

SULL'ESERCIZIO IN FORMA INDIRECTA DEI POTERI SOSTITUTIVI STATALI. LO STRANO CASO DELLA LEGGE COMMISSARIALE

di Valentina Tamburrini *
(8 aprile 2011)

(destinato alla pubblicazione nella "Rassegna parlamentare")

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sull'impiego di atti sostitutivi di natura legislativa. – 3. La problematica legittimità dell'intervento sostitutivo del commissario *ad acta*. – 4. Perplessità relative ad ulteriori requisiti del ricorso statale. – 5. Profili problematici dei motivi fatti valere nel ricorso

1. Premessa

Una recente pronuncia della Corte costituzionale – la sent. n. 361 del 2010 – offre l'occasione per alcune considerazioni in tema di poteri sostitutivi nei rapporti tra Stato e Regioni.

L'intervento del giudice delle leggi faceva seguito ad una curiosa vicenda, che non aveva mancato di suscitare immediatamente l'attenzione e le perplessità della dottrina¹. Non era infatti sfuggita l'anomalia rappresentata dall'approvazione, da parte del Presidente di una Giunta regionale, di un atto denominato "legge regionale".

L'intervento normativo rappresentava un caso concreto di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Dando seguito all'intesa siglata nella Conferenza unificata del 1° aprile 2009², il Governo, avendo riscontrato la persistente inerzia della Regione Calabria nell'adozione di una legge volta alla realizzazione del progetto di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia (c.d. "piano casa"), nel dicembre dello stesso anno aveva nominato un commissario *ad acta*, individuandolo nella persona del Presidente della Giunta regionale, con l'incarico di dare attuazione agli impegni sanciti nella predetta intesa, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della delibera governativa, "ponendo in essere ogni attività, anche di natura legislativa" all'uopo necessaria.

Conseguentemente, il Presidente della Regione Calabria, in qualità di commissario *ad acta*, approvava, con decreto n. 24 del 9 febbraio 2010, una "legge regionale" che, successivamente, nella veste di Presidente regionale, provvedeva a promulgare³.

Venivano in tal modo a profilarsi evidenti distorsioni dell'assetto ordinamentale, tanto sul piano del sistema delle fonti, quanto su quello dell'esercizio dei poteri sostitutivi statali nei confronti delle Regioni. Si assisteva, infatti, per un verso, all'esercizio della potestà legislativa da parte di un soggetto diverso da quelli cui costituzionalmente tale funzione è

¹ Si veda, in particolare, V. CERULLI IRELLI, *Un caso di decretazione con forza di legge del Presidente di una Giunta regionale, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione*, in www.astrid-online.it - sub Democrazia e istituzioni – Parlamento, sistema delle fonti, 1 s.; cfr., altresì, E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss.

² Nella citata intesa, Governo, Regioni ed enti locali avevano convenuto l'adozione di misure dirette al contrasto della crisi economica attraverso la promozione dell'attività edilizia; in particolare, le Regioni si erano impegnate all'approvazione di leggi ispirate ai principi ivi espressamente individuati. Il testo dell'intesa è reperibile in www.statoregioni.it, sub "Conferenza unificata" – "atti".

³ Si tratta della legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5, pubblicata nel B.U. della Regione Calabria, supplemento straordinario n. 2, in data 22 febbraio 2010.

affidata; per l'altro, all'impiego di una tipologia di atto sostitutivo che non trova fondamento nella normativa di riferimento.

Su entrambi gli aspetti ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale nella sentenza citata in apertura.

In seguito alla pubblicazione dell'atto "legislativo" commissariale, il Governo ha infatti presentato alla Consulta un primo ricorso per denunciare l'illegittimità costituzionale della "legge"⁴ e, successivamente, un secondo ricorso per conflitto di attribuzione⁵. In seguito all'abrogazione della "legge" regionale commissariale, intervenuta in virtù dell'entrata in vigore della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21, il Governo ha quindi rinunciato, prima, al ricorso in via principale e, successivamente, a quello per conflitto di attribuzione. La rinuncia a tale ultimo ricorso tuttavia è stata comunicata alla Corte costituzionale quando era già intervenuta la discussione in udienza. Pertanto, mentre con riferimento al giudizio sulla "legge" la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo, sul ricorso per conflitto di attribuzione ha dato seguito al giudizio.

2. Sull'impiego di atti sostitutivi di natura legislativa

Il ricorso per conflitto di attribuzione esaminato dal Collegio aveva ad oggetto gli atti di pubblicazione e promulgazione della "legge" regionale adottata dal commissario *ad acta*. Secondo il ricorrente, il Presidente della Regione aveva provveduto all'adozione di tali atti in violazione, tanto delle direttive governative alle quali egli era soggetto in virtù della qualifica di commissario *ad acta*, quanto del principio di leale collaborazione, non avendo adempiuto agli impegni assunti nell'intesa del 1° aprile 2009. Conseguentemente, il Governo chiedeva l'annullamento degli atti di promulgazione e di pubblicazione della "legge regionale", ritenuti lesivi degli artt. 120, comma secondo, e 118 Cost.

Il giudizio sulla questione non poteva prescindere, tuttavia, dall'analisi della tipologia di atto oggetto della promulgazione e della pubblicazione da parte del Presidente della Regione. In proposito, appariva evidente che, al di là del *nomen juris* utilizzato, l'atto in questione mancava del tutto della natura legislativa.

Non poteva infatti considerarsi "legge regionale" un atto adottato da un soggetto diverso da quelli cui la Costituzione attribuisce la potestà legislativa nell'ordinamento regionale. Quest'ultima, in base all'art. 121 Cost., risulta affidata esclusivamente al Consiglio dell'ente.

Né avrebbe potuto sostenersi che si trattasse, nel caso di specie, di una diversa specie di fonte di rango primario. Al riguardo, va osservato, infatti, che, alla stregua dei tradizionali insegnamenti sulle fonti, l'istituzione di fonti primarie è riservata alle fonti costituzionali e che, nella circostanza concreta, non si rinveniva una autorizzazione costituzionale all'adozione, da parte del Presidente della giunta regionale, di una fonte di tale natura⁶.

Per legittimare l'adozione di atti normativi primari dal parte del Presidente regionale, non avrebbe potuto invocarsi, infine, la sua qualità di commissario *ad acta*. In assenza di

⁴ Si tratta del ricorso per legittimità costituzionale 17 marzo 2010, n. 49, in G.U. - I serie speciale - Corte costituzionale - n. 16, del 21 aprile 2010.

⁵ Cfr. il ricorso per conflitto di attribuzione 29 aprile 2010, n. 4, in G.U. - I serie speciale - Corte costituzionale - n. 23, del 9 giugno 2010.

⁶ Cfr., in particolare, su tali aspetti, A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza costituzionale di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it, 1 s., il quale evidenzia l'indissolubile legame tra fonti primarie e principio rappresentativo.

un idoneo fondamento normativo, è infatti ragionevole dubitare che il Presidente-commissario potesse porre in essere atti di rango legislativo.

Al riguardo, non potrebbe considerarsi idonea base legale la delibera governativa con la quale, conformemente a quanto sancito nell'intesa del 1° aprile 2009, il Presidente della giunta regionale è stato nominato commissario *ad acta* e invitato a porre in essere tutti gli atti necessari, anche di natura legislativa, diretti alla realizzazione degli obiettivi individuati.

Né potrebbe invocarsi l'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, ai sensi del quale, nella predetta intesa, era stata prevista l'attivazione di poteri sostitutivi del Governo. Tale disposizione, infatti, in virtù della sua natura di fonte primaria, non è in grado di derogare all'ordinario riparto delle competenze, e non potrebbe, pertanto, validamente autorizzare l'esercizio della funzione legislativa da parte di un organo diverso da quelli individuati dalla Costituzione.

L'alterazione della distribuzione delle funzioni tra gli organi dovrebbe dunque essere disposta unicamente da una fonte di rango costituzionale e, in considerazione della portata derogatoria, risultare in termini espressi. Una previsione di questo tipo non è tuttavia contemplata dall'art. 120, secondo comma, Cost., di cui l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 costituisce attuazione. La citata disposizione costituzionale non appare in grado, pertanto, di legittimare l'adozione di atti legislativi, sia pure di carattere sostitutivo, da parte del commissario nominato dal Governo.

Alla luce di tali considerazioni, appare dunque condivisibile la decisione della Corte costituzionale di arrestare il giudizio ad una fase precedente all'esame delle questioni di merito. Secondo il Collegio, l'atto commissariale, essendo stato adottato da un organo privo della competenza legislativa, non può essere annoverato tra le fonti primarie; esso sarebbe, peraltro, del tutto inidoneo a produrre effetti giuridici, tanto che, per indicare il suo superamento in conseguenza dell'entrata in vigore della successiva legge regionale n. 21 del 2010, il giudice della legittimità non parla di abrogazione, ma di "eliminazione" dell'atto⁷. Dalla rilevata mancanza della natura legislativa dell'atto, la Corte fa derivare l'assoluta inidoneità lesiva degli atti di promulgazione e pubblicazione e il conseguente giudizio di inammissibilità del ricorso.

Le valutazioni del giudice delle leggi in tema di sostituzione di leggi regionali non si limitano peraltro a questo aspetto. Nella richiamata pronuncia, infatti, se, per un verso, la Corte esclude la legittimità di atti sostitutivi di natura legislativa del commissario *ad acta*, per altro verso, accede ad una cauta, ma significativa, presa di posizione a favore dell'ammissibilità di atti sostitutivi del Governo di natura legislativa.

Come è noto, l'opzione interpretativa secondo la quale il secondo comma dell'art. 120 Cost. consente interventi sostitutivi di tipo legislativo è rimasta finora minoritaria in dottrina. In proposito, l'espressa attribuzione del potere sostitutivo all'organo esecutivo statale costituisce il principale argomento fatto valere da quanti ritengono ammissibili atti sostitutivi di natura esclusivamente amministrativa; si è sostenuto, infatti, che il Governo, in quanto ordinariamente privo della competenza normativa primaria, non avrebbe a disposizione strumenti idonei alla sostituzione di leggi regionali⁸.

⁷ Su tali aspetti, cfr., in particolare, G. D'ALESSANDRO, *La Corte costituzionale e le «mere parvenze di una legge»: una prima lettura della sent. n. 361 del 2010*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2010, 2; A. CELOTTO, *Uno strano caso di abrogazione "eliminativa"*, *ibidem*, 1.

⁸ Cfr., in particolare, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 111; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2002, 740 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 4/2002, 693 s.; V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in C. CITTADINO (coord.), *Legge La Loggia. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, 174; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*

Tuttavia, come è stato evidenziato da alcuni autori, al Governo non sembra in realtà preclusa la possibilità di impiegare, nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., lo strumento del decreto-legge⁹.

In verità, il ricorso alla decretazione d'urgenza per la sostituzione di atti legislativi regionali era stata prospettata già nella vigenza del vecchio titolo V della Costituzione, sulla base del disposto dell'art. 77 Cost.¹⁰; tale disposizione è parimenti ritenuta idoneo fondamento normativo per l'ammissibilità di decreti-legge sostitutivi anche nel nuovo assetto successivo alla riforma costituzionale del 2001¹¹; questa tesi si connette all'accoglimento di una autorevole interpretazione dell'art. 77 Cost., in base alla quale il Governo, mediante gli straordinari poteri decretazione d'urgenza, sarebbe in grado di derogare a tutte le disposizioni costituzionali sul riparto costituzionale delle competenze¹².

Per parte della dottrina, oggi il fondamento di decreti-legge sostitutivi di atti legislativi regionali andrebbe ricercato nell'art. 120, secondo comma, Cost., letto in combinato disposto con l'art. 77 Cost.¹³. In base a tale lettura, la deroga alla distribuzione costituzionale delle competenze legislative sarebbe pertanto ammissibile unicamente nei casi specificati dall'art. 120, secondo comma, Cost. e per ragioni di necessità ed urgenza. L'opinione consentirebbe di avallare l'andamento della prassi, che in diverse circostanze ha permesso di registrare il ricorso a decreti-legge sostitutivi di leggi regionali sulla base dell'art. 120, secondo comma, Cost.¹⁴.

In tal senso sembra appunto orientata, nella riferita pronuncia, la Corte costituzionale, secondo la quale la nuova previsione costituzionale si presta essere interpretata «come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, [...] eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.».

(osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43), in *www.federalismi.it*, n. 4/2004, 3; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 886 ss.; R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)*, in *Giur. cost.*, 5/2004, 3396; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Ist. fed.*, 5/2005, 839 ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, 170 ss.; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007, 277 ss.; A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 162 ss.

⁹ In senso favorevole alla tesi che ammette l'operatività di interventi sostitutivi nella forma del decreto-legge, cfr., in particolare, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 239 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, V, suppl. al fasc. n. 1, 2002, 21; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, 451; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *Rass. parl.* 4/2006, 1048 s.; recentemente, cfr., altresì, R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2011, 5.

¹⁰ Cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, 63 ss.; Id., *Regolamenti ministeriali e surrogazione delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 1987, 2518.

¹¹ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 318.

¹² Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Encicl. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 840 ss.

¹³ La tesi in base alla quale sarebbe possibile individuare il fondamento di legittimità dei decreti-legge sostitutivi nel combinato disposto degli artt. 77 e 120, secondo comma, Cost. è stata prospettata in dottrina, in particolare, da G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, 816 s.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 353; Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Digesto discipl. pubbl.* Aggiornamento III, tomo 2, Torino, 2008, 659 s.

¹⁴ Si vedano, ad esempio, l'art. 8 del decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251, recante "Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE, in materia di conservazione della fauna selvatica" e l'art. 4 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, recante "Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio", convertito dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15; in entrambi i casi, nella relazione illustrativa al testo veniva richiamato l'art. 120, secondo comma, Cost. quale fondamento di legittimazione dell'intervento normativo.

Un ostacolo all'accoglimento della descritta ricostruzione potrebbe tuttavia essere ravvisato nel disposto di cui all'ultimo periodo dell'art. 120, secondo comma, Cost., ai sensi del quale i poteri sostitutivi debbono essere esercitati sulla base di procedure stabilite dalla legge, che assicurino il rispetto della leale collaborazione; come è stato evidenziato in dottrina, infatti, la necessità di garantire l'osservanza di procedure collaborative mal si concilia con l'esercizio dei poteri governativi di decretazione d'urgenza

¹⁵.

3. La problematica legittimità dell'intervento sostitutivo del commissario ad acta

Sulla base delle motivazioni sopra richiamate, la Corte, come si è visto, ha definito il giudizio in termini di inammissibilità, senza indagare ulteriori profili concernenti l'ammissibilità o il merito della questione. Su tali aspetti, tuttavia, sembra opportuno spendere alcune considerazioni.

Con riferimento alla rilevata assenza del requisito oggettivo del ricorso, oltre che evidenziare il difetto, nel commissario *ad acta*, della legittimazione a porre in essere atti legislativi, si potrebbe ad esempio prefigurare il sospetto che egli mancasse della stessa legittimazione ad adottare atti sostitutivi *tout court*.

Come è stato persuasivamente evidenziato da alcuni autori, infatti, l'espressa individuazione del "Governo" quale organo incaricato della sostituzione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., a rigore dovrebbe condurre ad escludere l'attribuzione a soggetti diversi della funzione sostitutiva ivi disciplinata. A tale interpretazione conseguirebbe, pertanto, l'esclusione di ipotesi di sostituzione di tipo indiretto.

Ne deriverebbe, così, una valutazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 nella parte in cui affida il potere sostitutivo *alternativamente* al Governo o ad un commissario *ad acta* dallo stesso nominato¹⁶; ed un conseguente giudizio di illegittimità delle (numerose) previsioni legislative che, con particolare riferimento all'ambito del risanamento del *deficit* sanitario regionale, sulla base della citata disposizione della legge "La Loggia", prevedono l'intervento sostitutivo di commissari *ad acta* nominati dal Governo¹⁷.

Il rilievo non sembra tuttavia condiviso dalla Corte costituzionale, la quale, anzi, nella sentenza n. 2 del 2010, si è preoccupata di tutelare le prerogative del commissario *ad acta* nominato in via sostitutiva, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni legislative regionali che prevedevano la limitazione dei poteri del commissario in corrispondenza con la riattivazione, seppure tardiva, dei poteri dell'ente originariamente competente.

4. Perplessità relative ad ulteriori requisiti del ricorso statale

Sempre in relazione all'accertamento dei requisiti previsti a pena di inammissibilità del ricorso, si può, inoltre, quanto meno prospettare il dubbio relativo alla sussistenza degli elementi soggettivi della legittimazione al ricorso o dell'interesse ad agire in giudizio.

¹⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 318.

¹⁶ Cfr. G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2008, 117.

¹⁷ Si vedano, in particolare, l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004; l'art. 4 del decreto-legge n. 159 del 2007, recante "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale", convertito dalla legge n. 222 del 2007; l'art. 2, commi 79, 83 e 84 della legge n. 191 del 2009.

Si osservi, in proposito, che l'intervento commissariale veniva a configurarsi, nel caso di specie, come un'ipotesi di *sostituzione di atti*. È vero che il secondo comma dell'art. 120 Cost. prevede la possibilità che l'intervento sostitutivo si indirizzi nei confronti di "organi" di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni e che ciò consentirebbe, pertanto, un'interpretazione volta ad ammettere l'ipotesi di una sostituzione dell'organo nella sua interezza e, dunque, di una sospensione dello stesso dall'esercizio di tutte le sue attività¹⁸. Tuttavia, l'espressione certamente non consente di escludere che l'intervento sostitutivo sia volto a privare temporaneamente l'organo del potere di adottare solo uno o più atti determinati, rimanendo per il resto competente ad esercitare il resto delle proprie prerogative. Quest'ultima lettura sembra avvalorata dalla esplicita indicazione dei casi in presenza dei quali al Governo è consentito l'intervento sostitutivo, i quali rimandano ad esigenze puntuali che possano verificarsi, quali il mancato rispetto del diritto internazionale e comunitario, il pericolo grave per la sicurezza pubblica, la necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. L'interpretazione favorevole ad ipotesi di sostituzioni di atti appare peraltro conforme al principio di sussidiarietà, che, alla luce delle disposizioni costituzionali, permea i rapporti tra gli enti territoriali, e, inoltre, è stata accolta dallo stesso legislatore di attuazione. L'art. 8 della legge n. 131 del 2003 ha infatti stabilito che, nei casi e per le finalità previsti dalla richiamata disposizione costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri assegni all'ente interessato un congruo termine "per adottare i provvedimenti dovuti o necessari" e che, decorso tale termine, il Consiglio dei ministri adotti "i provvedimenti necessari, anche normativi", ovvero nomini un commissario *ad acta*. Si consideri, inoltre, che in virtù della delibera governativa del dicembre 2009, il commissario *ad acta* era investito del compito di svolgere una funzione specifica, quella di porre in essere "ogni attività, anche di natura legislativa".

Ebbene, secondo la tesi preferibile, che risulta supportata da autorevoli opinioni dottrinali, il commissario *ad acta* - quando agisce in sostituzione di atti e non di organi - non si configura come organo dell'ente o organo sostituito, bensì mantiene un diretto collegamento con l'autorità che lo ha nominato. Nelle ipotesi di sostituzione di organi, talvolta descritte in dottrina in termini di sostituzione totale¹⁹, o di gestioni sostitutive coattive²⁰, si ritiene che i commissari rivestano la qualifica di organi straordinari dell'ente sostituito e che gli atti da essi adottati siano imputabili allo stesso ente²¹; diversamente, nei casi di sostituzione per il compimento di atti determinati, gli atti sostitutivi posti in essere dal commissario *ad acta* risultano adottati dalla stessa autorità che li ha nominati, sebbene i relativi effetti siano in grado di prodursi nella sfera giuridica del sostituito²². Sul tema si è di recente pronunciata la stessa Corte costituzionale, la quale, seppure in via di *obiter dictum*, ha definito il commissario *ad acta* "organo straordinario dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost."²³. La ricostruzione favorevole all'imputazione degli atti del commissario *ad acta* all'organo sostituito è accolta, inoltre, anche dai giudici amministrativi, sebbene l'indirizzo

¹⁸ Cfr., in argomento, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., 204 ss., il quale in ogni caso ritiene preferibile la lettura della norma che limita l'applicabilità della sostituzione ad uno o più atti determinati.

¹⁹ Cfr. G. BERTI, L. TUMIATI, *Commissario e commissione straordinaria*, in *Encicl. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 845 ss.

²⁰ Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1970, 1314 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 89 s.; R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2000, 193.

²¹ Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, 542 s.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 89 s.; R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 193.

²² Cfr. G. BERTI, L. TUMIATI, *Commissario e commissione straordinaria*, cit., 846 s.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 539 s.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 179 s.; R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 194.

²³ Cfr. la sentenza n. 2 del 2010, punto 5 del *Considerato in diritto*.

non risulti unanime²⁴. Per tali motivi, non si condivide la tesi prospettata dal Governo nel ricorso e sostenuta da parte della dottrina²⁵, secondo cui il commissario diverrebbe organo straordinario dell'ente sostituito.

Alla stregua dell'impostazione che si ritiene preferibile, dunque, il decreto denominato "legge regionale", adottato dal Presidente della Regione in qualità di commissario *ad acta*, dovrebbe pertanto ricondursi, indirettamente, allo stesso organo che ha promosso il ricorso.

È vero che, successivamente, la "legge regionale" è stata promulgata e fatta pubblicare dal Presidente della Regione in qualità di vertice dell'amministrazione regionale e non di commissario *ad acta*; tuttavia, i motivi della contestazione adottati dal Governo nel proprio ricorso attengono proprio ad alcuni comportamenti del Presidente-commissario, il quale, da un lato, non avrebbe osservato le direttive governative, così violando l'art. 120, comma secondo, Cost.; dall'altro, non avrebbe rispettato il principio di leale collaborazione, ricavabile dall'art. 118 Cost. Di tale avviso sembra essere anche la Corte costituzionale, la quale, nel ricostruire la vicenda, afferma che «il ricorrente ritiene che il proprio Commissario *ad acta*, promulgando e pubblicando un testo divergente dalla direttive impartitegli dal Governo, abbia violato gli artt. 118 e 120 Cost.».

Potrebbe pertanto mettersi in dubbio la titolarità, in capo al Consiglio dei ministri, della legittimazione al ricorso, dal momento che la contestazione trova fondamento in atti e comportamenti riconducibili, in ultima analisi, a se stesso; o, in alternativa, dell'interesse a ricorrere, inteso come requisito soggettivo ulteriore rispetto alla legittimazione, in considerazione del fatto che il Governo avrebbe potuto rimediare diversamente alla presunta lesione delle proprie competenze, ad esempio revocando il proprio commissario

²⁶

In ogni caso, a prescindere dalla valutazione circa la sussistenza dei citati requisiti del ricorso, deve sottolinearsi l'inopportunità, ai fini di un efficiente esercizio del potere sostitutivo, della commistione tra la persona del commissario *ad acta* e quella del Presidente regionale. Si presume che la scelta governativa di nominare quale proprio commissario il Presidente della Regione risponda ad esigenze collaborative; tuttavia, il caso di specie dimostra come, in luogo di relazioni autenticamente improntate alla collaborazione, la sovrapposizione delle citate cariche sia in grado soprattutto di determinare una situazione di caos normativo.

5. Profili problematici dei motivi fatti valere nel ricorso

Sembra infine opportuno soffermarsi brevemente su almeno un aspetto che attiene al merito della questione.

Con il proprio ricorso il Governo esigeva, in definitiva, il rispetto dell'intesa sancita nella Conferenza unificata del 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della l. n. 131

²⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 439 del 2003 e n. 5706 del 2006 della sez. V del Consiglio di Stato; cfr., in argomento, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., 109 ss.

²⁵ Cfr., in particolare, R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa (nota a Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 361)*, in *www.federalismi.it* n. 2/2011, 5; *Id.*, *Il commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa? (Nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 2)*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2010, 8, 12; *Id.*, *Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del Governo*, in *Foro amm.* – *CdS*, 2008, 2568.

²⁶ Cfr., sul punto, M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni, paper della relazione tenuta al convegno "Dieci anni dopo. Più o meno autonomia regionale?"*, svoltosi il 27 e 28 gennaio 2011 a Bologna, 7 s.

del 2003. Come è noto, tale disposizione prevede la possibilità che il Governo e le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata stipulino intese per favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. In tali ipotesi, è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1991, i quali contemplano una particolare disciplina per il superamento dell'eventuale dissenso regionale; si tratta, in altri termini, di intese di tipo "forte", per le quali non è ammessa la possibilità che il Governo, mediante particolari procedure, possa prescindere dall'eventuale contrario avviso delle Regioni.

Come è evidente, tali intese sono in grado di incidere sensibilmente nella sfera di autonomia degli organi legislativi, chiamati a dare seguito ad impegni assunti, in realtà, dai rappresentanti degli organi di Governo dei rispettivi ordinamenti. Nel caso di specie, peraltro, la lesione delle prerogative dell'organo legislativo regionale appare particolarmente significativa, considerato che, in caso di inadempimento ad esso imputabile, è stata convenuta l'attivazione di poteri sostitutivi statali²⁷.

A ben vedere, occorrerebbe tuttavia interrogarsi sull'effettiva possibilità per gli organi esecutivi di far valere gli impegni da essi assunti. Se, infatti, non si dubita che tali intese siano in grado di imporsi al rispetto degli organi legislativi sul piano politico, diversamente si ravvisano ostacoli al riconoscimento ad esse di vincolatività sul piano giuridico, in considerazione dell'inidoneità del soggetto che si assume l'obbligo ad impegnare quello che è tenuto ad osservarlo²⁸.

* Ricercatrice di Diritto costituzionale – Università di Roma "Tor Vergata"

²⁷ Il problema è evidenziato anche da M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit., 24 s.

²⁸ Sul tema, sia consentito rinviare a V. TAMBURRINI, *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it - sub Studi e interventi*, 9 s.