

Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali

di Cesare Mainardis

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 1/2005)

1. Con la sentenza n. 236 del 2004 la Corte costituzionale affronta, tra l'altro, la questione dell'applicabilità del nuovo secondo comma dell'art. 120 alle autonomie speciali. L'occasione è data dall'impugnazione, da parte delle Province autonome e delle Regioni Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, delle disposizioni legislative della legge La Loggia che hanno dato attuazione alla norma costituzionale menzionata, disciplinando dunque le modalità d'esercizio del potere sostitutivo statale. La pronuncia presenta, sotto questo aspetto, dei profili assai interessanti, che sembrano peraltro assumere (al di là dell'argomento specifico) una prospettiva di sistema nella definizione dei rapporti tra potere centrale ed autonomie speciali nel nuovo quadro dettato dalla riforma costituzionale del 2001. Profili che, tuttavia, sollevano qualche dubbio di cui si cercherà di dar conto.

2. *Un passo indietro: i poteri sostitutivi nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale.* Una breve premessa, che ritornerà utile. Come noto la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 43 del 2004, ha fornito una ricostruzione complessiva dei poteri sostitutivi tra differenti livelli di governo, e lo ha fatto partendo proprio dall'interpretazione del nuovo secondo comma dell'art. 120 Cost. Quali i punti fermi indicati dal giudice delle leggi?

Innanzitutto, la norma costituzionale menzionata non esaurisce le ipotesi di sostituzione tra diversi livelli territoriali di governo, ma introduce un potere sostitutivo straordinario ed aggiuntivo. *Straordinario*, poiché rivolto a tutelare le esigenze unitarie menzionate nella disposizione costituzionale: interessi ritenuti "essenziali" per la Repubblica nel suo complesso, e la cui compromissione potrebbe causare delle vere e proprie "emergenze istituzionali". *Aggiuntivo*, poiché appunto si affianca alle ipotesi ordinarie di sostituzione, che rappresentano peraltro un tassello importante nella ricostruzione complessiva del sistema delle competenze statali e delle autonomie territoriali: la possibilità di prevedere interventi sostitutivi di un livello di governo nei confronti di un altro costituisce infatti lo strumento con cui assicurare le esigenze unitarie che vengono in gioco di volta in volta, senza rinunciare ad allocare una determinata funzione al livello territoriale più basso.

Riassumendo, dunque, nel nostro ordinamento parrebbero sussistere: I) un potere sostitutivo statale ex art. 120, dal carattere appunto straordinario, esercitabile nei confronti di Regioni ed Enti locali nel quadro della disposizione costituzionale e della relativa legislazione attuativa; II) un potere sostitutivo ordinario, statale nei confronti delle Regioni e degli Enti locali oppure regionale nei confronti degli Enti locali, a tutela di esigenze unitarie e regolato da uno statuto che ha trovato affinamento in trent'anni di giurisprudenza costituzionale: gli interventi sostitutivi pertanto a) devono trovare una base legale che li preveda; b) devono riferirsi ad attività amministrative vincolate nell'an, come riflesso degli interessi unitari in gioco; c) la titolarità del potere deve spettare ad un organo di governo; d) le modalità d'esercizio devono ispirarsi al principio di leale collaborazione, prevedendo congrue garanzie procedurali per l'autonomia territoriale sostituita.

Detto ciò, rimanevano tuttavia sullo sfondo diverse questioni interpretative, non affrontate (se non marginalmente) dalle pronunce della Corte: innanzitutto, la natura ed i contenuti del potere sostitutivo straordinario ex art. 120 (si riferisce solamente all'attività amministrativa o anche legislativa? E'attivabile solo come risposta all'inerzia delle autonomie territoriali o può scattare in funzione "correttiva" di provvedimenti già adottati?); ma anche il regime dei rapporti tra sostituzione statale ed autonomie speciali, come corollario della più ampia questione dell'individuazione delle competenze delle Regioni speciali alla luce della clausola di maggior favore introdotta dall'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001.

Su entrambe le questioni si sofferma ora, seppure con diverse sfumature, la sentenza in commento.

3. *L'art. 120 secondo comma e le autonomie speciali.* Qual è il ragionamento che la Corte conduce per scrutinare le censure di incostituzionalità, sollevate dalle autonomie speciali ricorrenti, nei confronti delle disposizioni legislative attuative dell'art. 120 secondo comma?

I passaggi argomentativi della pronuncia sono i seguenti: I) il giudice costituzionale parte da una breve ricostruzione del potere sostitutivo introdotto dalla norma costituzionale, che "è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente". Ogni parola dell'inciso richiamato appare carica di significati nell'esegesi della disposizione: a) i presupposti che lo giustificano rispondono ad esigenze unitarie di particolare rilevanza, e fin qui nulla di nuovo se non una sorta di categorizzazione dei valori in gioco (eguaglianza, sicurezza, legalità); b) ma, ed è il passaggio successivo, detto potere è rivolto a tutelare quegli interessi unitari da pregiudizi che derivino tanto da un'inerzia nell'esercizio delle competenze da parte delle autonomie territoriali, quanto da un illegittimo esercizio della stesse competenze; c) quali competenze, poi? quelle attribuite, afferma la Corte, dagli artt. 117 e 118 Cost.: il che potrebbe significare che il potere sostitutivo si riferisce anche all'ambito legislativo, e non solo amministrativo. II) D'altra parte, osserva ancora il giudice costituzionale, la previsione del potere sostitutivo fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze consentendo, a fronte di "ipotesi patologiche", un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. III) E siamo così al cuore della decisione: la clausola di maggior favore riconosciuta dall'art. 10 della L. cost. n. 3/2001 non può disarticolare tale sistema, dissociando dunque "il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti". Pertanto, va respinta la tesi delle ricorrenti per cui i principi dell'art. 120 non sarebbero applicabili, in astratto, alle autonomie speciali: al contrario, un potere di intervento sostitutivo statale potrà senz'altro trovare applicazione anche nei loro confronti. IV) In particolare, e per intanto, con riguardo alle competenze già disciplinate nei rispettivi Statuti continueranno ad operare le specifiche tipologie di poteri sostitutivi previste appunto negli Statuti speciali o nelle norme di attuazione. V) Ai fini del giudizio, osserva però (ed infine) la Corte che il concreto trasferimento alle autonomie speciali delle funzioni ulteriori previste dal Titolo V deve essere effettuato con le procedure di cui all'art. 11 della L. n. 131/2003: quindi, fino all'adozione delle relative norme di attuazione, la disciplina del potere sostitutivo ex art. 120 non sarà in concreto operante nei confronti delle stesse autonomie speciali. Da ciò ne consegue, dunque, una declaratoria di inammissibilità delle questioni poste dalle ricorrenti.

4. Tra ricadute di sistema e qualche perplessità alla luce delle argomentazioni della decisione commentata.

Si accennava in precedenza alle perplessità che suggeriscono i diversi passaggi argomentativi della sentenza.

4.1) Una prima questione. Si è rilevato come, per la Corte, il potere statale ex art. 120 non operi nei confronti delle Regioni speciali, nemmeno con riferimento alle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V, e ciò sino all'adozione delle norme di attuazione ex art. 11 della L. n. 131/2003.

Ma si è sottolineato ancor prima come il potere di intervento statale ex art. 120 sia riferito dalla Corte alle competenze attribuite alle Regioni ex artt. 117 e 118 Cost.: potendosi dunque intendere, stando alla lettera, che esso si riferisca anche all'ambito legislativo.

Portando le due premesse (potere sostitutivo ex art. 120 a) inerente anche all'ambito legislativo; b) non applicabile nei confronti delle Regioni speciali sino all'attuazione dell'art. 11 cit.) alle loro logiche conseguenze, l'esito è sorprendente.

Va osservato, infatti, che le funzioni amministrative di cui parla l'art. 11 citato sono quelle riferite alle materie su cui le Regioni speciali godono di potestà legislativa in applicazione della clausola di maggior favore dell'art. 10 della L. cost. n. 3/2001. Ed allora, delle due l'una: o le Regioni speciali godono sin d'oggi delle potestà legislative aggiuntive desumibili dal nuovo Titolo V in forza della clausola di maggior favore, ma nei loro confronti non opera il meccanismo di garanzia dell'art. 120 (che sarà invece operante solo a seguito dell'effettivo trasferimento delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative): tuttavia sarebbe questa una conclusione palesemente irragionevole (perché il meccanismo di garanzia dell'art. 120 dovrebbe operare solo nei confronti delle Regioni ordinarie e non di quelle speciali, laddove entrambe siano titolari di analoghe competenze legislative alla luce del riformato Titolo V?).

Oppure, ed è però una soluzione ancor più dirompente, si dovrebbe ritenere che la clausola di maggior favore non abbia effetti diretti nei confronti delle autonomie speciali, ma necessiti, per operare, del passaggio relativo al trasferimento delle risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Il potere sostitutivo statale ex art. 120 (va ribadito: se riferito tanto alle funzioni legislative che amministrative) non sarebbe dunque applicabile alle Regioni speciali perché in realtà non ve n'è bisogno: dal momento che, sino all'effettivo trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, esse non possono

nemmeno esercitare le funzioni legislative a loro spettanti in forza della clausola di maggior favore.

Una conclusione, quest'ultima, che appare però difficilmente sostenibile alla luce del dato positivo, e che la stessa Corte non ha mai ritenuto di far propria in altre circostanze.

Come superare dunque l'*impasse*? Partendo, forse, da una differente lettura del primo passaggio nel ragionamento del giudice costituzionale, laddove, come evidenziato, si fornisce una ricostruzione del potere sostitutivo ex art. 120 non solo particolarmente ampia ma anche assai distante (se inteso come riferito all'ambito legislativo) dai precedenti stessi della Corte. Leggendo infatti la motivazione della sentenza ("capostipite") n. 43/2004 non mi pare dubitabile che, pur non spingendosi ad approfondite disquisizioni sulla natura del potere statale, la Corte ritenga comunque di inquadrarlo nella categoria dei poteri sostitutivi in senso stretto, o al più surrogatori (ma non "correttivi"); e, soprattutto, di riferirlo all'ambito amministrativo, e non legislativo.

Vi è poi un secondo passaggio di quella decisione che appare invece più sfumato nella sentenza n. 236/2004, e che merita di essere invece recuperato: e cioè la distinzione tra poteri sostitutivi ordinari, che fanno sistema con le regole sulla allocazione delle competenze; ed il potere sostitutivo ex art. 120, che offre una tutela aggiuntiva di taluni interessi essenziali esplicitati nelle clausole testuali della disposizione costituzionale.

Ora, l'*obiter dictum* della Corte sulla inerenza del potere sostitutivo previsto dall' art. 120 alle competenze "ex artt. 117 e 118" non si presta a fraintendimenti: è vero che da un lato, forse, non va caricato di significati eccessivi, che pretendano di inchiodare la futura giurisprudenza della Corte ad un rigo di una sentenza; ma, dall'altro, non può nemmeno essere ignorato. Ebbene, premesso tutto ciò, si potrebbe comunque tentare di interpretarlo, in coerenza dunque con la pregressa giurisprudenza costituzionale, come riferito comunque alle funzioni amministrative che spettano alle Regioni in forza del combinato disposto delle due disposizioni costituzionali; oppure ancora come riferito nell'ambito dell'art. 117, non alla potestà legislativa ma al più solo a quella regolamentare delle Regioni.

Se così è, allora, anche il ragionamento della Corte sui rapporti tra interventi sostitutivi statali ed autonomie speciali può forse recuperare maggiore coerenza.

Con riferimento infatti ai maggiori ambiti di autonomia spettanti alle Regioni speciali in forza del nuovo Titolo V, troverebbe spiegazione l'affermazione della Corte per cui la garanzia del meccanismo dell'art. 120 sarà applicabile solo all'adozione delle norme attuative ex art. 11 della L. n. 131/2003: se il potere sostitutivo ex art. 120 ha ad oggetto infatti l'ambito amministrativo, le autonomie speciali ne saranno soggette solo allorché esse siano in grado di esercitare le funzioni amministrative "aggiuntive" a loro spettanti in forza del nuovo Titolo V. Mentre avrebbe ovviamente effetti diretti la clausola di maggior favore relativa alle competenze legislative, non interessate appunto da un potere sostitutivo straordinario che non si riferisce a quell'ambito di autonomia regionale.

4.2) La seconda osservazione, su un profilo che la decisione della Corte non affronta espressamente e che, al momento, si vuole solamente segnalare. E cioè se, nell'operazione di futuro adeguamento degli Statuti speciali e nelle relative norme di attuazione, *potranno oppure dovranno* trovare spazio previsioni che introducano un potere sostitutivo straordinario analogo a quello dettato dall'art. 120, sorretto dunque da presupposti d'intervento che taglino trasversalmente tutte le competenze regionali a tutela di interessi giudicati come essenziali per l'unità della Repubblica. In difetto, si deve ritenere che si riespano nei confronti delle autonomie speciali l'applicazione dello stesso art. 120? E, soprattutto: di quale potere statale si sta parlando? Di un potere sostitutivo in senso stretto (o tutt'al più surrogatorio), o di un potere di intervento che, come nella lettura prospettata dalla sentenza in commento, sembra orientato a contrastare anche l'illegittimo esercizio delle competenze regionali che pregiudichino gravemente gli interessi essenziali menzionati dalla disposizione costituzionale?

A commento della quale vedi A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)* in www.federalismi.it, e M BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)* in *Forum telematico di Quad. cost.*

La sentenza in commento affronta in particolare le censure di legittimità costituzionalità sollevate nei confronti dell'art. 7 comma 1; 8 commi 1,2,3,4; 10 commi 5 e 6 della L. n. 131/2004, riunendo i relativi giudizi e, "per omogeneità di materia", decidendoli con la medesima sentenza. A commento della c.d. legge La Loggia si veda, ad esempio, AA.VV.

(a cura di G. FALCON), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

Un accenno ai poteri sostitutivi era contenuto anche nella sentenza n. 303/2003, particolarmente significativa per la sua portata ricostruttiva del complessivo Titolo V riformato; in argomento, cfr. poi, oltre alla sentenza in commento, le decisioni nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 173, 203, 227, 240/2004. In dottrina, senza pretesa di completezza, vedi tra gli altri R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2004; MARAZZITA, *I poteri sostitutivi statali fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in www.mulino.it/html/riviste/quaderni_costituzionali, 2004; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in questa *Rivista*, 2004, n. 4, 883 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2 Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato - Regioni dopo la Legge costituzionale n. 3 del 2001* (a cura di F. MODUGNO - P. CARNEVALE), Milano, 2003, I, 63 ss.

Citazioni da Corte cost., sent. n. 43/2004, sulla quale vedi il commento di F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in questa *Rivista*, 2004, 1074 ss.

La possibilità di ipotizzare un potere sostitutivo statale ordinario (non riconducibile, dunque, all'art. 120 Cost.) nei confronti delle Regioni lo si ricava invero implicitamente dal ragionamento che la Corte costituzionale coduce, nella sentenza n. 43/2004, con riferimento all'ipotesi di una sostituzione regionale nei confronti degli Enti locali. Osserva M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, che la conferma di questa conclusione è ricavabile pure dalla sentenza n. 27/2004, nella quale la Corte avrebbe scrutinato la legittimità costituzionale di un potere sostitutivo statale appunto non riconducibile al parametro dell'art. 120.

Cfr., volendo, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in questa *Rivista*, 2001, 1357 ss. (1360 ss.).

Cfr. ancora la sent. n. 43/2004, e, più in dettaglio, F. MERLONI, *op. cit.*

Avevo posto la questione, propendendo per la soluzione negativa, già in C. MAINARDIS, *op. cit.*, 1393 ss.; differenti le posizioni di G.M.SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in www.federalismi.it e C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti* (a cura di S. GAMBINO), Milano, 2003, 149 ss. (162); vedi sul punto anche L. CUOCOLO, *Gli interesse nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni reg.*, n. 2, 2002, 423 ss. (in particolare 432).

Con riferimento ai riflessi che la riforma del Titolo V ha avuto sulle autonomie speciali, si veda, tra gli altri, A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra riserve di specialità e clausola di maggior favore*, in questa *Rivista*, 2004, 781 ss.; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in questa *Rivista*, 2004, 1119 ss.; con riferimento alla sentenza n. 314/2004 C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in questa *Rivista*, 2004, 682 ss.

Nella sentenza, come visto, si parla infatti di "mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite".

L'osservazione è di Roberto Bin, con cui ho discusso i contenuti di questo breve commento; gli sviluppi e le considerazioni seguenti sono invece interamente attribuibili al sottoscritto.

Ad esempio nella sent. n. 238/2004, con riferimento alla disciplina dell'attività internazionale delle Regioni, la Corte osserva che "nel silenzio degli Statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117". Ma vedi anche la sent. n. 314/2003 (commentata da C. PADULA, *op. cit.*, con indicazioni bibliografiche in argomento) che ha configurato un rapporto di preferenza tra norme costituzionali del riformato Titolo V e norme degli Statuti speciali, qualora le prime prevedano forme di autonomia più ampie rispetto alle seconde (sul presupposto ulteriore della "comparabilità" dei contenuti normativi delle due disposizioni), dando per scontata l'immediata applicabilità dell'art. 10 della L. cost. n. 3/2001.

Tenendo anche conto della giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del 2001 che ha ritenuto legittima, a determinate condizioni, una sostituzione statale "preventiva", slegata cioè da una accertata inerzia dell'amministrazione regionale. Sia consentito il rinvio a C. MAINARDIS, *op. cit.*, 1398 ss.

Nel senso cioè di "sostituire" un provvedimento regionale con un provvedimento statale in forza dell'illegittimità del primo, alla luce dei parametri dettati dall'art. 120 comma 2 (cfr. supra, nt. n. 8).

Sulla riconducibilità del potere statale ex art. 120 Cost. al novero dei poteri sostitutivi in senso stretto cfr. i punti nn. 3.1 3.2 e 3.3. e 4 del C.i.d. della sent. n. 43/2004, nei quali si affronta l'esegesi della disposizione costituzionale partendo da un inquadramento generale della sostituzione di un livello di governo nei confronti di un altro che pare non discostarsi mai dal modello di un intervento attivabile sul presupposto di un'inerzia dell'ente sostituito; sulla afferenza dei poteri statali ex art. 120 all'ambito amministrativo, cfr. in particolare il punto n. 3.3 del C.i.d, laddove la Corte osserva che con l'introduzione del secondo comma dell'art. 120 *"la Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali* (quelli appunto dell'art. 120: n.d.s.)"; inoltre, più in generale, nell'intera motivazione della Corte la ricostruzione del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, rispetto ai poteri sostitutivi ordinari (riferiti senz'altro all'ambito amministrativo), non porta mai il giudice ad accennare ad una differente sfera d'applicazione dei due istituti.

Cfr. in particolare il punto n. 3.2 del C.i.d. della sent. n. 43/2004; nella sentenza in commento, come accennato, questa distinzione pare sfumare, anche se viene ribadito il legame, in generale, tra allocazione delle competenze e previsione di meccanismi sostitutivi a garanzia degli interessi unitari.

La giurisprudenza pregressa della Corte, sia chiaro, con riferimento all'esclusione (implicita) del potere sostitutivo ex art. 120 dall'ambito legislativo secondo quanto osservato alla nota 17. Sulla possibilità di configurare un potere sostitutivo limitato (tutt'al più) all'ambito regolamentare, sia consentito il rinvio a C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8*, in AA.VV., *Stato, regioni*, cit., 157 ss., a proposito dell'art. 8 comma 1 della L. n. 131/2003 che parla di provvedimenti sostitutivi "anche normativi". *Contra* G. SCACCIA, *op. cit.*, 893, che ritiene invece incostituzionale il menzionato inciso dell'art. 8 cit., poiché anche limitato al piano regolamentare un potere sostitutivo statale di questa natura derogherebbe alla disciplina costituzionale dell'art. 117 comma 6. Il riferimento fatto nel testo alla pregressa giurisprudenza della Corte si riferisce

Affronta l'argomento, ipotizzando differenti soluzioni M. BARBERO, *op. cit.*

Cfr. quanto osservato sopra alla nota n. 8.

Profilo su cui si soffermano anche i ricorsi della Regione Sardegna e della Provincia di Bolzano, laddove segnalano che le fattispecie sostitutive attualmente previste nei rispettivi Statuti e nelle norme di attuazione (con riferimento agli obblighi comunitari) prevedono un potere statale conseguente ad inerzie degli organi regionali: e ciò a differenza dell'art. 8 comma 2 della L. n. 131/2003 che disciplina un potere il cui esercizio mira a *"porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria"* (cfr., in dettaglio, il punto n. 3 del R.i.f. della sentenza in commento).