

Dovrebbe, quindi, affermarsi la legittimità del potere sostitutivo regolato con normative regionali, nelle materie sostanziali di competenza della Regione, fermi restando il necessario rispetto dei principi di leale collaborazione e proporzionalità, nonché la salvaguardia della potestà statutaria e regolamentare e dell'autonomia organizzativa degli enti locali: il sindacato di costituzionalità sulle leggi regionali potrebbe svolgersi, allora, solo di volta in volta, in relazione alla verifica del rispetto dei limiti e dei principi sopra indicati.

L'interpretazione esposta troverebbe conferma – ad avviso della difesa regionale – anche nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che non conterrebbe alcuna previsione dalla quale desumere l'esclusione della disciplina del potere sostitutivo dall'ambito della legislazione regionale.

4.2. – Sotto un diverso profilo, la difesa regionale contesta, poi, l'affermazione governativa secondo cui lo statuto regionale non ammetterebbe competenze del Difensore civico regionale come quella in questione. A tal riguardo, si sottolinea come lo statuto definisca l'attività dell'organo in termini del tutto generici, demandando alla legge regionale la disciplina puntuale, ciò che sarebbe avvenuto con l'attribuzione anche di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali (legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4, recante «Nuova disciplina del Difensore Civico»).

4.3. – Infine, la Regione Toscana sostiene l'impossibilità di seguire l'impostazione propria del ricorso statale, per le conseguenze inaccettabili che ne deriverebbero: la Regione, infatti, in quanto priva del potere di disciplinare gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti locali, dovrebbe segnalare al Governo, a norma dell'art. 120 della Costituzione, i casi in cui gli enti locali risultassero inadempienti, e sarebbe perciò affidata al Governo la valutazione sulla sussistenza del presupposto di un intervento sostitutivo in base alla norma costituzionale.

Anche prescindendo dall'appesantimento procedurale, una simile impostazione risulterebbe fortemente lesiva dell'autonomia delle Regioni, in quanto sarebbe il Governo a decidere circa la possibilità o l'opportunità di perseguire un determinato obiettivo posto dal legislatore regionale con l'attivazione del potere sostitutivo. Per prevenire una simile conseguenza, la Regione finirebbe dunque per essere indotta a trattenere a sé – in patente dissonanza con il sistema disegnato a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – l'esercizio di funzioni amministrative reputate di particolare rilievo, con la distorsione del principio di sussidiarietà e con l'accentuazione del criterio di adeguatezza.

In definitiva, l'idea che la disciplina del potere sostitutivo sia estranea alla competenza regionale non sarebbe sostenibile, dovendosi al contrario ammetterne la possibilità, nel quadro dei criteri sopra illustrati, conformemente a quanto espresso nella giurisprudenza costituzionale più recente (sentenza n. 313 del 2003), che ha definito presupposti e modi del potere di sostituzione.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3 dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale)»: il comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; il comma 3, in quanto modifica l'art. 5, comma 5, della medesima legge regionale n. 2 del 2002.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 35 del 2002 – che, sostituendo l'art. 3, comma 1, della legge n. 2 del 2002, affida al Difensore civico regionale l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti dalla legge, statale o regionale, e disciplina il modo di esercizio del potere (che deve avvenire previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e con successiva nomina di un commissario ad acta) –, e l'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 35 del 2002 – che modifica l'art. 5, comma 5, della legge n. 2 del 2002, disponendo che, in caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, i poteri in questione siano esercitati «in via transitoria» dal Presidente della Giunta regionale –, contrasterebbero con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e 120, secondo comma, della Costituzione. Alla luce di queste disposizioni costituzionali, risulterebbe, infatti, riservata allo Stato la disciplina degli interventi sostitutivi.

Tale conclusione sarebbe sorretta (a) dalla «continuità testuale» dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, che concerne il potere sostitutivo del Governo e i relativi casi di esercizio, (b) dalle «solenni disposizioni» contenute nell'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione (con la garanzia dell'autonomia degli enti territoriali), (c) dall'assegnazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» [art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione], (d) dalla «cogente esigenza» di una disciplina unitaria – o perlomeno fortemente coordinata – delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, a iniziare dall'individuazione dell'organo chiamato a disporre l'intervento sostitutivo. La disciplina dettata dal legislatore regionale, nel sostituirsi a una specifica disciplina statale, rivelerebbe altresì il suo carattere innovativo, in contrasto con i parametri costituzionali invocati. Infine, sarebbe dubbia la possibilità di attribuire al Difensore civico regionale, sulla base dello statuto della Regione Toscana, funzioni «di tanto spessore» quali quelle attribuite dalle disposizioni impugnate.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Questa Corte ha già affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente (sentenze numeri 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004).

Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, da configurarsi come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare, pur nella sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra questi principi, rileva nel caso in esame quello secondo il quale l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 313 del 2003, n. 342 del 1994, n. 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

2.2. – L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 non si conforma al principio suddetto, enucleato nelle citate pronunce di questa Corte, e ciò a causa dell'attribuzione del potere di sostituzione nei confronti degli enti locali al Difensore civico regionale.

Come questa Corte ha già avuto modo di più ampiamente argomentare (cfr. sentenza n. 112 del 2004), il Difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura, a quelle di controllo, spettanti — anteriormente all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione — ai comitati regionali di controllo, ai quali tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 [ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] e da alcune leggi regionali successive.

Anche nella Regione Toscana, il Difensore civico regionale ha compiti di questo tipo, essendo chiamato, a norma dell'art. 2 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4 (Nuova disciplina del Difensore Civico), ad assicurare «la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi collettivi o diffusi dei cittadini e degli enti, dei residenti e degli utenti dei servizi, singoli o associati» (comma 1), e a intervenire «in caso di ritardo, irregolarità ed omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa» (comma 2).

La natura del Difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono dunque la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo. Questi ultimi, infatti, per il loro tradursi in spostamenti eccezionali di competenze, e per la loro incidenza diretta sull'autonomia costituzionalmente garantita di enti politicamente rappresentativi, non possono non provenire dagli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale delle quali essi stessi assumono la responsabilità.

2.3. — Le medesime ragioni che fondano il contrasto dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 35 del 2002 con la Costituzione valgono anche per il comma 3 del medesimo art. 1, il quale, nel prevedere la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi regionali nel caso di vacanza dell'ufficio del Difensore civico, illegittimamente presuppone in quest'ultimo la titolarità dell'ordinaria competenza in tema di sostituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 27 settembre 2002, n. 35, recante «Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Suppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del

Difensore civico regionale)», nella parte in cui sostituisce l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2002; e dell'art. 1, comma 3, della medesima legge della Regione Toscana n. 35 del 2002, che sostituisce l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 2 del 2002.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente e Redattore Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

3. SENTENZA N. 167/2005

LA CORTE COSTITUZIONALE composta dai signori:

- Piero Alberto CAPOTOSTI Presidente
- Fernanda CONTRI Giudice
- Guido NEPPI MODONA "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfio FINOCCHIARO "
- Alfonso QUARANTA "
- Franco GALLO"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 aprile 2004, depositato in Cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2004.

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9 aprile 2004, depositato il successivo 19 aprile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23