

Nuovi poteri sostitutivi per nuovi (o antichi) modelli di amministrazione

Guido Meloni

SOMMARIO: 1. La nuova disciplina del potere sostitutivo come ulteriore tassello per la trasformazione legislativa (e regolamentare) dei modelli di amministrazione, in attesa anticipatoria della riforma costituzionale. - 2. Poteri sostitutivi e amministrazione per dismissione. - 3. Poteri sostitutivi e amministrazione autonoma come amministrazione indiretta dello Stato. - 4. Poteri sostitutivi e dimensione degli interessi: l'amministrazione per riappropriazione. - 5. La verticalizzazione dell'amministrazione come strumento di semplificazione politico-amministrativa.

1. La nuova disciplina del potere sostitutivo come ulteriore tassello per la trasformazione legislativa (e regolamentare) dei modelli di amministrazione, in attesa anticipatoria della riforma costituzionale

La disciplina del potere sostitutivo introdotta dall'art. 4 della legge 7 agosto 2015 n. 124, così come definita nello schema di Regolamento governativo del 5 febbraio 2016, impone innanzitutto di essere considerata nei suoi aspetti peculiari con riguardo alle soluzioni in essa prefigurate per il superamento dei pur numerosi limiti che quotidianamente si riscontrano nell'azione amministrativa.

Ciò sia in relazione ai tempi dell'agire amministrativo, quanto alla non infrequente inerzia delle amministrazioni, rispetto ad obiettivi di sviluppo, soprattutto economico, sempre più considerati di preminente interesse e tali da dover essere sottratti alla c.d. "cattiva amministrazione".

Le significative "luci", ma anche le "ombre" delle soluzioni delineate dalle norme di delega e dalla loro attuazione governativa – ancora in corso – sono state puntualmente poste in evidenza nell'esame ampiamente argomentato compiuto con riguardo alle novità introdotte con la disciplina degli interventi acceleratori e di quelli sostitutivi¹.

Per taluni aspetti, però, tali innovazioni normative, ancor prima che procedurali, sembrano offrire una chiave di lettura che va oltre l'analisi dell'impatto, in positivo o in negativo che si voglia ritenere, che esse potranno avere sull'azione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso.

In particolare, le previsioni sul nuovo potere sostitutivo, pur nella loro specificità, paiono inserirsi nell'ambito di quel processo riformatore che oramai da qualche anno si va perseguendo proprio sul piano dell'amministrazione, con la profonda ridefinizione dei modelli organizzativi e delle reciproche relazioni tra i soggetti amministrativi, piuttosto che su quello dei (soli) principi dell'azione amministrativa.

¹ Il testo riprende, mantenendone l'impostazione essenziale, l'intervento in qualità di *discussant* alla relazione di Aristide POLICE, *Dai silenzi significativi ai poteri sostitutivi. Una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A.*, tenuto al Convegno "I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali" (Università degli Studi del Molise, 8 e 9 aprile 2016).

In corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

Trasformazione perseguita in via legislativa, o addirittura regolamentare, come nel caso che ci occupa, ma con forte impatto sugli assetti costituzionali dell'amministrazione della Repubblica.

La stretta connessione tra interventi del legislatore e nuovi modelli amministrativi talvolta è posta esplicitamente in evidenza dallo stesso legislatore, che nel ripensare scelte non marginali operate soprattutto con la riforma costituzionale del 2001, dichiara di introdurre la nuova disciplina in attesa della riforma della Costituzione.

Talaltra, invece, la connessione è sottesa implicitamente alle norme che si vogliono introdurre e rileva in primo luogo all'interprete, chiamato a ricostruirne, non senza difficoltà, coerenze e contraddizioni rispetto al testo della Costituzione vigente.

Quanto alla prima evenienza, in cui è lo stesso legislatore a dichiarare il carattere per così dire anticipatorio della riforma legislativa rispetto a quella costituzionale, basti ricordare il caso delle province così come riformate dalla legge 56 del 2014 (art. 1, comma 51).

Le norme sui poteri sostitutivi oggetto della presente riflessione sembrano invece poter essere ricomprese nel secondo dei casi richiamati, laddove l'introduzione di discipline legislative fortemente "innovative" rispetto al dettato costituzionale, non è accompagnata da esplicita menzione degli intenti riformatori della Costituzione pure perseguiti contestualmente.

Pur tuttavia, ciò che sembra doversi sottolineare è come oramai emerga, in casi non più isolati, una stretta correlazione tra riforme legislative e riforma costituzionale², con una inversione però rispetto allo schema classico che vorrebbe l'attuazione legislativa delle norme fondamentali e non l'anticipazione con norme primarie della riscrittura di quelle costituzionali.

Così che, volendo estremizzare per esaltare il potenziale paradosso, la legittimità degli interventi del legislatore ordinario (e nel nostro caso addirittura delle norme regolamentari), potrebbe finire col trovare il suo fondamento più nelle prefigurate nuove norme della Costituzione, piuttosto che nel testo della vigente Carta fondamentale.

L'asserzione può apparire senz'altro ardita, ma talvolta rischia di essere suffragata dall'esigenza di rinvenire la coerenza interna delle soluzioni perseguite dal legislatore.

Anche nel caso che ci occupa, in effetti, non mancano previsioni che sollevano più di un dubbio circa la compatibilità della disciplina che si vuole introdurre e il testo costituzionale, ma che, allo stesso tempo, paiono invece poter trovare corrispondenza nella riforma costituzionale ancora in corso (emblematico il caso del potere sostitutivo in deroga alle competenze di regioni ed enti locali per il quale sono escluse le preventive procedure concertative nel caso in cui sussista un interesse nazionale alla realizzazione dell'opera – su cui *infra*, par. 4.).

Sia consentito per il momento rinviare alle considerazioni che seguiranno per tentare di dare sostegno e sviluppo ad un tale assunto.

² La stessa Corte costituzionale sembra pienamente avvertita di un tale *modus operandi*, non mancando di sottolineare in talune pronunce, non senza suscitare una qualche perplessità, come le norme legislative sottoposte al sindacato di legittimità vadano comunque considerate anche nella prospettiva di una riforma delle disposizioni costituzionali pure annunciata. Esemplarmente, proprio con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale sulla riforma delle province perseguita con la l. n. 56 del 2014, il Giudice delle leggi passa ad esaminare "Il secondo gruppo di disposizioni denunciate (che) attiene, come detto, al nuovo modello ordinamentale delle Province (per le quali, tuttavia, è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame)"; (sentenza Corte cost. n. 50 del 2015, pt. 4 in diritto).

In ogni caso, e in chiave di ulteriori premesse, i caratteri propri del potere sostitutivo delineati dall'art. 4 della l. n. 124 del 2015 e soprattutto dallo schema di Regolamento, appaiono fortemente differenziati da quelli propri di strumenti sostitutivi già conosciuti nel nostro ordinamento.

In primo luogo, il potere sostitutivo oggetto della nostra considerazione si pone in netta alterità rispetto alla novità introdotta con l'art. 2, commi 9-bis e 9-ter della l. 241 del 1990.

Nel caso della sostituzione introdotta nella legge sul procedimento amministrativo ci troviamo di fronte – per quello che qui maggiormente interessa – ad una dimensione prettamente interorganica della relazione che si realizza con l'esercizio del potere sostitutivo, esaurito appunto all'interno della stessa amministrazione.

Il potere sostitutivo previsto dalla più recente riforma, invece, appare chiaramente nella sua valenza prevalentemente intersoggettiva, volto com'è a far valere la sostituzione da parte del Governo, ma soprattutto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei confronti non solo di amministrazioni statali inadempienti, ma in primo luogo – si può ritenere – di regioni ed enti locali.

Allo stesso tempo, però, proprio il potere che consente la sostituzione statale nei confronti delle amministrazioni autonome territoriali non risulta inscrivibile propriamente nel quadro del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. e dalla disciplina attuativa dettata dall'art. 8 della l. n. 131 del 2003.

Se la sostituzione di cui all'art. 120 Cost. si configura quale intervento derogatorio ed eccezionale, il potere sostitutivo di cui all'art. 4 l. n. 124/2015 al contrario pare assumere quasi i caratteri della ordinarietà, sia in ragione della previsione *ex ante* dei presupposti (la definizione delle tipologie di interventi e dei connessi procedimenti), ma anche per la previsione annuale degli interventi specifici che, in ragione della potenziale forte riduzione dei termini procedurali, possono essere oggetto della sostituzione statale.

Diversi sono anche i presupposti: nel caso dell'art. 120 Cost. l'intervento sostitutivo può avvenire per mancato rispetto di normativa internazionale o comunitaria; per grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica; quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Nel caso dei nuovi poteri sostitutivi, invece, il presupposto legittimante è determinato dall'esigenza di assicurare la realizzazione di "*rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione*", avvalorando una lettura tutta incentrata sulla portata degli effetti economici dell'azione amministrativa, peraltro di per sé non direttamente riconducibili – almeno nella loro totalità – alle esigenze di tutela dell'unità economica pure ricomprese tra quelle elencate dall'art. 120 Cost.

Ancor più, però, il nuovo potere di sostituzione si manifesta per molti profili al di fuori delle garanzie pure previste costituzionalmente sia dalla stessa norma costituzionale dell'art. 120, che dalla legge attuativa (art. 8 L. n. 131/2003), così come costantemente interpretate dalla Corte costituzionale che ha definito in modo stringente i caratteri ineludibili per il legittimo esercizio del potere sostitutivo. Numerose sono le pronunce al riguardo, volte a sottolineare come la legittimità degli interventi di sostituzione sia subordinata quanto meno a che il relativo esercizio sia disciplinato dalla legge (e già per questo risalta la problematicità di una disciplina regolamentare seppure delegata e di delegificazione); che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga

idonee garanzie procedurali nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione³

Elementi questi che, anche per quanto si cercherà di argomentare, non paiono sempre facilmente riscontrabili nella disciplina dello schema di Regolamento.

Senza voler attribuire una portata di carattere generale, né tantomeno decisiva alle nuove previsioni attuative della delega di cui all'art. 4 della l. n. 124/2015, non sembra perciò privo di fondamento il rinvenire anche nella scelta che si intende operare per i nuovi poteri sostitutivi un ulteriore, anche se circoscritto, tassello per la realizzazione in via legislativa di un nuovo modello di amministrazione; modello sempre più distinto e lontano, in via di anticipazione di possibili generali ridefinizioni sul piano costituzionale, da quello prefigurato, forse con eccessiva enfasi e mal riposto ottimismo, con la riforma del 2001, caratterizzata soprattutto per una lettura espansiva del principio autonomistico e da un sistema fortemente plurale di amministrazioni della Repubblica.

Anche il limitato angolo visuale che è possibile esplorare nell'analisi della nuova disciplina dei poteri sostitutivi, ci proietta così verso più ampie considerazioni volte a cogliere le opzioni di fondo verso le quali sembra orientarsi il nostro ordinamento, facendo risaltare ancora una volta la scelta da compiere tra i differenti modelli di amministrazione che pure la nostra Costituzione sembrava prospettare anche nella sua originaria versione.

Come è stato magistralmente delineato⁴, è possibile riscontrare una tripartizione nell'individuare i caratteri dell'organizzazione amministrativa rinvenibili nella Costituzione: una amministrazione autorità, quale apparato servente del Governo; una amministrazione autocefala, nella quale si esalta il carattere della autonomia e dell'indipendenza dal potere politico; una amministrazione autonomistica o comunitaria, espressione del governo autonomo dei territori e delle comunità.

Nel suo "piccolo", anche la disciplina dei nuovi poteri sostitutivi contribuisce a fornire elementi significativi in ordine alle scelte che si stanno operando nel rideterminare le opzioni prevalenti del modello amministrativo.

Le considerazioni che seguono mirano a porre in rilievo i principali elementi di una tale ritenuta trasformazione in atto, nel tentativo di offrire alla comune riflessione qualche possibile chiave ricostruttiva che si spera possa essere utile per cogliere la direzione verso cui si vuole orientare la "nuova" amministrazione.

2. Poteri sostitutivi e amministrazione per dismissione

L'art. 2, comma 1, dello schema di Regolamento prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno "*ciascun ente territoriale può individuare un elenco di progetti ... e chiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri che al relativo procedimento siano applicate le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4.*" Vale a dire, la riduzione dei termini del procedimento fino ad un massimo del 50 per cento dei termini ordinari e, conseguentemente al mancato provvedere nei termini procedurali così rideterminati, la sostituzione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le regioni o i comuni, pertanto, "possono" sottomettere i loro progetti che riguardino rilevanti insediamenti produttivi e comunque opere di rilevante impatto territoriale e imprenditoriale, già inseriti negli atti di programmazione dell'ente, alla

³ V., ad esempio, Corte cost., sentenze n. 240/2004; n. 383/2005; n. 2/2010.

⁴ M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Scritti in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, pp. 385 ss.

speciale disciplina di semplificazione (sempre che la riduzione dei termini sia una sufficiente misura semplificatoria) e di sostituzione da parte dello Stato.

La "facoltà" rimessa agli enti autonomi solleva però un primo interrogativo: qual è il vantaggio o almeno la motivazione che può spingere l'amministrazione territoriale a chiedere l'applicazione per propri progetti di previsioni così stringenti e a forte impatto istituzionale?

Non risulta alcun vantaggio di tipo finanziario, non contemplato né dalla legge di delega, né dallo schema regolamentare.

Né può considerarsi di per sé un vantaggio la riduzione dei termini, per procedimenti di per sé assai complessi, che difficilmente potrebbero beneficiare di una mera rideterminazione in negativo dei tempi a disposizione.

Salvo ritenere che l'interesse della regione o del comune consista esclusivamente nel vedersi riconosciuta l'accelerazione per tutti o singoli procedimenti connessi, in cui siano coinvolte altre amministrazioni. Ma comunque il rischio di vedersi sostituire risulterebbe ben più alto, in ordine alla mancata conclusione del procedimento, magari assoggettato a termini anch'essi ridotti, di quanto non possa essere considerato il vantaggio semplificatorio per i procedimenti connessi.

Si potrebbe ritenere che l'iniziativa degli enti territoriali servirebbe quantomeno ad evitare che i progetti rimessi alla loro competenza siano inseriti d'autorità tra quelli assoggettati annualmente alla disciplina semplificatoria da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il comma 2 dell'art. 2, pure di non immediata lettura, prevede infatti l'integrazione dell'elenco annuale da parte del Governo, anche su segnalazione del soggetto proponente, con progetti non inseriti nell'elenco predisposto su iniziativa di regioni ed enti locali o "*in altro atto di programmazione*", consentendo perciò – se non si erra – una possibile integrazione governativa riguardante anche progetti non individuati dagli enti territoriali.

In ogni caso, la facoltà prevista per gli enti autonomi dal primo comma, se per un verso risponde all'esigenza di salvaguardare una scelta che sia appunto riconducibile a decisioni autonome in ordine agli interventi ritenuti rilevanti e da assicurare anche attraverso la sostituzione statale, per altro verso potrebbe tradursi in una sorta di incentivazione ad una spoliatura preventiva di competenze da parte dell'ente territoriale.

Una amministrazione per dismissione, cui potrebbero accedere regioni ed enti locali per abdicare surrettiziamente a competenze troppo gravose sul piano procedimentale e soprattutto rispetto alla gestione politica di interessi contrapposti a forte impatto territoriale ed economico, pur nella invarianza magari degli oneri finanziari che rimarrebbero in capo all'ente.

Se così fosse, però, ci si troverebbe di fronte ad un meccanismo volto a far valere la debolezza istituzionale, più che amministrativa, degli enti territoriali, con conseguente indebolimento del circuito della responsabilità politica e un ulteriore processo di discredito delle sedi della decisione politico-amministrativa su base territoriale.

3. Poteri sostitutivi e amministrazione autonoma come amministrazione indiretta dello Stato

Sul piano proprio degli interventi di sostituzione assume invece una valenza potenzialmente generale un modello di amministrazione indiretta dello Stato incentrato su regioni ed enti locali.

L'art. 5, comma 1 dello schema di Regolamento prevede che "*Nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una*

regione o di un comune o città metropolitana e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco.”

Non sono sconosciuti i casi in cui competenze statali siano state affidate, in ragione della natura e caratterizzazione territoriale dell'impatto che esse hanno nel loro esercizio, ai vertici delle amministrazioni territoriali autonome (si pensi al caso della protezione civile).

Ma secondo la disciplina qui considerata, si tratta di una prospettiva che tende ad assumere potenzialmente caratteri tipici della delega per così dire ordinaria, anche se il “di regola” lascia comunque margini discrezionali di scelta in capo al Presidente del Consiglio.

In altri termini, il Presidente del Consiglio quando interviene in via sostitutiva nei confronti di altre amministrazioni statali per interventi che però coinvolgono il territorio di una regione o di un comune, ma che non rivestono interesse nazionale, si avvale normalmente del presidente della regione o del sindaco quale suo delegato, secondo il modello proprio della delegazione amministrativa, e con i poteri propri del delegante nei confronti del delegato, quali quello di direttiva, di controllo o avocazione.

Né sembra possibile accedere alla considerazione evolutiva che della delega di funzioni amministrative si era pure data con riguardo soprattutto al rapporto tra regioni ed enti locali nella vigenza dell'originario art. 118 Cost.

La delega di funzioni, infatti, aveva perso i caratteri propri della più stringente accezione giuridica del mandato al fine di far valere, nelle relazioni tra enti autonomi, le ragioni della salvaguardia della autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita.

L'esercizio dei poteri sostitutivi oggi previsti, al contrario, non attiene al conferimento di alcuna funzione, quanto propriamente al suo mero esercizio che quando riguarda le competenze comunque statali, ma di rilevanza territoriale, è di regola delegato alla regione o al comune.

Più precisamente – e questo è un ulteriore elemento di riflessione – si tratta di una delega in capo ai vertici politici dell'amministrazione territoriale, rafforzando in tal modo un rapporto diretto ed esclusivo tra Presidente del Consiglio e presidente di regione o sindaco; un rapporto “privilegiato” che è ricercato - come si vedrà (*infra*, par. 5) - anche con riguardo al più generale processo di verticalizzazione della decisione politico-amministrativa nell'esercizio del potere sostitutivo.

Una amministrazione indiretta di vertice, peraltro, che sembra priva della base organizzativa e strumentale propria.

A norma dell'art. 6 e dell'art. 4, comma 3 dello schema di Regolamento il supporto tecnico-amministrativo e il personale necessario per l'esercizio del potere sostitutivo vanno individuati nell'ambito delle risorse disponibili della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Così che il presidente della regione o sindaco delegato, verrebbe ad esercitare i poteri di sostituzione di una amministrazione statale inadempiente utilizzando risorse della Presidenza del Consiglio.

A meno di immaginare, nelle maglie della normativa prima richiamata (e anche sulla base del principio di delega, che fa riferimento alle “amministrazioni pubbliche” per la necessaria individuazione del personale necessario – art. 4, co.1, f), l. n. 124/2015), che nel caso di delegazione a favore dei vertici di regioni e comuni, i decreti di individuazione finiscano per coinvolgere le relative strutture regionali e locali nella realizzazione delle necessarie azioni di sostituzione.

Si compirebbe in tal modo, senza qui tener conto però dell'adeguatezza dei mezzi a disposizione, la piena realizzazione di una amministrazione indiretta dello Stato in capo

agli enti territoriali, chiamati ad assumere anche oneri organizzativi di non poco momento per l'esercizio di funzioni non proprie.

4. Poteri sostitutivi e dimensione degli interessi: l'amministrazione per riappropriazione

Di tenore ben diverso è il secondo comma dell'art. 5 dello schema di Regolamento, laddove è previsto che "*... quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali e non sussista un preminente interesse nazionale ... le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ...*".

Si tratta all'evidenza di una disposizione che riguarda l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio nei casi in cui la sostituzione avviene rispetto a funzioni di competenza degli enti territoriali.

E in tale prospettiva la disposizione prevede il ricorso alla necessaria intesa preventiva con gli enti sostituiti, nel rispetto del principio di leale collaborazione e delle connesse procedure che il disposto dell'art. 120 Cost., nonché la sua norma attuativa e soprattutto la Corte costituzionale hanno sempre affermato come indefettibili.

Anche se si deve rilevare come nel caso specifico, sia si tratti di competenze regionali oppure di funzioni locali, l'intesa vada raggiunta nella Conferenza unificata e non nelle distinte sedi della concertazione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città, Autonomie locali.

Ma al di là di questa notazione, ulteriore e senz'altro problematico profilo è quello che riguarda la possibile procedura derogatoria rispetto alla necessaria previa intesa.

La disposizione del secondo comma dell'art. 5, infatti, introduce un discrimine tanto rilevante quanto dirompente rispetto alle procedure volte alla salvaguardia delle garanzie costituzionali dell'autonomia territoriale, prevedendo il superamento della previa intesa nel caso in cui la realizzazione dell'opera per la quale si agisce in sostituzione dell'ente competente risulti di interesse nazionale.

L'interesse nazionale assume in tal modo, anche sul piano propriamente amministrativo, una valenza generale, tale da "legittimare" la riappropriazione unilaterale da parte dello Stato, anche se in via sostitutiva, della competenza propria di regioni e/o enti locali.

Senza indugiare su ricostruzioni ben note del nuovo assetto delle funzioni amministrative che emerge dal testo costituzionale riformato nel 2001, non può non rilevarsi, però, come nella vigenza delle norme del Titolo V e soprattutto dell'art. 118, il riparto delle competenze amministrative si fondi su una dinamica sussidiaria, in cui la riassunzione verso l'alto di funzioni territoriali possa trovare fondamento sulla mancata adeguatezza dell'ente competente e non sulla mera dimensione degli interessi da curare.

In tal senso, la espressa eliminazione dell'interesse nazionale quale limite alla legislazione regionale, pure previsto nell'originario art. 117 Cost., è stata puntualmente e ripetutamente rilevata e sottolineata dalla Corte costituzionale, anche laddove questa ha finito col riconoscere la legittimità della riassunzione allo Stato di funzioni amministrative regionali e delle connesse competenze legislative, ma nella prospettiva di una sussidiarietà dinamica e comunque volta sempre a verificare la non adeguatezza dell'ente competente. Emblematica la giurisprudenza, che pure ha avuto non poche letture critiche, che ha preso avvio con la sentenza n. 303 del 2003 e che ha ribadito, comunque, come proprio per il suo effetto fortemente incisivo rispetto ai principi

costituzionali, la riassunzione in sussidiarietà non potesse mai prescindere da procedure concertative preventive, da tradurre addirittura nelle c.d. intese forti.

La distanza che si riscontra rispetto alla logica dimensionale degli interessi appare a tale riguardo enorme e tale da non poter essere superata se non con un ripensamento complessivo dei principi costituzionali sul riparto di competenze amministrative (e legislative).

Il rilievo non è di carattere meramente formale, in quanto una cosa è considerare la mobilità delle competenze tra livelli di governo guardando, nell'ottica sussidiaria, alla dimensione della funzione (e del suo esercizio) rispetto alla adeguatezza dell'ente cui risulta attribuita; altro invece è affidare la definizione del confine mobile delle funzioni in ragione di ciò che è ritenuto di interesse locale, regionale o statale-nazionale.

La dimensione degli interessi, infatti, presuppone una valutazione di ordine prevalentemente se non prettamente politico, soprattutto da parte del Governo, laddove invece la valutazione della dimensione della funzione e dell'adeguatezza dell'ente dovrebbero rispondere a criteri maggiormente oggettivi.

Ancor più problematicamente, la previsione inserita nello schema di Regolamento affida alla riscontrata dimensione nazionale dell'interesse da parte del Governo, la conseguenza di un superamento in via sostitutiva del riparto di competenze che prescinde, proprio in ragione dell'interesse riconosciuto, anche dal necessario processo concertativo con l'ente competente.

Non può non essere rilevato, inoltre, come nel caso di sostituzione puntuale di una funzione da parte dello Stato, sia difficile ricondurre l'intervento nell'ambito di una vera e propria riassunzione della funzione nell'ottica della sussidiarietà dinamica: non solo prevale la dimensione dell'interesse, per sua natura ampiamente discrezionale, rispetto al livello di adeguatezza da riscontrare puntualmente, ma si tratta comunque di un esercizio della funzione che verrebbe ad essere richiesto con riguardo al mero riscontro del mancato esercizio da parte dell'ente competente nell'arco di tempo (anche fortemente ridotto) previsto per il relativo procedimento.

Anche per questo aspetto, e forse soprattutto per questo, la disciplina dei nuovi poteri sostitutivi offre un esempio, anche se parziale, di quella tendenza volta a ricondurre l'amministrazione, sia essa statale o affidata agli enti territoriali autonomi, nel modello prima richiamato dell'amministrazione autorità, chiamata a dare nelle sue diverse articolazioni, anche territoriali, stretta attuazione all'indirizzo politico-amministrativo del Governo.

È una scelta forte, senz'altro opinabile, ma sicuramente coerente per molti aspetti più con il testo di riforma costituzionale in sede di definizione, piuttosto che con le vigenti norme costituzionali.

L'interesse nazionale, in effetti, pur se non compare nell'art. 118 Cost. del testo di riforma, che pure risulta sostanzialmente invariato nei principi allocativi delle funzioni, assume invece una sua rilevanza preminente nell'ambito del prefigurato riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, soprattutto per quanto riguarda la c.d. clausola di supremazia, di cui al comma 4 dell'art. 117 oggetto di revisione, secondo cui "*Su proposta del Governo*" possono essere riassunte allo Stato materie regionali, quando "*lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*".

Una mobilità dei confini della legislazione statale e regionale che proprio sulla valutazione di indirizzo politico del Governo trova la sua legittimazione e che, anche per questo, non è difficile immaginare nel caso di entrata in vigore del testo di riforma, non potrà non avere ripercussioni significative sul piano delle competenze amministrative, pur nella invarianza della norma dell'art. 118 Cost.

Norma quest'ultima che peraltro, pur confermata nel suo complesso, vede l'introduzione di una ulteriore disposizione (il nuovo comma 2), secondo la quale *"Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza ... secondo criteri di efficienza e di responsabilità ..."*.

Disposizione senz'altro condivisibile nella sua portata di norma di principi generali sull'azione amministrativa, ma che saldata alla logica degli interessi non è difficile immaginare possa comportare effetti di non poco momento sull'esercizio, se non sulla titolarità, delle funzioni di amministrazione affidate al sistema delle autonomie territoriali.

Anche per questo aspetto sembra pertanto possa essere rilevato, senza voler da ciò trarre conclusioni generali né letture univoche e definitive, tanto più che ci stiamo occupando di un testo ancora nella forma di schema di Regolamento, come la disciplina dei nuovi poteri sostitutivi costituisca un ulteriore esempio di quella normativa riformatrice volta ad affermare un ripensamento complessivo dei modelli amministrativi, soprattutto rispetto al sistema definito con la riforma costituzionale del 2001, ponendosi per lo più in chiave anticipatoria di futuri assetti costituzionali.

5. La verticalizzazione dell'amministrazione come strumento di semplificazione politico-amministrativa

Un ultimo profilo che merita una qualche riflessione è quello che attiene al riconoscimento del ruolo preminente, se non esclusivo, del Presidente del Consiglio nell'esercizio dei poteri sostitutivi.

È stato rilevato come tale previsione mostri una qualche criticità laddove la delega legislativa prevede comunque la previa deliberazione del Consiglio dei ministri per all'attribuzione dei poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio (art. 4, co. 1, b), l. n. 124/2015), esclusa invece dallo schema di Regolamento, laddove la deliberazione preventiva dell'organo collegiale è richiesta solo nel caso di delega a diverso soggetto del potere di sostituzione (art. 4).

Al di là dei pur non indifferenti problemi di coerenza tra i principi e criteri direttivi della delega e il testo attuativo, il dato che emerge con preminenza è indubbiamente la forte verticalizzazione che così si realizza per l'esercizio, in concreto, dei poteri sostitutivi.

Il Presidente del Consiglio viene infatti investito di un ruolo prettamente gestionale-amministrativo, che pare porsi però in controtendenza con la lettura dell'art. 95 della Costituzione che si era andata affermando, e forse riscoprendo, a partire dalla l. n. 400 del 1988 e soprattutto con la riforma che, alla fine degli anni Novanta dello scorso secolo, aveva investito la Presidenza del Consiglio (d.lgs. n. 303 del 1999) e i ministeri (d. lgs. n. 300 del 1999).

In quella occasione, in effetti, prendendo le mosse da un più ampio processo riformatore avviato con la l. n. 56 del 1997 e sfociato nel c.d. federalismo amministrativo con il quale si è compiuto un profondo ripensamento dell'assetto delle funzioni di amministrazione tra Stato, regioni ed enti locali, si è anche realizzata in parallelo una significativa riforma organizzativa dell'amministrazione statale, che ha comportato non solo una drastica riduzione dei ministeri (poi successivamente smentita), ma anche la ridefinizione della struttura della Presidenza del Consiglio, ricondotta alla dimensione propria in relazione alle funzioni previste per il Presidente dall'art. 95, Cost. e depurata dei compiti, e degli apparati ad essi strumentali, di amministrazione attiva.

La primazia del ruolo del Presidente del Consiglio, riconnessa alla funzione di direzione della politica generale del Governo e di garanzia dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, viene invece caricata con i nuovi poteri sostitutivi proprio di una funzione di amministrazione attiva, tanto concreta da tradursi nell'esercizio puntuale di funzioni di amministrazione in sostituzione delle amministrazioni e/o degli enti inadempienti.

Un ruolo che risulta non facilmente ascrivibile, stante anche la mancata previsione di una previa delibera del Consiglio dei ministri per l'attribuzione dei poteri sostitutivi, a quello delineato non solo dalla norma costituzionale, ma anche dalla disposizione dell'art. 5, co. 2, della l. n. 400 del 1988, che riconosce al Presidente del Consiglio funzioni essenzialmente di indirizzo, coordinamento e promozione dell'attività dei ministri.

Si potrebbe ritenere, non senza riscontri fondati, che anche per questo profilo ci troviamo di fronte ad una evoluzione di portata più ampia nella configurazione di ruoli e funzioni nell'ambito della compagine governativa, volta sempre più ad un rafforzamento della figura di vertice del Governo al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi determinati nelle scelte di politica generale.

Ne discendono però conseguenze di non poco momento, come dimostra anche la lettura del pur circoscritto esempio dei poteri sostitutivi, laddove le esigenze della collegialità paiono cedere il passo di fronte alle urgenze del provvedere in modo semplificato ed efficiente in vista del raggiungimento di risultati concreti.

Una dimensione, questa, che attiene non solo alle dinamiche interne al Governo, ma anche a quelle relative ai rapporti con gli enti territoriali, sempre più chiamati ad un confronto diretto con il Presidente del Consiglio a detrimento di una partecipazione condivisa (come nel caso della partecipazione dei presidenti di regione interessati alle sedute del Consiglio dei ministri, come previsto proprio nel caso dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. dalla l. n. 131/2003) alle scelte di politica generale del Paese.

Ma anche queste considerazioni, al di là di ogni valutazione che pure può essere compiuta, testimoniano forse, pur nella loro portata circoscritta, di un processo in atto, che come si è avuto modo di segnalare, testimonia non solo la ricerca di soluzioni più o meno idonee volte ad assicurare un buon esercizio della funzione di amministrazione, quanto a ridefinirne gli stessi contorni nell'ambito di un ripensamento complessivo del modello di amministrazione.

Il tutto sostenuto dalla ricerca di una semplificazione dei processi decisionali che trova ricorrente giustificazione nell'esigenza di assicurare la piena soddisfazione degli obiettivi di natura economica perseguiti dal Governo.

E a ciò sembra chiamata a rispondere innanzitutto la "nuova" amministrazione, come si evince anche dalla disciplina dei poteri sostitutivi voluti con la riforma del 2015.