



Adempimento degli obblighi europei e potere sostitutivo dello Stato: un primo bilancio circa l'attuazione dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012

DI GIULIA D'AGNONE*

Sommario: 1. Introduzione – 2. La funzione generale del potere sostitutivo statale in materia europea – 3. La disciplina del potere sostitutivo prima della riforma costituzionale del 2001 – 4. Modifiche al Titolo V della Costituzione e disciplina costituzionale del potere sostitutivo statale – 5. L'art. 41, comma 1, della l. 234/2012: il potere sostitutivo statale a carattere preventivo... – 6. (Segue): ... e quello successivo – 7. Violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni: i nuovi commi introdotti all'art. 41 dalla legge di stabilità del 2016 – 8. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione.

L'esistenza di un sistema di governo a più livelli pone il problema della distinzione tra chi detiene il potere secondo la ripartizione interna dello stesso e chi è invece responsabile sul piano esterno e, più precisamente, nei confronti dell'Unione europea.

L'istituto del potere sostitutivo, in base al quale lo Stato può subentrare – a talune condizioni – nell'attività legislativa o amministrativa delle Regioni o in quella amministrativa degli Enti locali, assolve proprio alla funzione di evitare che lo Stato si renda responsabile nei confronti dell'Unione europea dell'inadempimento, posto in essere da tali enti decentrati, agli obblighi derivanti dalla sua partecipazione alla stessa. Tale istituto si configura dunque «come una vera e propria “clausola di salvaguardia” di interessi essenziali della Repubblica, in un contesto che, in ragione della “pari dignità” dei diversi enti che la compongono, altrimenti non

* Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*.

consentirebbe allo Stato di sovrapporre le proprie valutazioni politico-amministrative a quelle di chi è di volta in volta competente»¹.

Per quanto riguarda l'attuazione del diritto europeo, esso trova oggi una sua regolamentazione unitaria nell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234²: la nuova disciplina, infatti, ha organizzato e raccolto in un unico articolo una serie di disposizioni precedentemente contenute in modo frammentato nella legge 4 febbraio 2005, n. 11, senza averne tuttavia variato sensibilmente i contenuti³. L'attuale art. 41 rappresenta perciò l'ultima tappa di un lungo percorso. Come si avrà modo di evidenziare in seguito, la disciplina del potere sostitutivo ha avuto infatti una complessa fase di gestazione per quanto riguarda il suo riconoscimento tanto sotto il profilo normativo (sia a livello di rango primario che costituzionale), quanto in via giurisprudenziale.

Per questo motivo, l'analisi che ci si appresta a svolgere dell'art. 41 della l. n. 234 del 2012, pur cercando di concentrarsi sulla specifica disposizione, non può prescindere da un richiamo alla funzione del potere sostitutivo statale in materia europea (paragrafo 2), nonché alla disciplina generale di tale potere dapprima regolamentato solo a livello legislativo di rango primario e successivamente assunto a livello costituzionale con la riforma del titolo V della Costituzione attraverso gli articoli 117, comma 5, e 120, comma 2, che lo stesso art. 41 della l. n. 234 del 2012 espressamente richiama (paragrafi 3 e 4). Si procederà successivamente a un più accurato esame del potere sostitutivo di natura preventiva (paragrafo 5), nonché di quello c.d. successivo (paragrafo 6) previsti dalla l. 234/2012, per poi soffermarci sulle modifiche apportate dai commi 2 *bis*, *ter* e *quater*, integrati nell'articolo dall'art. 1, comma 814, della legge di stabilità del 2016⁴ (paragrafo 7) e trarre alcune considerazioni conclusive (paragrafo 8).

¹ Così S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 6.

² Legge 24 dicembre 2012, n. 234, contenente “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”. Per alcuni commenti alla legge si rinvia a P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 837 ss.; M. DRAGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 905 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *RDI*, 2013, p. 701 ss.; E. LONGO, *Le nuove norme sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge 24 dicembre 2012, n. 234*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2013; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODOE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo - Numero speciale*, 2015, p. 9 ss.; L. COSTATO, L. S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, Napoli, 2015. Per quanto riguarda la disciplina del potere sostitutivo prevista dalla legge n. 234 del 2012, v. in particolare C. TOVO, *Commento all'art. 41 l. 234/2012*, in L. COSTATO, L. S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *op. cit.*, p. 362 ss.; G. MORGESE, *La partecipazione degli enti territoriali italiani ai processi decisionali dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI, A. M. NICO, M. G. NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, p. 91 ss.

³ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

⁴ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2016).

2. La funzione generale del potere sostitutivo statale in materia europea.

Le Regioni e le Province autonome sono chiamate ad applicare, nell'esercizio delle loro funzioni amministrative, le norme europee dotate di efficacia diretta, nonché a garantire l'attuazione, per via amministrativa e/o legislativa, degli obblighi europei non direttamente applicabili.

Nell'ambito dell'adattamento al diritto europeo il potere sostitutivo risponde perciò a due opposte esigenze: da un lato, quella di non alterare la ripartizione interna delle competenze tra potere centrale ed enti decentrati⁵; dall'altro lato, quella di fornire uno strumento per prevenire la responsabilità dello Stato in caso di violazioni nell'attuazione degli obblighi europei da parte degli enti sub statali.

Il potere sostitutivo può così essere esercitato preventivamente o successivamente al verificarsi di un inadempimento degli enti decentrati statali. Se non si è ancora realizzato un inadempimento da parte di questi ultimi, ma si teme una loro inerzia tale da far presagire un prossimo inadempimento, lo Stato potrà agire in sostituzione preventiva. L'obiettivo di non alterare il riparto di competenze tra potere centrale e poteri decentrati è realizzato per mezzo della previsione della caducità degli atti adottati nell'esercizio di tale potere.

Al contrario, il potere sostitutivo successivo potrà essere esercitato solo a seguito del verificarsi di un inadempimento per fatto degli enti delegati, i quali hanno in tal caso avuto a disposizione tutto il tempo necessario per l'esercizio delle proprie competenze. Tale potere è stato definito dalla Corte costituzionale come un «potere eccezionale in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito della funzione di indirizzo e di vigilanza nei confronti di altri soggetti provvede, in caso di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nella competenza degli stessi»⁶.

Non si può naturalmente dar conto, in questa sede, del complesso processo storico che ha condotto alla devoluzione di poteri a favore degli enti sub statali e al riconoscimento di un'autonomia delle Regioni e delle Province autonome anche nell'ambito della gestione delle funzioni europee dello Stato. È necessario sottolineare, tuttavia, che tale autonomia trova un limite nella circostanza che la responsabilità per inadempimenti nei confronti degli obblighi europei è attribuita esclusivamente agli Stati membri i quali, ai sensi dell'art. 4, par. 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), sono tenuti ad adottare «ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione», a nulla rilevando la ripartizione interna di poteri e competenze tra Stato ed enti territoriali⁷. Ne costituisce conferma il fatto che, per quanto

⁵ È stato infatti sottolineato da S. PAJNO, *op. cit.*, p. 6 come «[l]a cura degli interessi in questione [...] non è senz'altro affidata allo Stato. È affidata alle differenti articolazioni della Repubblica secondo l'ordinario riparto di competenze, ed al Governo solo in seconda battuta. L'indirizzo politico-amministrativo statale non gode di una "preminenza", rispetto a quello degli altri enti territoriali, neanche in relazione a questi interessi. La loro particolare importanza comporta semplicemente che – ove, in concreto, manchi un'attività di cura degli stessi, e ove essa sia giuridicamente obbligatoria – il Governo possa attivarsi prescindendo dal riparto di competenze».

⁶ Corte cost., 18 febbraio 1988, n. 177, ECLI:IT:COST:1988:177.

⁷ V. al riguardo l'affermazione della Corte di giustizia in merito al caso *Köbler* (30 settembre 2003, causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punto 32), secondo la quale «[s]e nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale viene considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo, tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione

riguarda il procedimento per inadempimento di cui agli articoli 258-260 TFUE, l'unico soggetto legittimato passivo è lo Stato, anche nel caso in cui l'inadempimento sia da attribuire a un ente diverso, sia questo un'autorità pubblica o territoriale⁸.

Si tenga peraltro conto del fatto che il problema della responsabilità europea dello Stato si è accentuato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale ha imposto una maggiore rapidità, rispetto a quanto previsto in precedenza, al procedimento per inadempimento di cui all'art. 260, par. 2, TFUE. Ora, in pratica, laddove uno Stato membro non si sia conformato a una sentenza di inadempimento emessa ai sensi del par. 1 di tale articolo, la Commissione, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare osservazioni mediante l'invio di una lettera di messa in mora, può chiedere subito alla Corte di condannare nuovamente lo Stato e di comminargli delle sanzioni pecuniarie, senza dover passare attraverso un nuovo parere motivato. E addirittura, nel caso in cui uno Stato membro abbia disatteso l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate al fine di recepire una direttiva, la Commissione può proporre e la Corte comminare sanzioni pecuniarie fin dal primo ricorso per inadempimento (art. 260, par. 3, TFUE).

3. La disciplina del potere sostitutivo prima della riforma costituzionale del 2001.

dei singoli».

⁸ Con riguardo alla responsabilità degli enti territoriali, v. ad esempio l'affermazione della Corte di giustizia (13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1991:476, punto 24) secondo la quale «la circostanza che uno Stato membro abbia affidato alle proprie regioni l'attuazione di direttive non può avere alcuna influenza sull'applicazione dell'art. 226 CE. Risulta infatti da una giurisprudenza costante che gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia, a norma dell'art. 226 CE, esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario». Tra le numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che hanno dichiarato la responsabilità dello Stato per un inadempimento ascrivibile alle regioni, v. Corte giust., 25 maggio 1982, causa 96/81, *Commissione c. Paesi bassi*, ECLI:EU:C:1982:192; 28 maggio 1985, causa 272/83, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1985:147; 14 giugno 1988, cause riunite 227-230/85, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1988:6; 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:30; 10 giugno 2004, causa C-87/02, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2004:363; 15 luglio 2010, causa C-573/08, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:428. Tra i numerosi contributi sul tema, con riferimento alla dottrina italiana più recente, v. in particolare M. C. CICIRIELLO, *La responsabilità dello Stato e delle Regioni per la violazione del diritto comunitario: effettività della tutela delle situazioni giuridiche*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2005, p. 221 ss.; O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e Spagna*, in *DUE*, 2011, p. 407 ss. Diversa è la questione della legittimazione attiva delle regioni a impugnare gli atti dell'Unione. V. al riguardo Corte giust., 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Région Wallonne c. Commissione*, ECLI:EU:C:1997:184, punto 6: «la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri della Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi». Su tale aspetto, in dottrina, v., in particolare, A. ADINOLFI, *La legittimazione delle regioni ad impugnare atti comunitari*, in *RDI*, 2002, p. 309 ss.; O. PORCHIA, *Le regioni dinanzi al giudice comunitario*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna: ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005, p. 94 ss.; N. CAMBIEN., K. LENAERTS, *Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member States*, in *ELR*, 2010, p. 609 ss. e, più di recente, C. PESCE, *Le Regioni dinanzi alla Corte di giustizia*, in *DUE*, 2018, p. 377 ss.

Come è già stato anticipato, il potere sostitutivo dello Stato, nella gestione di funzioni europee devolute alle Regioni o alle Province autonome, è stato costituzionalmente regolato soltanto a partire dalla riforma operata dalla l. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*. Antecedentemente a tale data era stato invece il solo legislatore ordinario a disciplinare l'istituto.

Nelle prime leggi degli anni Settanta che hanno dato corpo a questo potere dello Stato⁹, esso aveva essenzialmente natura amministrativa e veniva utilizzato secondo la tecnica del "ritaglio delle materie"¹⁰, in base alla quale agli enti territoriali venivano delegate alcune specifiche competenze, salva poi la possibilità del delegante di esercitare il potere sostitutivo in caso di inadempimento da parte del delegato¹¹. D'altronde, come evidenziato dalla Consulta, «ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione»¹².

In un primo momento, pertanto, il potere sostitutivo era stato previsto solo per specifiche materie, aveva natura per lo più successiva e si riferiva ad atti amministrativi di esecuzione della normativa europea.

Nell'ambito di tale quadro normativo particolarmente rilevante è stata la l. n. 153 del 1975 volta a dare attuazione a tre direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura¹³. Il legislatore, ai fini dell'applicazione del diritto europeo nell'ordinamento interno, «nel palese intento di consentire una maggiore aderenza alle esigenze e particolarità delle situazioni locali in ordine al conseguimento degli obiettivi prescritti dalle direttive in questione»¹⁴, ha per la prima volta riconosciuto alle Regioni il potere di attuare con proprie leggi, nel rispetto dei principi generali definiti dalla legge statale, le direttive che la legge 153/75 era volta ad attuare, al quale faceva da contro-bilanciamento la previsione di un potere sostitutivo di tipo preventivo. Veniva inoltre attribuito alle Regioni un potere di attuazione per via amministrativa che, in caso di «persistente inadempimento degli organi regionali», avrebbe garantito allo Stato la possibilità di agire in sostituzione successiva.

⁹ V. l'art. 2 della legge 10 maggio 1976, n. 352, in materia di "Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate". Il presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo era quello di «un'accertata inattività degli organi regionali nel disciplinare con legge e nell'attuare il regime di aiuti prescritto nella direttiva n. 75/268 C.e.e., al punto di comportare inadempimento agli obblighi comunitari».

¹⁰ V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012, p. 57.

¹¹ V. Corte cost., 24 luglio 1972, n. 142, ECLI:IT:COST:1972:142: «il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri [...], che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato».

¹² *Ibidem*.

¹³ Legge 9 maggio 1975, n. 153, recante "Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura". Le direttive in questione erano la direttiva 72/159/CEE del Consiglio, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, la direttiva 72/160/CEE del Consiglio, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture e la direttiva 72/161/CEE del Consiglio, concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura, tutte e tre del 17 aprile 1972, in GU L 96 del 23 aprile 1972, rispettivamente alle pp. 1, 9 e 15 ss.

¹⁴ Così il punto 6 del considerato in diritto della sentenza della Corte cost., 22 luglio 1976, n. 182, ECLI:IT:COST:1976:182.

Il potere legislativo preventivo, previsto per la prima volta in tale legge, stabiliva l'applicazione, in via anticipata, della legislazione statale di recepimento delle direttive europee. L'art. 2, comma 2, l. 153/1975 disponeva infatti che, finché le Regioni e le Province autonome non avessero provveduto all'attuazione delle direttive, nei loro territori si sarebbero applicate le disposizioni contenute in tale legge, fatte salve quelle già contenute in atti legislativi regionali.

Quanto alle attività amministrative di attuazione delle direttive oggetto della suddetta legge, l'art. 27 introduceva una ipotesi di sostituzione successiva stabilendo che, in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari esteri o del Ministro per l'agricoltura e le foreste, sentito il presidente della giunta regionale interessata, potesse autorizzare tale ultimo Ministro a disporre il compimento dei relativi atti in sostituzione dell'amministrazione regionale.

La Corte costituzionale ha peraltro contribuito a definire i contorni del potere sostitutivo successivo di cui all'art. 27 della legge del 1975 in occasione di un giudizio di costituzionalità promosso dalle Regioni Valle d'Aosta e Sardegna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano avverso il Presidente del Consiglio dei ministri, sul presupposto che tale disposizione fosse lesiva della propria competenza in materia di agricoltura. In tale occasione la Corte ha chiarito che il potere sostitutivo si riferiva in modo espresso ed esclusivo alle attività di attuazione di direttive comunitarie; che era ammesso solo nel caso di persistente inadempimento degli organi regionali; che doveva essere autorizzato dal Consiglio dei ministri, dopo aver sentito il presidente della giunta regionale interessata, al quale era pertanto consentito di fornire ogni eventuale giustificazione ed assicurazione¹⁵. Peraltro, quanto all'inadempimento la Corte ha specificato che si dovesse trattare «non di semplice inosservanza dei termini stabiliti dalla legge stessa, ma di inattività protratta oltre ogni ragionevole limite, qualificabile come inadempimento».

La prima disciplina generale del potere sostitutivo dello Stato, tanto in via amministrativa che legislativa, è stata invece dettata dalla l. n. 382 del 1975¹⁶, attuata dall'art. 6 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616¹⁷. Venivano qui trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti dell'allora Comunità economica europea riguardo alle materie individuate dal decreto, nonché all'attuazione delle direttive fatte proprie con legge statale che indicava espressamente anche le norme di principio per l'esercizio delle stesse¹⁸.

Le Regioni, pertanto, potevano esercitare il loro potere legislativo per conformarsi agli obblighi comunitari derogando alla disciplina statale dotata di natura cedevole, purché nel rispetto dei principi (inderogabili) sanciti dal Parlamento. Secondo tale disciplina, insomma,

¹⁵ *Ivi*, punto 7.

¹⁶ Legge 22 luglio 1975, n. 382, recante "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione". L'art. 1 della legge faceva infatti un generale ricorso alla delega di funzioni, dalle precedenti leggi utilizzata soltanto con riferimento a specifici e ben individuate materie.

¹⁷ Decreto recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382". V. in particolare, a commento, G. GAJA, *Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie*, in *RDI*, 1975, p. 858 ss.; ID., *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, *ivi*, p. 830 ss.; G. STROZZI, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: la soluzione del d.P.R. n. 616 del 1977*, in *Le Regioni*, 1978, p. 924 ss. Più in generale, per una compiuta ricostruzione delle posizioni dottrinali sul ruolo dello Stato e delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, v. G. CAGGIANO, *La dottrina italiana nella fase costituente dell'ordinamento giuridico comunitario*, in *SIE*, 2013, pp. 441 ss. e, in particolare, p. 464 ss.

¹⁸ Art. 6, comma 1, D.P.R. n. 616/1977.

nel dare attuazione alle direttive comunitarie lo Stato stabiliva norme di principio che vincolavano il legislatore regionale, nonché norme di dettaglio che potevano invece essere derogate dalle Regioni. In caso di mancato esercizio del potere legislativo da parte di queste ultime, sarebbe rimasta in vigore la legge statale¹⁹.

La disciplina del D.P.R. n. 616 del 1977 è stata successivamente modificata dalla c.d. legge Fabbri²⁰, che ha previsto a favore delle Regioni la possibilità di attuare direttamente le direttive comunitarie, senza che tale attività fosse condizionata da una preventiva legislazione statale. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano potevano infatti procedere all'attuazione delle direttive nelle materie di loro competenza indipendentemente dall'adozione di leggi statali di recepimento, mentre tutte le Regioni potevano dare attuazione diretta alle direttive comunitarie nelle materie non disciplinate da legge e non coperte da riserva di legge. Per tutti gli altri casi, si prevedeva che il Governo dovesse predisporre nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge nel quale erano stabilite, per le materie di potestà legislativa concorrente, le necessarie norme di principio.

Sviluppando quanto previsto dalla legge Fabbri, la successiva legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. La Pergola)²¹ stabiliva, al suo art. 9, che nelle materie di competenza concorrente le Regioni potessero attuare direttamente le direttive, indipendentemente dal previo recepimento delle stesse da parte del legislatore statale. Tuttavia, esse dovevano attendere la prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva prima di poter legiferare. E le costanti inerzie statali finivano, in tal modo, per paralizzare frequentemente l'attività legislativa regionale senza prevedere appositi strumenti per superare lo stallo. Nel caso in cui le Regioni non avessero provveduto ad adottare le leggi regionali di attuazione delle direttive comunitarie entro il termine da queste fissato, si sarebbero applicate immediatamente le norme di dettaglio stabilite in via preventiva con legge statale (ossia dalla stessa legge comunitaria o dai decreti legislativi attuativi), che entravano in vigore contestualmente alle norme di principio. Tali norme sarebbero decadute solo quando le Regioni fossero intervenute adottando una propria disciplina.

Successivamente, la l. n. 128 del 1998²² venne a sposare le soluzioni precedentemente adottate dal D.P.R. n. 616 del 1977 e dalla l. n. 86 del 1989 nonostante, nel frattempo, il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni in relazione all'attuazione del diritto comunitario fosse profondamente mutato in favore di un ruolo maggiormente attivo delle seconde. Rispetto a quanto già previsto dall'art. 6 del D.P.R. n. 616 del 1977, tre erano le novità di maggiore rilievo:

¹⁹ L'art. 6, comma 3, del D.P.R. n. 616/1977 stabiliva che «il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale».

²⁰ Legge 16 aprile 1987, n. 183, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari».

²¹ Legge contenente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». Per alcuni primi commenti si vedano, in particolare, R. BIN, *Stato e Regione nell'attuazione delle direttive CEE (e qualche altra nota sul disegno di legge "La Pergola")*, in *Foro it.*, 1987, p. 499 ss.; G. GAJA, *Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni Regionali*, 1989, p. 55 ss.; C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo*, Milano, 1992, p. 90 ss.

²² Legge 24 aprile 1998, n. 128, contenente «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1995-1997».

l'affidamento del ruolo di iniziativa nell'esercizio del potere sostitutivo al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie; la partecipazione, con voto consultivo, del Presidente della Giunta regionale alla deliberazione del Consiglio dei Ministri che disponeva la sostituzione; nonché la possibilità di istituire una Commissione per l'adozione degli atti in sostituzione.

Nonostante, nel tempo, il potere sostitutivo abbia quindi assunto contorni sempre più chiari e definiti, esso tuttavia ha continuato a sollevare dubbi di legittimità costituzionale. In particolare, per quanto riguarda le funzioni amministrative, si riteneva che il potere sostitutivo confliggesse con il riparto di competenze dettato dalla Carta costituzionale: il principio di esclusività delle attribuzioni amministrative non poteva essere infatti alterato da atti di rango primario, e si auspicava pertanto l'introduzione di una previsione costituzionale che autorizzasse espressamente una deroga al sistema delle competenze²³.

4. Modifiche al Titolo V della Costituzione e disciplina costituzionale del potere sostitutivo statale.

La riforma costituzionale del 2001, nella sua ampia opera di riforma del Titolo V della Carta fondamentale, ha colmato la lacuna esistente in riferimento al potere sostitutivo fino ad allora disciplinato, come si è visto, con legge ordinaria e integrato dalla costante opera interpretativa della Consulta. Come ha sottolineato parte della dottrina, si è tuttavia dato luogo non a un «mutamento della consistenza dei poteri statali, ma... del modo in cui tali poteri devono essere esercitati»²⁴.

Il nuovo assetto costituzionale si fonda su un sistema di «pluralismo istituzionale paritario»²⁵, in cui lo Stato è pari ordinato agli altri enti di cui si compone la Repubblica. In quest'ottica, il novellato art. 117 Cost. elenca le competenze attribuite allo Stato (comma 2), devolvendo tutte le restanti materie alla competenza regionale (comma 4), secondo un riparto fondato sui principi di sussidiarietà e di adeguatezza (art. 118 Cost.).

Le accresciute competenze regionali previste dall'art. 117 Cost. hanno quindi comportato un parallelo aumento delle competenze di attuazione degli obblighi europei a carico degli enti sub statali, al tempo stesso aumentando anche il rischio di un loro inadempimento nel recepimento di tali obblighi. A tal fine la riforma costituzionale ha sancito direttamente nella Carta l'esistenza di un potere sostitutivo in capo allo Stato per l'attuazione degli atti dell'Unione europea, tanto in via legislativa che amministrativa (articoli 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.) con un "effetto-sanatoria" rispetto ai dubbi di legittimità costituzionale che avevano circondato in precedenza l'istituto²⁶.

Al riguardo, il quinto comma dell'art. 117 Cost. sancisce il diritto-dovere delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di dare attuazione ed esecuzione alla normativa europea e agli accordi internazionali nelle materie di propria competenza «nel rispetto delle

²³ A. D'ATENA, voce *Funzione – Funzioni amministrative delle regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, XIV, p. 6.

²⁴ P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione Europea sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*.

²⁵ M. CAMMELLI, *Amministrazione (ed interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss.

²⁶ A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, p. 913.

norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»²⁷.

Dal canto suo, l'art. 120 disciplina il potere del Governo di sostituirsi a organi di enti substatali «nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria», prevedendo che, con legge, siano definite «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Può sembrare non del tutto chiaro come – e in quale misura – i due articoli costituzionali che si riferiscono al potere sostitutivo statale, l'art. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost., contribuiscano rispettivamente a tale disciplina, né se essi facciano riferimento esclusivamente a un intervento sostitutivo a carattere successivo o se ammettano anche interventi a carattere preventivo. Occorre, pertanto, soffermarsi brevemente sui rapporti tra le due disposizioni.

Quanto al primo profilo, in linea di principio, la fattispecie considerata dall'art. 117, comma 5, Cost. parrebbe essere volta a ripartire il potere legislativo e regolamentare tra Stato e Regioni, e che di conseguenza il potere sostitutivo in essa previsto miri a disciplinare i casi di inadempimento delle Regioni nell'esercizio di poteri normativi relativi all'attuazione del diritto europeo. Al contrario, quella presa in considerazione dall'art. 120, comma 2, Cost. sembrerebbe piuttosto riferirsi a inadempimenti di natura amministrativa. Una conferma di tale ricostruzione sembrerebbe potersi trarre dalla circostanza che il potere sostitutivo statale non è conferito al Governo – che ordinariamente non gode di poteri normativi di rango primario, salvo i casi previsti dagli artt. 76 e 77 Cost. – dall'art. 117, comma 5, Cost., mentre lo stesso è titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. Una ulteriore conferma sembrerebbe essere rappresentata dal fatto che l'art. 120 non distingue il potere sostitutivo esercitato nei confronti delle Regioni da quello esercitato nei confronti degli enti territoriali, i quali tuttavia non sono dotati di potestà legislativa.

Secondo una diversa ricostruzione, invece, l'art. 120 Cost. si configurerebbe come una norma di chiusura del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali delineato dalla riforma del 2001²⁸ e, di conseguenza, il potere sostitutivo in esso previsto si estenderebbe non solo alla sostituzione in via amministrativa, ma anche a quella di natura legislativa. Ne rappresenterebbe una prova la circostanza che, mentre la «sostituzione in via legislativa ha trovato espresso riconoscimento all'interno dell'art. 117 Cost., dedicato all'esercizio della funzione normativa, del pari, il potere suppletivo in via amministrativa avrebbe dovuto essere inquadrato nell'ambito della previsione relativa all'esercizio della funzione amministrativa medesima», ovvero l'art. 118 Cost.²⁹.

²⁷ Art. 117, comma 5, Cost. V. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; R. MANFRELOTTI, *La partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 21 ss.; P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali*, cit., p. 188 ss.; S. M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni Regionali*, 2005, p. 706 ss.; F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *RIDPC*, 2005, p. 125 ss.

²⁸ C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale ed i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, p. 199.

²⁹ V. G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 484.

Parrebbe tuttavia maggiormente conforme al dettato costituzionale, nonché logicamente preferibile, la ricostruzione che tiene distinti i due istituti della sostituzione amministrativa e legislativa³⁰.

Quanto al secondo profilo, non è chiaro se le disposizioni costituzionali autorizzino un intervento sostitutivo a carattere preventivo. Infatti, come già ricordato, l'art. 117, comma 5, Cost., si riferisce all'esercizio del potere sostitutivo «in caso di inadempienza» delle Regioni e delle Province autonome, e l'art. 120, comma 2, Cost. «nel caso di mancato rispetto [...] della normativa comunitaria». Entrambi i dettati normativi, dunque, non parrebbero autorizzare un intervento sostitutivo volto a prevenire un inadempimento statale. Maggiori indicazioni potrebbero forse essere tratte dalle leggi di attuazione delle due disposizioni costituzionali. A tal riguardo, è noto che la riserva di legge contenuta tanto nell'art. 117, comma 5, Cost. che nell'art. 120, comma 2, Cost. è stata attuata con due diversi interventi normativi.

La legge n. 131 del 5 giugno 2003³¹ ha dato attuazione, mediante il suo articolo 8, all'art. 120, comma 2, Cost., prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia assegni un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari all'ente interessato e che, decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia, sentito l'organo interessato, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Peraltro, la Corte costituzionale a più riprese ha affermato che l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 «non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio»³², così che il modello procedurale previsto da tale legge «non esaurisce, dunque, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo»³³.

La l. n. 11 del 4 febbraio 2005, in particolare mediante i suoi articoli 11, comma 8, e 16, comma 3, ha dato attuazione all'art. 117, comma 5, Cost. Tale disciplina si riferisce, in effetti, a una sostituzione a carattere preventivo, stabilendo che «gli atti normativi [...] possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme comunitarie». In realtà, già la l. n. 39 del 2002 (legge comunitaria per il 2001)³⁴, e quelle per i due anni successivi (l. n. 14 del 2003³⁵ e l. n. 306 del 2003³⁶) dettavano la disciplina della sostituzione legislativa preventiva. Vi si prevedeva, infatti, che lo Stato avrebbe provveduto (con quelle

³⁰ Tra i molti in tal senso, v. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1380 ss.; A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, pp. 234-235.

³¹ Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3

³² Corte cost., 30 luglio 2009, n. 254, ECLI:IT:COST:2009:254.

³³ Corte cost., 16 luglio 2015, n. 171, ECLI:IT:COST:2015:171.

³⁴ Legge 1 marzo 2002, n. 39, recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001”.

³⁵ Legge 3 febbraio 2003, n. 14, contenente “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2002”.

³⁶ Legge 31 ottobre 2003, n. 306, recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003”.

stesse leggi) a recepire una serie di direttive nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, ma che i rispettivi decreti legislativi di recepimento sarebbero entrati in vigore «alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria [perdendo] comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato».

Mentre, dunque, in tale quadro normativo solo l'art. 117, comma 5, Cost. sembrerebbe autorizzare un potere sostitutivo a carattere preventivo (così che la sostituzione di cui all'art. 120, comma 2, Cost. sarebbe solo a carattere successivo), l'art. 41 della l. 234/2012 parrebbe invece aprire alla possibilità che, per l'attuazione degli obblighi europei, entrambe le disposizioni costituzionali ammettano la possibilità della sostituzione preventiva. Infatti tale articolo dispone che «[i]n relazione a quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, [...] i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea».

Se tuttavia si sposa la ricostruzione secondo la quale l'art. 117, comma 5, Cost. si riferisce al potere sostitutivo di tipo legislativo e l'art. 120, comma 2, Cost. a quello di tipo amministrativo, sembrerebbe che il potere di legiferare in via preventiva possa semmai trovare fondamento nel solo art. 117 Cost.

Dunque, la sostituzione legislativa può configurarsi come un intervento di tipo “cautelare” riguardo al recepimento delle direttive, volto a impedire un inadempimento da parte delle Regioni: in questo caso, le norme statali emanate in via preventiva entrano in vigore soltanto alla scadenza del termine fissato dalle stesse direttive, e si applicano solo a quei soggetti che non abbiano provveduto ad adempiervi. Le norme adottate nell'esercizio di tale potere hanno pertanto un carattere suppletivo e cedevole rispetto a quelle adottate dalle Regioni. Il potere sostitutivo legislativo può tuttavia assumere anche la connotazione della sostituzione successiva, che presuppone il mancato o inesatto adempimento da parte delle Regioni agli obblighi europei. Il potere sostitutivo può essere esercitato anche nel caso in cui l'adempimento a tali obblighi implichi una attività di tipo amministrativo. In caso di mancata adozione, da parte degli enti territoriali, degli atti amministrativi idonei a conformare l'ordinamento agli obblighi europei, lo Stato può sostituirsi ad essi adottando i provvedimenti necessari.

Nei prossimi paragrafi si tornerà, seppur brevemente, sulla disciplina della l. 131/2003, nonché su quella prevista dalla l. n. 11 del 2005, per evidenziare i profili di novità apportati dall'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 riguardo al potere sostitutivo statale.

5. L'art. 41, comma 1, della l. 234/2012: il potere sostitutivo statale a carattere preventivo...

Il primo comma dell'art. 41 disciplina il potere sostitutivo statale preventivo. Esso, parimenti a quanto era già previsto dalla legge Buttiglione³⁷, è circondato da taluni limiti, al

³⁷ Art. 11, comma 8 e art. 16, comma 3, l. 11/2005.

fine di preservare la competenza regionale in materia. Innanzitutto, si richiede l'eventualità di una inerzia delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione degli obblighi europei. L'intervento a livello centrale si configura pertanto come anticipato e cedevole: la normativa di attuazione di natura statale può infatti essere adottata anche prima della scadenza del termine per il recepimento della normativa europea (e così, peraltro, di regola avviene); essa si applicherà a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perderà efficacia qualora le Regioni e le Province autonome provvedano all'adempimento degli obblighi europei, anche tardivamente. Peraltro, dal punto di vista formale si richiede espressamente che la natura formalmente "provvisoria" dell'atto adottato in via sostitutiva sia esplicitata nel testo³⁸. La legge di delegazione europea costituisce lo strumento per eccellenza della sostituzione legislativa, sostituzione che si realizzerà, tuttavia, solo con l'esercizio, da parte del Governo, della delega ad esso conferita. Il ricorso alla legge europea è invece limitato a casi specifici, previsti dall'art. 30, comma 3, lett. e), l. n. 234/2012. Nulla esclude, tuttavia, che possano essere utilizzati anche altri strumenti.

Anche a seguito della nuova disciplina dettata dall'art. 41, comma 1, della l. n. 234 del 2012 sembrerebbero permanere i problemi di carattere politico-istituzionale già sollevati in dottrina in merito alla legge Buttiglione. In particolare, ci si riferisce alla previsione di un potere sostitutivo preventivo a carattere generale e non eccezionale. La conseguenza sarebbe quella di una limitazione eccessiva dell'esercizio della potestà legislativa regionale, così che le Regioni potrebbero risultare scoraggiate dall'esercizio delle proprie competenze legislative, venendone anzi incentivate a rimanere inerti rispetto all'adempimento delle norme europee³⁹.

Tale osservazione sembrerebbe essere smentita, tuttavia, dalla prassi, la quale evidenzia, invece, un crescente esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni ai fini dell'attuazione del diritto europeo. Alcuni dati empirici dimostrano quanto sopra affermato: l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni e Province autonome sono state recepite le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, contenuto nel disegno di legge comunitaria 2009, vedeva soltanto 27 interventi⁴⁰. Negli anni successivi all'adozione della legge n. 234 del 2012 il numero è notevolmente aumentato, passando a poco meno di 130

³⁸ Il secondo alinea del comma 1 dell'art. 41 prevede infatti che «[i] provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute».

³⁹ E. CANNIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *RDI*, 2005, p. 153 ss., a p. 155. Conformemente si è espresso anche G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge la Pergola*, in *DUE*, 2005, p. 527. Di diverso avviso sono R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 42, secondo i quali la disciplina dettata dalla l. n. 11 del 2005 (e dunque anche quella dell'art. 41, che ne ha ripreso integralmente le disposizioni in materia di intervento sostitutivo) realizzerebbe «un equo contemperamento tra esigenze statali e regionali», in quanto «[l]a tutela degli interessi statali viene garantita mediante la possibilità per lo Stato di provvedere all'attuazione delle norme comunitarie prima della scadenza del termine fissato per il loro recepimento, evitando così che lo Stato debba rispondere, a livello comunitario, di un'inerzia regionale. L'espressa cedevolezza della legislazione sostitutiva è la misura idonea ad assicurare, in omaggio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, la tutela degli interessi regionali: l'adempimento regionale, anche tardivo, vanifica, infatti, l'eventuale ingerenza statale nelle materie di competenza regionale».

⁴⁰ Gli interventi legislativi riguardavano solo l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Valle d'Aosta, il Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano.

interventi nel 2014 e nel 2015, e addirittura a quasi 500 nel biennio 2016-2017⁴¹. Negli ultimi due anni, invece, si assiste a un brusco rallentamento dell'attività regionale e provinciale. Nel 2018, infatti, i provvedimenti adottati da Regioni e Province autonome risultano essere stati 19 e, per quanto riguarda il 2019 (anche se la legge di delegazione europea per tale anno non è ancora stata approvata), addirittura solo 4. Peraltro, i dati sopra richiamati evidenziano anche un altro fenomeno, in aggiunta a quello di un sempre crescente esercizio a tal fine del potere legislativo da parte delle Regioni: ovvero il coinvolgimento in tale attività di una serie di Regioni che, negli anni passati, si erano dimostrate inattive⁴².

6. (Segue): ... e quello successivo.

Il secondo comma dell'art. 41 regola i casi in cui il potere sostitutivo debba essere attivato per rimediare a un inadempimento di obblighi europei da parte di enti sub statali e, dunque, si configura come un potere sostitutivo a carattere successivo.

La condizione che ne giustifica l'esercizio è la sussistenza di un *accertato inadempimento* da parte di Regioni o di Province autonome agli obblighi europei, conformemente all'art. 120, comma 2, Cost. che prevede infatti, come già ricordato, che nei rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea «[i]l Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria»⁴³.

Rispetto a quanto disciplinato dalla legge di attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost. l'art. 41, comma 2, della legge n. 234 del 2012 costituisce perciò una «disciplina speciale destinata ad applicarsi specificatamente alle ipotesi di inadempienza nei confronti degli atti dell'Unione europea»⁴⁴.

Esso dispone un rinvio all'art. 37 della l. 234/2012, il quale disciplina i casi in cui sia necessario adottare provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, per dare attuazione ad atti delle istituzioni o a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea o per far fronte all'avvio di procedure d'infrazione il cui termine per provvedervi sia anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento. In tali casi, il Governo potrà

⁴¹ Gli elenchi sono contenuti, ai sensi dell'art. 29, comma 7, della legge n. 234 del 2012, nelle relazioni illustrative dei disegni di legge di delegazione europea.

⁴² Gli elenchi contenuti nei disegni di legge di delegazione europea del 2014, del 2015, e del 2016-2017, ad esempio, vedono, rispetto agli anni precedenti, una graduale attivazione di Regioni storicamente inattive, come la Campania, la Puglia e la Sardegna.

⁴³ Sul tema cfr. V. TAMBURRINI, *op.cit.*, p. 115; M. MICETTI, *Titolo V e Potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *www.issirfa.cnr.it.*, 2012; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, p. 1 ss.; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *www.issirfa.cnr.it.*, 2005; G. MAZZARITA, *I poteri sostitutivi, tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 844; R. BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Giur. it.*, 2005, p. 5 ss.; L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni Regionali*, 2002, p. 423 ss.; G. M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi*, in *www.federalismi.it.*, 2002; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pp. 183-184; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357.

⁴⁴ A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, 2013, p. 392.

esercitare i poteri sostitutivi dopo che, assegnato un termine per provvedere agli enti interessati (e, in caso di necessità, dopo aver sottoposto la questione all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere), non si assista a un tempestivo adeguamento. Le disposizioni adottate a livello statale hanno carattere cedevole, parimenti a quanto previsto con riferimento al potere sostitutivo preventivo.

Per quanto riguarda specificamente i rapporti con l'ordinamento europeo, la *ratio* dell'istituto risiede, evidentemente, nella necessità di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, al di là delle specifiche materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, che si caratterizza – dopo la riforma del 2001 – come un sistema di maggior decentramento di funzioni.

In realtà, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della legge n. 234/2012 si è registrata una certa resistenza al ricorso all'art. 41, comma 2, rispetto alla più generica invocazione dell'art. 8 della l. n. 131/2003.

Ad esempio, nel ricorso per conflitto di attribuzioni n. 1 del 15 marzo 2016, la Regione Emilia Romagna ha agito per annullare la diffida del Governo, preludio all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ritenendo che la stessa le fosse stata illegittimamente indirizzata. La diffida ha infatti intimato di rilasciare il provvedimento di chiusura del procedimento di cui all'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, di competenza del Comune di San Giovanni in Persiceto, riguardante la discarica abusiva in esso ubicata, che è stata oggetto della sentenza di condanna della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014⁴⁵. Nel ricorso, pur trovandosi riferimenti all'art. 41 della l. n. 234 del 2012, tanto l'atto di diffida, quanto il ricorso della Regione, sostanzialmente si riferiscono alla disciplina dettata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003⁴⁶. Il riferimento all'art. 41 è effettuato per lo più quale norma di attuazione dell'art. 117, comma 5, Cost., mentre per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 120, comma 2, Cost., è stato richiamato pressoché esclusivamente l'art. 8 della legge La Loggia⁴⁷. Peraltro, la dichiarazione di inammissibilità di tale ricorso da parte della Corte costituzionale⁴⁸ ha fatto perdere un'occasione utile per ribadire il carattere speciale della disciplina del 2012 rispetto a quella del 2003.

Ma anche casi di esercizio del potere sostitutivo verificatisi nei primi anni di vigenza della legge n. 234/2012 hanno talvolta richiamato la normativa generale prevista dall'art. 8 della l. n.

⁴⁵ Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407.

⁴⁶ La diffida, pur essendo qualificata come «diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 novembre 2015, emanata ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, e dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234», in realtà dispone che «in caso di mancato adempimento, da parte di codesti Enti, entro il termine assegnato, il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari di cui all'art. 8 della citata legge 5 giugno 2003 n. 131». Per quanto riguarda il ricorso, si legge infatti che «[v]a [...] attribuita allo Stato la responsabilità di gravi infrazioni al principio costituzionale di leale collaborazione, come enunciato dall'art. 120.2 Cost. e dalle norme d'attuazione contenute nella legge n. 131/2003 (art. 8)».

⁴⁷ Si veda il *petitum* del ricorso: «la Regione Emilia Romagna, riscontrando la ripetuta violazione degli obblighi di leale collaborazione fissati dalla Costituzione, così come costantemente interpretati da questa ecc.ma Corte, e delle specifiche prescrizioni contenute nell'art. 120.2 Cost. (e nella legge d'attuazione n. 131/2003) e nell'art. 117.5 Cost. (così come attuato dall'art. 41 della legge n. 234/2012), anche per tale rilevante profilo di illegittimità non può che chiedere l'annullamento della diffida e dell'implicito rigetto dell'istanza di ritiro della stessa, determinato dal silenzio su di essa serbato, e del rifiuto di porre in essere misure collaborative e condivise di superamento del problema».

⁴⁸ Corte cost., 14 febbraio 2018, n. 28, ECLI:IT:COST:2018:28.

131 del 2003, pur essendo relativi a inadempimenti di obblighi europei: può citarsi, a titolo esemplificativo, l'art. 7, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133⁴⁹, che ha previsto che per «accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedura di infrazione o di provvedimento di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'applicazione della direttiva 91/271/CEE [...] è attivata la procedura di esercizio del potere sostitutivo del Governo secondo quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131». Più di recente, invece, si assiste a un più frequente riferimento alla disciplina del 2012 come speciale rispetto a quella del 2003⁵⁰.

L'invocazione della disciplina generale invece di quella speciale è tutt'altro che priva di effetti. Infatti, a differenza della disciplina generale sul potere sostitutivo successivo, l'art. 41, comma 2 – che peraltro ricalca quanto già previsto dall'art. 10 della l. 11 del 2005 – si caratterizza per un più marcato aspetto collaborativo tra potere centrale ed enti locali⁵¹, che sembrerebbe rispondere maggiormente al dettato costituzionale, visto che questo richiama espressamente il principio di sussidiarietà (oltre che quello di leale collaborazione)⁵². Mentre, infatti, come già ricordato, l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegni all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, la disciplina introdotta dalla l. n. 234 del 2012 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri informi gli enti interessati prima di assegnare agli stessi il termine per l'adozione dei provvedimenti necessari. Inoltre, qualora lo ritenga opportuno, lo stesso Presidente del Consiglio può chiedere che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere.

Nel caso in cui il termine assegnato sia inutilmente decorso, l'art. 41, comma 2, prevede, in conformità alla disciplina previgente, che debba essere sentito il soggetto interessato. In tal caso il parere espresso sarà obbligatorio, ma non vincolante. Nel caso in cui il soggetto sostituito sia una Regione, la partecipazione del Presidente della Giunta risulta particolarmente opportuna, atteso che quest'ultimo potrà esporre le motivazioni e i problemi che hanno condotto all'inadempimento. Diversamente, in caso di sostituzione nei confronti di enti diversi dalle Regioni, il ruolo del Presidente delle Regioni sarà semmai quello di intermediazione tra l'ente centrale e gli enti locali sostituiti.

⁴⁹ Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

⁵⁰ V. ad esempio la delibera del Consiglio dei Ministri del 24 marzo 2017, in forza della quale: «Visti gli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, relativi all'esercizio del potere sostitutivo del Governo; [...] Visto l'art. 8, commi 1 e 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, *concernente la disciplina generale dell'esercizio del potere sostitutivo* da parte del Governo, ai sensi del citato art. 120 della Costituzione; Visto l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, relativo all'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei casi di mancata attuazione di atti dell'Unione europea» (corsivo aggiunto).

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² V. E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 186, secondo il quale il principio di sussidiarietà dovrebbe implicare che la legge contenga «tutte le volte in cui ciò sia possibile, la previsione di interventi sostitutivi del livello territoriale di governo immediatamente superiore a quello rimasto inerte e, solo nel caso di inattività anche di questo, del livello ulteriore, prevedendo l'intervento del Governo come ipotesi di chiusura del sistema, oltre, che, [...] di cura degli interessi infrazionabili ed urgenti».

7. Violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni: i nuovi commi introdotti all'art. 41 dalla legge di stabilità del 2016.

Il comma 814 dell'art. 1 della legge di stabilità del 2016⁵³ ha previsto l'inserimento di ulteriori commi alla disciplina già dettata dall'art. 41 della l. n. 234/2012.

In particolare, il comma 2 *bis* mira a disciplinare i casi in cui sussista una violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro⁵⁴. Tale disciplina è peraltro estesa, ai sensi del comma 2 *quater* inserito anch'esso dalla legge di stabilità del 2016, ai casi in cui siano in corso procedure di infrazione. In tali casi, è disposto che «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario».

L'inserimento di tale previsione è del tutto innovativo, non essendo mai stata avvertita in precedenza la necessità di una norma *ad hoc* per specifiche tipologie di obblighi europei. Piuttosto, l'elemento che sembra giustificare la previsione esplicita della nuova disciplina è la necessità che in taluni casi, per adempiere agli obblighi europei, siano adottati una molteplicità di atti, anche collegati tra loro. E, in tali casi, è chiara l'inidoneità della disciplina generale.

Infatti, l'art. 8 della l. La Loggia prevede la diffida dell'ente inadempiente ad adottare (entro un congruo termine) il provvedimento necessario da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso in cui l'inadempimento persista, l'adozione dei provvedimenti necessari, compresa la nomina di un commissario, con delibera del Consiglio dei ministri. E nel caso in cui per adempiere sia necessario adottare una pluralità di atti, secondo tale disciplina il Governo potrà diffidare l'ente inadempiente alla realizzazione dell'insieme degli atti necessari ad adempiere all'obbligo. In tal modo, tuttavia, il termine per l'adempimento indicato nella diffida dovrà essere "calibrato" al raggiungimento del risultato finale; dunque fino alla scadenza di tale termine, che evidentemente sarà piuttosto lungo, il Governo centrale potrà solo attendere inerte. L'alternativa è quella di procedere a una "parcellizzazione" dell'obbligo, così che la diffida sia volta non già al raggiungimento del risultato finale, bensì di obiettivi intermedi funzionali al raggiungimento di quest'ultimo. Tuttavia, per tale via l'eventuale sostituzione riguarderà solo i provvedimenti volti al raggiungimento dell'obiettivo intermedio, e in caso di successivo inadempimento la procedura sostitutiva dovrà essere nuovamente avviata.

È evidente che, in entrambi i casi, l'inadempimento si protrarrà inevitabilmente a lungo, senza che il potere centrale possa concretamente imprimere una accelerazione volta a porre fine allo stesso.

⁵³ Legge n. 208/2015, cit.

⁵⁴ Le disposizioni di cui al comma 2 *bis* si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo.

La nuova disciplina del potere sostitutivo introdotta dal comma 2 *bis* dell'art. 41 prevede, invece, come già anticipato, che il Presidente del Consiglio dei ministri assegni agli enti inadempienti termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e degli atti necessari e che, decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Governo possa adottare i provvedimenti necessari, anche normativi, o nominare un apposito commissario.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, la disciplina introdotta dalla legge di stabilità del 2016 prevede una maggiore collaborazione tra i soggetti coinvolti nell'inadempimento sanzionato dalla Corte di giustizia: si prevede infatti che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegni a questi ultimi termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. A differenza, quindi, di quanto stabilito al comma 2 dell'art. 41 (che prevede un onere di informazione), nonché all'art. 8 della l. 131/2003 (che non prevede alcuna forma di confronto tra potere centrale e enti sub statali nei confronti dei quali si sta attivando il potere sostitutivo), in questo caso sussiste un vero e proprio obbligo di interpellanza da parte del Governo agli enti interessati. Inoltre, alla riunione del Consiglio dei Ministri è invitato il presidente della Giunta regionale della Regione interessata dal provvedimento, che tuttavia non ha l'obbligo di essere presente; sarà dunque sufficiente la convocazione dello stesso. Colpisce, tuttavia, che, data la complessità dell'adozione di misure per far fronte a violazioni accertate dalla Corte di giustizia o all'apertura di procedure di infrazione, dovuta alla molteplicità degli atti da adottare e al collegamento tra gli stessi – caratteristiche queste, che costituiscono il presupposto della peculiare procedura prevista al comma 2 *bis* richiamata anche dal comma 2 *quater* –, non sia stata prevista una maggiore forma di concertazione con i soggetti interessati, in ossequio al principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 Cost.

Un primo esempio di prassi applicativa della nuova disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2016 si è avuto già all'indomani dell'adozione della stessa, e anzi sembrerebbe addirittura aver rappresentato l'occasione che ha giustificato l'intervento legislativo di modifica della l. n. 234/2012⁵⁵.

Il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha condannato l'Italia al pagamento di una somma forfetaria e di una penality periodica da ridurre progressivamente via via che saranno messe a norma 200 discariche abusive⁵⁶, per non aver dato esecuzione alla sentenza del 2006⁵⁷, con la quale era stata dichiarata la violazione della direttiva rifiuti⁵⁸.

Dall'elevato numero dei siti da bonificare, dall'interessamento delle discariche di 18 Regioni nell'inadempimento, nonché dalla complessità della messa a norma dei siti, è subito emersa la necessità di un'azione coordinata e rapida. In effetti, le diffide hanno avuto quale contenuto la realizzazione di un cronoprogramma delle attività necessarie per la bonifica di ciascuno dei siti interessati dalle sentenze della Corte di Lussemburgo, e l'inadempimento anche di uno solo degli adempimenti previsti ha visto la convocazione delle amministrazioni interessate presso la sede del Ministero dell'ambiente il 21 settembre 2016, al fine di adempiere agli oneri collaborativi preliminari alla sostituzione, che peraltro ha anche provocato

⁵⁵ Così S. PAJNO, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶ Corte giust., causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit.

⁵⁷ Corte giust., 26 aprile 2006, causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2006:489.

⁵⁸ Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in GU L 194 del 25.7.1975, p. 47 ss.

l'adempimento spontaneo di numerose amministrazioni⁵⁹. Nonostante ciò, il 24 marzo 2017 è stato nominato un Commissario incaricato di provvedere alla bonifica di 58 siti⁶⁰, ai quali se ne sono aggiunti altri 22 pochi mesi dopo⁶¹, e uno ulteriore nel luglio 2019⁶².

8. Osservazioni conclusive.

A completamento delle osservazioni sopra svolte possono essere tratte delle rapide considerazioni conclusive.

Preventivamente sia tuttavia consentito soffermarsi brevemente su un episodio emblematico a tal fine.

Si tratta di un caso riguardante le acque reflue urbane, materia che ha visto a più riprese l'accertamento di un inadempimento dell'Italia nell'attuazione della direttiva 91/271/CE⁶³ da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea⁶⁴ e addirittura, nel 2018, la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria per non aver preso tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 2012⁶⁵.

La procedura di commissariamento, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, è stata attivata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per mezzo dell'art. 7, comma 7 del decreto cd. Sblocca Italia⁶⁶ e, nel 2015, sono stati nominati due commissari straordinari. Tuttavia, non avendo questi raggiunto dei risultati sufficienti, l'art. 2 del d.l. n. 243 del 2016 ha previsto la nomina di un unico Commissario straordinario del Governo⁶⁷, al quale sono stati peraltro

⁵⁹ Così emerge dal comunicato stampa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 29 dicembre 2016, reperibile al sito: www.minambiente.it/comunicati/rifiuti-cdm-nomina-donato-monaco-commissario-unico-discardiche-ue.

⁶⁰ Delibera DPCM del 24 marzo 2017.

⁶¹ Delibera DPCM del 22 novembre 2017.

⁶² Delibera DPCM del 25 luglio 2019. Peraltro, l'art. 9 del decreto legge 14 ottobre 2019, n. 111, contenente "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229" ha ampliato i poteri del Commissario unico, nominato ai sensi dell'articolo 41, comma 2 *bis*, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, per la realizzazione degli interventi attuativi della citata sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014.

⁶³ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in GU L 135, 30.5.1991, p. 40 ss.

⁶⁴ Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-565/10, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2012:476; 10 aprile 2014, causa C-85/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:251.

⁶⁵ Corte giust., 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2018:358.

⁶⁶ L'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 133 del 2014 stabilisce che «[a] fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedura di infrazione o di provvedimento di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'applicazione della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane, entro il 30 settembre 2014, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è attivata la procedura di esercizio del potere sostitutivo del Governo secondo quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche con la nomina di appositi commissari straordinari».

⁶⁷ Art. 2 del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante "Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno". V., da ultimo, il DPCM 11 maggio 2020 recante "Nomina del prof. Maurizio Giugni a commissario unico e del dott. Stefano Vaccari e prof. Riccardo Costanza a Sub commissari, per la progettazione e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione, di cui all'articolo 2 del decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18".

riconosciuti poteri molti ampi data la complessità degli interventi necessari al completo adempimento degli obblighi europei⁶⁸.

Ebbene, da tale vicenda emerge innanzitutto come talvolta, anche più di recente, non si faccia ricorso alla disciplina speciale in materia di potere sostitutivo successivo dettata dall'art. 41 l. 234/2012, essendo stata richiamata la più generale disciplina del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della l. 131/2003. È stato già evidenziato che il decreto-legge n. 133 del 2014 non è il primo atto a fondare l'esercizio del potere sostitutivo sulla l. La Loggia piuttosto che sulla normativa del 2012. Tuttavia, la più recente disciplina sembra quella più idonea a fondare un intervento sostitutivo statale in caso di inadempimento agli obblighi europei.

Inoltre, il caso da ultimo esposto evidenzia l'opportunità che la disciplina dettata dai nuovi commi dell'art. 41 sia estesa anche a casi che, anche a prescindere dalla pronuncia di sentenze di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea o dall'apertura di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, implicano comunque l'adozione di una pluralità di atti e il coinvolgimento di più amministrazioni, così rendendo l'adempimento particolarmente complesso e bisognoso di più incisivi poteri statali.

⁶⁸ V., ad esempio, il comma 7, del suddetto art. 5, del decreto-legge n. 111 del 2019 che, modificando l'art. 2, del decreto-legge n. 243 del 2016, ha previsto la possibilità per il commissario unico di avvalersi fino ad un massimo di due subcommissari in relazione alla portata e al numero degli interventi sostitutivi, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale che operano sulla base di specifiche deleghe definite dal commissario unico.