

SENTENZA N.167
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
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 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione Abruzzo dell'11 febbraio 2004, n. 1 straordinario, nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), individuando gli atti

obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La difesa erariale censura la predetta disposizione in relazione: all'art. 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato; all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, in quanto non spetterebbe alla Regione ed esulerebbe dalla sua competenza legislativa la regolamentazione, sia pure in via sostitutiva, delle materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, fra cui la materia <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>; infine all'art. 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione fra gli organi di rilevanza costituzionale.

In particolare, la ricorrente deduce che la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, non rispetterebbe i principi delineati dalla giurisprudenza costituzionale nelle recenti sentenze n. 43 del 2004 e n. 69 del 2004, in tema di potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli atti degli enti locali. In specie, la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima sotto un triplice profilo: in primo luogo, in quanto essa attribuisce al difensore civico regionale il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori degli enti locali, ivi compresi quelli che esulano dalla competenza della Regione in quanto derivanti la loro natura obbligatoria da leggi statali, <<laddove l'intervento riconosciuto alla potestà regionale dall'art. 120 Cost. non può che riguardare esclusivamente materie di competenza della regione (v. sentenza n. 43 del 2004) e deve intendersi limitato allo schema logico affidato nella sua attuazione al legislatore regionale (sentenza n. 69 del 2004)>>; in secondo luogo, in quanto essa attribuisce il predetto controllo sostitutivo al difensore civico regionale che non è organo di governo della Regione, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'attitudine dell'intervento sostitutivo <<ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito>> (sentenze n. 43 e n. 69 del 2004), essendo il predetto difensore civico caratterizzato da una posizione di indipendenza rispetto all'esecutivo; infine, in quanto l'art. 136 del d.lgs. n. 267 del 2000, richiamato dalla norma censurata quale fonte dei poteri attribuiti al difensore civico regionale, non sarebbe più operante nel nuovo quadro normativo ed organizzativo sorto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, essendo incompatibile con l'attuale contesto costituzionale, così da non poter costituire fonte di riferimento per i poteri di controllo in esame e da determinare una lacuna, nell'ambito della disciplina delineata con la legge regionale censurata, la quale finirebbe per <<mettere in dubbio anche il rispetto del principio di leale collaborazione richiamato dalla Corte costituzionale a fondamento della potestà sostitutiva fra organi di rilevanza costituzionale, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. e, in ultima analisi, la congruità delle garanzie

procedimentali costituenti la quarta condizione di legittimità della legislazione in materia>>.

2. - All'udienza pubblica la difesa erariale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1. - La questione 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) è stata sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione. Ed infatti la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, secondo il ricorrente violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Risulterebbe inoltre vulnerato, secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.

2. - La questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente (sentenze nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112 e 173 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, nella questione in esame rileva in particolare quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (cfr. sentenze n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994), in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Ciò premesso, va rilevato che l'art. 1 della censurata legge n. 4 del 2004 della Regione Abruzzo delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale incentrata totalmente sul difensore civico regionale e proprio sotto questo profilo non appare conforme al principio individuato, giacché la predetta figura non può considerarsi organo di governo della Regione. Questa Corte infatti ha avuto modo di argomentare (cfr. sentenze n. 173 e n. 112 del 2004) che il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa; funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo.

Anche nella Regione Abruzzo il difensore civico regionale, istituito in base alla legge regionale 20 ottobre 1995, n. 126, svolge funzioni di questo tipo, poiché è tenuto, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, ad assicurare la "tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi collettivi o diffusi", intervenendo -anche attraverso un Commissario *ad acta*- nei casi di "omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità" per garantire il rispetto dei principi "di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa". Si tratta quindi di un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria, peraltro, per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, determinando infatti spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.

La norma impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima sotto questo profilo, restando assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità 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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente e Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2005.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA