

**CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO**  
**Garante regionale dei diritti della persona**  
**Via Brenta Vecchia, 8 – 30170 Mestre – Venezia**

**DECRETO DEL GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA n. 2 del 12 luglio 2023.**

**Protocollo d’Intesa stipulato il 21 giugno 2022 tra la Regione del Veneto e il Garante regionale per i diritti della persona per l’attivazione della collaborazione dell’Avvocatura regionale finalizzata al supporto consulenziale legale. Presa d’atto dell’Analisi dell’Avvocatura regionale “I poteri sostitutivi del Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL: natura, presupposti, limiti”.**

*[Consiglio regionale]*

**IL GARANTE**

PREMESSO:

- che il Garante regionale dei diritti della persona – di seguito anche “Garante” - è una figura prevista all’articolo 63 dello Statuto del Veneto, articolo attuato con legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013 con la quale, in ambito regionale, sono state riunite in un’unica figura le funzioni del "difensore civico" del “garante per l’infanzia e l’adolescenza" e del “garante dei diritti delle persone private della libertà personale”;

- che il Garante, quindi, assomma in sé tre macro-funzioni:

a) garantire in ambito regionale i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, mediante procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione [art. 63, comma 1, lett. a), della Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 nonché artt. 1, comma 2, lett. a), 11 e 12 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche “difesa civica”);

b) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza [artt. 1, comma 2, lett. b), 13 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche “tutela minori”);

c) promuovere, proteggere e facilitare il perseguimento dei diritti delle persone private della libertà personale [artt. 1, comma 2, lett. c), 14 della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37] (di seguito brevemente anche “tutela detenuti”);

- che in data 21 giugno 2022 è stato stipulato il “Protocollo d’Intesa tra la Regione del Veneto e il Garante regionale per i diritti della persona per l’attivazione della collaborazione dell’Avvocatura regionale finalizzata al supporto consulenziale legale. LL.RR. 16 agosto 2001, n. 24 e 24 dicembre 2013, n. 37, di cui alla D.G.R.V. n. 38 del 25 gennaio 2022” (di seguito brevemente anche “Protocollo”);

- che il Garante, che già secondo l’ordinamento regionale dispone della facoltà di potersi avvalere, in caso di contenzioso avente ad oggetto la sua figura di rilevanza statutaria e le proprie funzioni istituzionali, del patrocinio dell’Avvocatura regionale, ha ritenuto, con la stipula di tale Protocollo, di usufruire dell’ulteriore funzione di natura consultiva riconosciuta all’Avvocatura dalla legge regionale n. 24 del 2001; Protocollo di intesa volto a permettere al Garante di godere della costituzione di un supporto altamente specialistico di cui avvalersi nell’espletamento delle sue funzioni;

- che l'acquisizione di tale consulenza si è resa opportuna in quanto vi sono, come esplicitato nel Protocollo e nella D.G.R.V. n. 38/2022, varie tematiche giuridiche, in merito alla definizione della natura e dei limiti delle funzioni riconosciute al Garante, che risultano ancora oggi oggetto di discussione tra dottrina e giurisprudenza, tematiche la risoluzione delle quali ha certamente un grande interesse pubblico anche a livello regionale in quanto materie afferenti tutela e difesa dei "diritti della persona";

- che, è apparso di primaria importanza, anche al fine di definire i limiti delle funzioni già attribuite dall'ordinamento, richiedere all'Avvocatura regionale un approfondimento in merito alla natura, all'oggetto ed all'estensione dei poteri riconosciuti al Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL ed ex art. 30, l.r. n. 11/2004;

- che l'articolo 136 T.U.E.L., "*Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori*" sancisce che: "*Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico*";

- che l'articolo 30, della legge regionale del Veneto n. 11 del 23 aprile 2004, "*Annulamento dei provvedimenti comunali e poteri sostitutivi*", al comma 10, stabilisce che: "*Qualora il comune nel procedimento di formazione o di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non possa deliberare su piani urbanistici in presenza delle condizioni che comportino l'obbligo di astensione previsto dall'articolo 78 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, il Difensore civico regionale, su istanza del comune interessato, se ritiene sussistano ragioni di interesse pubblico, può nominare un commissario ad acta per adottare il provvedimento in via sostitutiva*";

Ciò premesso, si rileva che in data 11 aprile 2023, l'Avvocatura regionale ha provveduto a fornire al Garante regionale dei diritti della persona l'esito dell'attività consulenziale richiesta, trasmettendo l'Analisi intitolata "*I poteri sostitutivi del Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL: natura, presupposti, limiti*", che si **allega Sub 1**.

Considerata la rilevanza di tale approfondimento, che risulta altresì avallato anche dalla più recente Giurisprudenza amministrativa sul punto, si ritiene opportuno, innanzitutto, prendere atto, col presente provvedimento, dell'allegata Analisi avente ad oggetto la natura, i presupposti e i limiti del potere sostitutivo previsto dall'art. 136 TUEL, nonché dall'art. 30 della Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11.

Dalle conclusioni di tale Analisi risulta che, in ragione della necessità di secondare un'esegesi costituzionalmente orientata e richiamando integralmente l'analisi contenuta nell'allegato Sub 1 al presente decreto, si deve ritenere che il potere sostitutivo previsto dall'art. 136 TUEL abbia natura meramente 'procedimentale' e non sostanziale, in quanto la disposizione di legge in parola non attribuisce al Garante regionale dei diritti della persona, soggetto attributario nell'ambito dell'ordinamento della Regione del Veneto delle funzioni di difesa civica, un potere surrogatorio di natura sostanziale e decisoria, ossia non è disposta alcuna traslazione di poteri amministrativi autoritativi in capo al Garante. L'art. 136 TUEL si limita, infatti, a prevedere un mero intervento 'procedimentale' del Difensore civico [Garante regionale dei diritti della persona], il quale si pone quale *legis defensor*, cui è affidato, previo accertamento dell'inadempimento del precetto legislativo, un mero potere strumentale, servente all'esercizio surrogatorio della potestà non esercitata da parte di un distinto soggetto.

Il Garante, perciò, nel dare applicazione alla disposizione di legge in parola, dovrà in via prodromica accertare se l'atto oggetto del potenziale esercizio del potere sostitutivo presenti i connotati dell'obbligatorietà ex lege quanto all'*an* [con esclusione, quindi, degli atti la cui obbligatorietà derivi da una fonte contrattuale o da un

atto amministrativo] e, sotto il profilo contenutistico, se esso involga una decisione che non comporti la ponderazione di interessi confliggenti, in adempimento di un obbligo di legge che non riconosca ambiti di valutazione se non di tipo tecnico, mediante l'applicazione di criteri di tipo oggettivo, ed in cui la scelta non avvenga sulla base di opzioni di tipo valoriale, sì che tali poteri siano esercitabili anche in via surrogatoria senza ledere la garanzia di autonomia costituzionale degli enti locali negli spazi di propria competenza.

A questo accertamento preliminare, seguirà la verifica, in fatto, se sussista l'omissione ovvero il ritardo da parte dell'ente locale nell'adozione dell'atto, ossia se sia decorso inutilmente il termine perentorio ovvero ordinatorio previsto dalla legge per l'esercizio del potere.

Ove tali preliminari accertamenti, in diritto e in fatto, abbiano esito positivo, il Garante procederà a invitare l'ente locale inadempiente a provvedere, attribuendo allo stesso un congruo termine a tal fine.

La congruità del termine sarà parametrata, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, al *tempus* previsto originariamente per l'esercizio del potere, di modo che il 'nuovo' termine non sia superiore a quello originariamente previsto, ridotto, però, in considerazione della rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto e della lesione da esso sofferto in ragione del perdurare dell'inadempimento, fermi restando, in ogni caso, i termini minimi richiesti dal compimento di un'adeguata istruttoria, ove la stessa risulti essere stata omessa, in tutto o in parte.

Qualora l'inadempimento dell'ente locale perdurasse, il Garante, accertato l'inutile decorso dell'ulteriore termine concesso per l'adozione dell'atto, procederà alla nomina di un commissario ad acta, affinché questi provveda nel termine di legge di 60 giorni.

A tale riguardo, come già previsto dal decreto del Garante regionale dei diritti della persona n. 1 del 22 febbraio 2023, il termine per la conclusione del procedimento, che inizia a decorrere a seguito della mancata adozione dell'atto nel termine previsto nell'invito ad adempiere, è fissato in 45 (quarantacinque) giorni e la nomina del commissario ad acta avverrà, in considerazione della natura dell'atto da adottare e delle specifiche competenze tecniche e professionali richieste, fra funzionari pubblici ovvero professionisti di comprovata esperienza e qualificazione, scelti da apposito elenco formato annualmente mediante procedura di evidenza pubblica ovvero scelti, in relazione alla particolare complessità dell'incarico e alla peculiare professionalità richiesta, da un novero di tre nominativi forniti dal competente ordine o collegio professionale.

Il Garante, in considerazione della natura meramente procedimentale del potere sostitutivo conferitogli dall'art. 136 TUEL e della circostanza che la disposizione di legge in parola non opera alcuna traslazione di poteri autoritativi in capo allo stesso, nell'atto di nomina del commissario ad acta, non conformerà il potere surrogatorio, ma si limiterà ad affidarne l'esercizio al nominato commissario ad acta, al più, ove lo ritenga necessario nell'interesse della legge, fornendo allo stesso indicazioni meramente riproduttive del dettato legislativo, senza in alcun modo, dunque, limitarne o vincolarne l'azione che deve considerarsi diretta espressione della *voluntas legis*.

Quanto all'art. 30, comma 10, della Legge regionale della Regione del Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, il potere attribuito al Garante deve ritenersi solo latamente sostitutivo. Esso, infatti, può essere esercitato unicamente ove sia il Comune stesso a presentare al Garante un'istanza nella quale rappresenti le ragioni di interesse pubblico in considerazione delle quali si ritenga necessario che sia nominato un commissario ad acta per l'approvazione o la variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, nel caso in cui il medesimo comune non possa deliberare in presenza delle condizioni che comportano l'obbligo di astensione previsto dall'articolo 78 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni.

Il Garante, dunque, ove richiesto dallo stesso Comune impedito a deliberare, il quale rappresenti ragioni di interesse pubblico all'intervento surrogatorio in ordine all'adozione o variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, conformemente a quanto già previsto nel decreto del Garante regionale dei diritti della persona n. 1 del 22 febbraio 2023, procederà alla nomina del commissario ad acta entro il termine per la conclusione del procedimento, che inizia a decorrere dalla data dell'istanza perfezionata da parte dell'ente locale, di 45 (quarantacinque) giorni.

Il Garante, in ragione della peculiarità del potere sostitutivo in parola, che è sollecitato da parte dello stesso soggetto [forzatamente] inadempiente e in considerazione dell'assenza di traslazione di poteri autoritativi sostanziali in capo allo stesso, si limiterà a nominare il commissario ad acta che adotti il provvedimento in via sostitutiva, senza poterne in alcun modo conformare l'esercizio, non potendo fornire chiarimenti o indicazioni di merito.

Infine, in considerazione di quanto sopra e riprendendo quanto già definito nel decreto n. 1 del 22 febbraio 2023 del Garante regionale dei diritti della persona, si precisa che *“la nomina del commissario ad acta avverrà, in considerazione della natura dell'atto da adottare e delle specifiche competenze tecniche e professionali richieste, fra funzionari pubblici ovvero professionisti di comprovata esperienza e qualificazione, scelti da apposito elenco formato annualmente mediante procedura di evidenza pubblica ovvero scelti, solo in relazione alla particolare complessità dell'incarico e alla peculiare professionalità richiesta per svolgerlo, da un novero di tre nominativi forniti dal competente ordine o collegio professionale”* (punto 3 del dispositivo) e che sino alla formazione dell'apposito elenco formato annualmente mediante procedura di evidenza pubblica, *“per ogni singolo procedimento il commissario ad acta sarà comunque scelto da un novero di tre nominativi forniti dal competente ordine o collegio professionale”* (punto 6 del dispositivo).

Tutto ciò premesso,

## DECRETA

1. le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto;
2. di prendere atto dell'analisi *“I poteri sostitutivi del Difensore civico regionale ex art. 136 TUEL: natura, presupposti, limiti”*, che si **allega Sub 1**;
3. di confermare, per la conclusione dei procedimenti di nomina, il termine di 45 giorni – quale già individuato nel decreto n. 1 del 22 febbraio 2023 del Garante regionale dei diritti della persona – con *dies a quo* decorrente:
  - a) dalla scadenza indicata nell'invito a provvedere formulato dal Garante regionale dei diritti della persona nei confronti dell'ente locale inadempiente, per la nomina di commissario ad acta ex art. 136 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *“Testo Unico Enti Locali”*;
  - b) dalla data dell'istanza perfezionata da parte dell'ente locale interessato, per la nomina di commissario ad acta ex art. 30, comma 10, Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, *“Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”*;

nonché che il Servizio Diritti della Persona del Consiglio Regionale del Veneto è competente all'istruttoria e alla responsabilità del procedimento e l'Organo competente all'adozione dell'atto finale è il Garante regionale dei diritti della persona e che la nomina del *commissario ad acta* avverrà, in considerazione della natura dell'atto da adottare e delle specifiche competenze tecniche e professionali richieste, fra funzionari pubblici ovvero professionisti di comprovata esperienza e qualificazione, scelti da apposito elenco formato annualmente mediante procedura di evidenza pubblica ovvero scelti, solo in relazione alla particolare complessità dell'incarico e alla peculiare professionalità richiesta per svolgerlo, da un novero di tre nominativi forniti dal competente ordine o collegio professionale;

4. di pubblicare il presente decreto, con esclusione dell'allegato, nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto disponendone la visione con pubblicazione integrale sul proprio sito.

Il Garante regionale dei diritti della persona  
*Avv. Mario Caramel*

**PROTOCOLLO D'INTESA TRA LA REGIONE DEL VENETO E IL GARANTE REGIONALE PER I DIRITTI DELLA PERSONA STIPULATO IL 21 GIUGNO 2022. – PRESA D'ATTO DELL'ANALISI DELL'AVVOCATURA REGIONALE “I POTERI SOSTITUTIVI DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE EX ART. 136 TUEL: NATURA, PRESUPPOSTI, LIMITI”**

**La disciplina normativa**

L'art. 136 del Decreto legislativo, 18 agosto 2000, n. 267, rubricato “*Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori*”, statuisce che: “*Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico*”.

**I presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo**

I presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo sono, dunque:

1. Il ritardo o l'omissione nell'adozione di un atto da parte di un ente locale;
2. L'obbligatoria *ex lege* dell'adozione dell'atto;
3. Il previo invito a provvedere, entro un congruo termine.

In considerazione della loro natura di circostanze accertabili in fatto, i requisiti sub 1) e 3) non presentano rilevanti problematiche.

Con riferimento al primo presupposto, infatti, è sufficiente che sia accertato l'inutile decorso di un termine perentorio [omissione] ovvero ordinatorio [ritardo] previsto dalla legge per l'adozione dell'atto da parte dell'ente locale.

Quanto, invece, al requisito sub 3), basta accertare che il Difensore civico regionale abbia previamente invitato l'ente locale inadempiente a provvedere, attribuendo allo stesso un congruo termine a tal fine. L'unico elemento che potrebbe presentare qualche problematicità nell'accertamento [e, dunque, nel compimento] di tale adempimento prodromico all'esercizio del potere sostitutivo è rinvenibile nel concreto significato da attribuire all'aggettivo qualificativo ‘congruo’. Si tratta, infatti, di un'espressione ‘indeterminata’, che lascia un margine di discrezionalità valutativa in capo al titolare del potere sostitutivo.

Tale discrezionalità è mitigata, però, dalla necessità di ‘quantificare’ la congruità del termine non solo in ragione di elementi teleologici, quali la rilevanza dell'interesse pubblico sotteso al potere non esercitato e la gravità delle conseguenze sofferte da quest'ultimo in ragione del protrarsi dell'inadempimento, ma anche dall'elemento oggettivo rappresentato dal termine rimasto inadempito. Si ha, in tal modo, un temperamento della naturale plasticità della discrezionalità decisoria in dipendenza

dalla temporizzazione dell'esercizio del potere amministrativo da parte del legislatore. Dovrà, dunque, ritenersi congruo un termine non superiore al termine originariamente previsto, ridotto secondo una progressione geometrica costante parametrata alla rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto ed alla lesione da esso sofferto in ragione del perdurare dell'inadempimento, fermi restando i termini minimi richiesti dal compimento di un'adeguata istruttoria.

Più complessa è, invece, la definizione del secondo presupposto necessario per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 136 TUEL, in quanto risulta non agevole delimitare i confini definitivi dell'espressione "*atti obbligatori per legge*", la cui omessa o ritardata adozione, fa sorgere il potere o, *rectius*, il dovere di nomina del commissario ad acta in capo al Difensore civico regionale.

La granitica giurisprudenza amministrativa, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., 15 giugno 2004, n. 173; Corte Cost. 18 febbraio 1988, n. 177; Corte Cost., 27 luglio 1989, n. 460; Corte Cost. n. 342 del 1994; Corte Cost. n. 313 del 2003; Corte Cost. n. 416 del 1995 e Corte Cost. ord. n. 53 del 2003), ha chiarito che: "*la previsione di cui all'art. 136 TUEL deve riferirsi esclusivamente ai casi in cui l'amministrazione locale sia chiamata ad assumere una decisione che non comporti la ponderazione di interessi confliggenti, in adempimento di un obbligo di legge che non le riconosce ambiti di valutazione se non di tipo tecnico, mediante l'applicazione di criteri di tipo oggettivo, ed in cui la scelta non avviene sulla base di opzioni di tipo valoriale, sì che tali poteri sono esercitabili anche in via surrogatoria senza ledere la garanzia di autonomia costituzionale degli enti locali negli spazi di propria competenza*". (Consiglio di Stato, sez. V, 16 luglio 2021, n. n. 5365)

In altri termini, "*i poteri surrogatori di cui all'art. 136 TUEL rispetto agli inadempienti degli enti locali non possono configurarsi nei casi di atti e provvedimenti di competenza degli enti locali inadempienti che costituiscono espressione di un potere amministrativo connotato da un contenuto di ponderazione o di comparazione di interessi*" (TAR Campania – Napoli, 19 gennaio 2023, n. 436).

A titolo esemplificativo, è stato ritenuto che: "*la nomina degli assessori delle municipalità, lungi dal presentare carattere tecnico, è atto connotato da natura ampiamente fiduciaria ed è ispirata da valutazioni di tipo discrezionale*" ragion per cui un potere siffatto non può essere ricondotto nell'alveo dell'art. 136 TUEL. (TAR Campania – Napoli, 19 gennaio 2023, n. 436)

Analogamente, il potere sostitutivo ex art. 136 TUEL è stato escluso con riguardo all'adozione di un regolamento comunale e, quindi, di un atto normativo, ampiamente discrezionale, che importa profili di ponderazione e comparazione degli interessi da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo comunale nell'esercizio della sua sfera di autonomia, costituzionalmente garantita (Consiglio di Stato, sez. V, 16 luglio 2021, n. n. 5365).

Laddove gli atti ritardati oppure omessi da parte degli enti locali comportino, dunque, una ponderazione di interessi, dovrà ritenersi inapplicabile la disposizione di cui all'art. 136 TUEL. In tal caso, dovranno essere utilizzati gli altri strumenti surrogatori previsti dall'ordinamento, secondo le linee prospettive delineate dalla Corte costituzionale, secondo cui: "*le scelte relative ai criteri e ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quello delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità*"; prevedendo al contempo "*congrue garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente*

*sostituito di interloquire e, se del caso, intervenire nel procedimento di sostituzione” (Corte cost., sent. n. 416 del 1995 e ord. n. 53 del 2003).*

Conferma di tale esito esegetico si rinviene nella giurisprudenza costituzionale che ha avuto occasione di rilevare che: “... *i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l’incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi..., dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità. In questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale, che indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già di competenza, prima dell’abrogazione dell’art. 130 della Costituzione, dei previsti comitati regionali di controllo, ai quali, del resto, tale figura era già stata equiparata dall’art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), nonché da alcune leggi regionali successive ... . Si tratta quindi essenzialmente di un organo ... preposto alla vigilanza sull’operato dell’amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull’autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni”.* (cfr. Corte Cost., 6 aprile 2004, n. 112/2004).

Il potere sostitutivo di cui all’art. 136 TUEL ha, dunque, un carattere eccezionale e deve, perciò, formare oggetto di stretta interpretazione, dovendo essere riferito, quanto al presupposto oggettivo sub 2), esclusivamente ai casi in cui l’amministrazione locale sia chiamata ad assumere una decisione che non comporti la ponderazione di interessi confliggenti, in adempimento di un obbligo di legge che non le riconosca ambiti di valutazione se non di tipo meramente tecnico, mediante l’applicazione di criteri di tipo oggettivo e predeterminati, ed in cui la scelta non avviene sulla base di opzioni di tipo valoriale o assiologico, evitando così di ledere la garanzia di autonomia costituzionale degli enti locali negli spazi di propria competenza.

Sotto forma di rappresentazione logica, considerato l’insieme semantico degli atti rispetto ai quali la legge prevede un obbligo di adozione [insieme A], l’insieme che comprende gli atti ricadenti nell’ambito di applicazione dell’art. 136 TUEL [insieme B] deve considerarsi un sottoinsieme concentrico dell’insieme A, il cui raggio di significanza risulta (peraltro, significativamente) ridotto in ragione dell’operatore semantico negativo [*non implicante ponderazione o comparazione di interessi*], di modo che l’insieme complementare C annoveri ogni atto, obbligatorio *ex lege*, che implichi, invece, qualsiasi forma di valutazione discrezionale ovvero di ponderazione di interessi.

Peraltro, ad ulteriore specificazione del presupposto sub 2), la giurisprudenza amministrativa, in relazione alla fonte dell’obbligo di *agere*, ha rilevato che: “*Gli atti obbligatori, o obbligatori per legge, di cui al citato articolo [art. 136 TUEL], sono tutti quelli la cui emanazione è prevista da una fonte normativa (con esclusione, quindi, di quelli derivanti da una fonte contrattuale o da un atto amministrativo); infatti l’esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o*

*di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente, è configurabile solo per ipotesi eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, pena lo stravolgimento del sistema costituzionale del riparto delle competenze” (TAR Lazio – Roma, 18 febbraio 2014, n. 1994).*

### **Le modalità di esercizio del potere sostitutivo ex art. 136 TUEL ed i rapporti tra il Difensore civico ed il commissario ad acta**

Gli esiti dell'esegesi in ordine ai presupposti applicativi dell'art. 136 TUEL si riverberano sulle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico ovvero ad omologhe figure cui siano riconosciute le funzioni di difesa civica da una legge regionale.

A tale riguardo, una recente sentenza del Consiglio di Stato ha affermato che: *“La nomina del Commissario ad acta, ai sensi dell'art. 136 del TUEL, costituendo rimedio di carattere eccezionale, sostanzialmente ablativo di poteri costituiti, deve essere assistita da cautele volte ad evitare in radice la possibilità che sia lesa o compromessa l'autonomia dell'ente surrogato, dovendo la sua efficacia, come per ogni provvedimento dettato da esigenze eccezionali e volto a comprimere poteri ordinariamente riconosciuti a soggetti dotati di autonomia, essere delimitata con estrema precisione.*

*Il provvedimento di nomina del Commissario ad acta, pertanto, deve sempre indicare specificamente sia i limiti finalistici del mandato che i limiti temporali entro cui l'azione straordinaria dev'essere conclusa, con tassativa indicazione dei poteri conferiti che, per quanto possibile, devono essere diretti al compimento di atti determinati e vanno limitati a quanto strettamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi, nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza” (Consiglio di Stato, sez. V, n. 5365 del 16/07/2021).*

Invero, tale pronuncia, peraltro solinga, appare distonica rispetto alla natura del Difensore civico e ai correlati profili funzionali, oltre a porsi in aperta contraddizione rispetto al requisito dell'assenza di ogni discrezionalità che deve connotare gli atti oggetto di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 136 TUEL.

A tale ultimo riguardo, basti rilevare che l'esercizio del potere amministrativo sotteso a tali atti è caratterizzato dall'assenza di ogni valutazione o ponderazione di interessi, che non sia di natura meramente tecnica e, anche in questo caso, esso è esercitabile unicamente sulla base di criteri di tipo oggettivo, predeterminati dalla legge, senza che sia implicata alcuna scelta di tipo valoriale.

Ne consegue, di necessità, che il Difensore civico non potrà che limitarsi ad accertare l'inadempimento da parte dell'ente locale quanto all'adozione dell'atto obbligatorio per legge, avente gli specifici requisiti sopra enucleati, senza che, in alcun modo, esso possa conformare l'attività del nominato commissario ad acta, oltre quanto già predeterminato dal legislatore e oltre quanto derivi dai vincoli desumibili dall'ordinamento giuridico, nel suo complesso, tra cui assumono particolare rilievo anche i principi, richiamati dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, di proporzionalità ed adeguatezza dell'agere pubblico, espressivi del principio fondamentale di buon andamento consacrato nell'art. 97 Cost.

Deve, invece, essere escluso che il Difensore civico possa fornire indicazioni/istruzioni contenutistiche, teleologiche, temporali idonee a conformare o delimitare in qualche modo i poteri che il



commissario ad acta debba esercitare in via surrogatoria, dovendo limitarsi, ove lo ritenga opportuno, alla mera figurazione di quanto già disposto dalla norma di azione violata.

Tale conclusione è, invero, avvalorata, se non resa necessaria, anche dall'analisi della natura e della qualificazione funzionale del Difensore civico, soggetto ordinariamente privo di poteri autoritativi, rispetto al quale, dunque, in assenza di un'espressa disposizione di legge in senso contrario, si deve ritenere esclusa l'attribuzione di poteri di amministrazione attiva, sia in via diretta sia nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo.

A conferma di ciò, si può integralmente richiamare quanto già rappresentato in ordine alla natura del Difensore civico nell'Allegato 1 al Decreto del Garante dei diritti della persona n. 1 del 22 febbraio 2023, ricordando che, nell'ordinamento della Regione del Veneto, il Garante regionale di diritti della persona è attributario, tra l'altro, delle funzioni di difesa civica, ai sensi della legge regionale n. 37 del 24 dicembre 2013 e della legge statutaria.

Ne consegue che, in assenza di indici normativi contrari, si deve ritenere che l'art. 136 TUEL non attribuisca al Difensore civico un potere surrogatorio di natura sostanziale e decisoria, ovvero sia la disposizione di legge in parola non determina alcuna traslazione di poteri amministrativi autoritativi in capo al Difensore civico, limitandosi a prevedere un mero intervento 'procedimentale' di quest'ultimo, il quale, accertata la mancata o ritardata adozione di un atto obbligatorio per legge da parte dell'ente locale, previa 'diffida' ad adempiere, dovrà procedere alla nomina di un commissario ad acta, affinché questi provveda nel termine di sessanta giorni ad adottare l'atto, secondo quanto previsto dalla legge, senza che, però, il Difensore civico possa in alcun modo conformarne l'attività.

### **Peculiarità del commissario ad acta nominato ex art. 136 TUEL**

Tale architettura di rapporti incide significativamente anche sulla figura del commissario ad acta nominato ai sensi dell'art. 136 TUEL, il quale presenta rilevanti peculiarità rispetto alle più tipiche figure di commissari ad acta previste dall'ordinamento giuridico per l'esercizio di poteri amministrativi in via surrogatoria ossia il commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo e il commissario ad acta designato dall'autorità governativa nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost.

Con riguardo al commissario ad acta giudiziale, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha recentemente avuto occasione di affermare che esso può essere nominato dal giudice *“tutte le volte in cui il comando espresso dalla sentenza passata in giudicato o dotata di provvisoria esecutività (e non sospesa), ovvero il comando espresso dall'ordinanza cautelare, non venga eseguito dall'amministrazione, con pregiudizio per l'effettività e la pienezza della tutela della situazione soggettiva della quale è titolare la parte vincitrice nel giudizio di cognizione; tutela che, per realizzarsi pienamente, ha bisogno della necessaria attività dell'amministrazione”* (Ad. Plen. Consiglio di Stato, 25 maggio 2021, n. 8).

In definitiva, *“il commissario ad acta è, sul piano della qualificazione soggettiva, ausiliario del giudice e ritrae i propri poteri dall'atto di nomina al fine di rendere effettiva la tutela giurisdizionale, adeguando la realtà giuridica e fattuale al comando contenuto nella pronuncia. Tale comando*

costituisce il contenuto ed il limite del potere del commissario ad acta, che ad esso (solo ad esso e nei limiti di quanto prescritto) deve dare attuazione”.

L’attività del commissario ad acta costituisce, dunque, attuazione della decisione del giudice, onde rendere effettiva la tutela giurisdizionale costituzionalmente affermata nei confronti della pubblica amministrazione, ossia il commissario ad acta si limiterà a dare attuazione al *dictum* giudiziale. Gli effetti imputabili alla sfera giuridica dell’amministrazione, per tale ragione, “*derivano direttamente dalla pronuncia del giudice, la quale, avendo per oggetto atti amministrativi o l’esercizio in fieri di poteri provvedimenti, non può attuarsi se non attraverso l’adozione di atti o di provvedimenti, il cui momento genetico, tuttavia, non si ritrova nella norma attributiva del potere all’amministrazione, bensì nella sentenza, ed il cui momento funzionale non è (almeno direttamente) rappresentato dalla cura dell’interesse pubblico, bensì dall’effettività della tutela giurisdizionale. Ed è significativo, sotto tale aspetto, che i poteri del commissario siano tradizionalmente ricondotti alla giurisdizione “di merito” del giudice amministrativo, la quale, anche nell’adozione di provvedimenti in luogo dell’amministrazione, resta esercizio di attività giurisdizionale e non amministrativa”.*

A confermare la stretta correlazione conformativa che lega il giudice e il commissario ad acta nominato per dare attuazione al *dictum* giudiziale basti considerare le disposizioni del codice del processo amministrativo che rimettono al giudice dell’ottemperanza (art. 114, co. 6) la decisione su tutte le questioni “*inerenti agli atti del commissario ad acta*” ed al giudice del silenzio (art. 117, co. 4) la decisione sulle questioni “*relative alla esatta adozione del provvedimento richiesto*”, oltre a prevedere la facoltà per il commissario ad acta di chiedere chiarimenti al giudice dell’ottemperanza (art. 117, co. 7).

Tale tipologia di interrelazione funzionale e conformativa è, invece, strutturalmente esclusa nei rapporti tra Difensore civico e commissario ad acta nominato ex art. 136 TUEL, in quanto quest’ultimo, nel sostituirsi all’amministrazione, esercita direttamente il potere amministrativo ad esso traslato dalla legge, senza che ricorra una frapposizione sostanziale del Difensore civico. Il commissario ad acta deve, infatti, dare attuazione al dettato legislativo, in relazione ad un potere amministrativo privo di ogni margine di discrezionalità valutativa, rispetto al quale il difensore civico resta formalmente e sostanzialmente estraneo, ponendosi quale mero ‘garante’ dell’adempimento della norma legislativa rimasta inadempita, senza che possa, invece, fornire chiarimenti o indicazioni al commissario ad acta rispetto a un potere di cui non assume la titolarità.

Mutuando le parole di una risalente sentenza della Corte costituzionale, si può affermare che, in ragione della peculiarità della funzione di garanzia affidata al Difensore civico, quest’ultimo si pone quale mero organo interposto rispetto all’attuazione del dettato legislativo, ossia deve ritenersi che ad esso sia “*semplicemente demandata la scelta della persona, e non già conferito il potere di agire in via sostitutiva per mezzo di un “suo” commissario*” (Corte cost. 12 maggio 1977 n. 75).

Quanto, invece all’esercizio del potere sostitutivo previsto dall’art. 120, comma 2, della Costituzione, si ha una fattispecie di traslazione di potere che investe l’organo preposto alla nomina del commissario ad acta e, poi, quest’ultimo per effetto della nomina. In tale ambito, infatti, l’art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 statuisce che: “*Nei casi e per le finalità previsti dall’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro*

*competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, **adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario**. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento”.*

Con specifico riguardo all'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane, è, inoltre, previsto che *“la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione”*; in particolare, *“il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito”*.

Nel caso di specie, opera, dunque, una traslazione di poteri amministrativi [e, invero, pur anche normativi] in capo al soggetto pubblico che esercita il potere sostitutivo, in caso di mancata adozione di provvedimenti dovuti o necessari da parte degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, nei casi espressamente previsti dall'art. 120, comma 2, Cost. Il Consiglio dei ministri potrà, infatti, adottare direttamente i provvedimenti in vece del soggetto inadempiente, ovvero potrà nominare un commissario ad acta, affinché quest'ultimo provveda.

Ne consegue che il soggetto preposto alla nomina del commissario ad acta non solo potrà, ma, invero, dovrà conformare l'attività del commissario ad acta, declinando, conformemente, peraltro, a quanto stabilito dall'art. 8, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, i criteri di esercizio del potere da parte di quest'ultimo.

Anche in relazione a tale figura di commissario ad acta, emerge, dunque, in tutta evidenza, la sostanziale incommensurabilità rispetto al commissario nominato ai sensi dell'art. 136 TUEL., in ragione della divergente strutturazione dei rapporti tra commissario ad acta e soggetto preposto alla nomina nelle fattispecie rispettivamente previste dall'art. 120, comma 2, Cost. e dall'art. 136 TUEL.

Il Difensore Civico è, infatti, privo di ogni potere di amministrazione attiva, ovvero di ogni potestà volta alla considerazione ed al contemperamento di interessi pubblici sostanziali e di eventuali interessi privati collidenti con i primi, e ciò anche ove esso eserciti il potere sostitutivo di cui all'art. 136 TUEL. Ne consegue che il potere previsto da tale disposizione è solo latamente sostitutivo e deve essere declinato alla stregua di un mero potere strumentale, funzionalizzato, mediante la nomina di un commissario ad acta, a consentire l'attuazione di un precetto legislativo rimasto inadempito; senza che, però, il difensore civico possa in alcun modo conformare l'attività del commissario ad acta, il quale non costituisce la *longa manus* del soggetto che lo nomina.

### **Poteri sostitutivi previsti dalla legislazione regionale. L'art. 30, comma 10, della Legge regionale della Regione del Veneto, 23 aprile 2004, n. 11**

La legislazione regionale ha, inoltre, previsto altre forme di intervento sostitutivo nei confronti degli enti locali da parte del Difensore civico regionale ovvero di analoghe figure di garanzia. Con particolare riguardo alla Regione del Veneto, l'art. 30, comma 10, della Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, recante *“Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”*, statuisce che: *“Qualora il*

*comune nel procedimento di formazione o di variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non possa deliberare su piani urbanistici in presenza delle condizioni che comportino l'obbligo di astensione previsto dall'articolo 78 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, il Difensore civico regionale, su istanza del comune interessato, se ritiene sussistano ragioni di interesse pubblico, può nominare un commissario ad acta per adottare il provvedimento in via sostitutiva”.*

Tale disposizione segue la previsione di altre fattispecie di potere sostitutivo enucleate nei commi precedenti della medesima disposizione di legge. In particolare, in essi è statuito che: “6. *Quando il comune, con riferimento alla formazione o alla variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non adotti o non compia, entro i termini previsti dalla legge, atti o adempimenti cui è espressamente obbligato, il presidente della provincia esercita i poteri sostitutivi promuovendo d'ufficio, ove possibile, la convocazione dell'organo comunale competente per la deliberazione dell'atto previsto oppure assegnando un termine al comune per il compimento dell'atto o dell'adempimento. Decorso inutilmente il nuovo termine, il presidente della provincia nomina un commissario ad acta. All'atto dell'insediamento il commissario, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, accerta se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'amministrazione abbia provveduto ancorché in data successiva al termine assegnato.*

7. *Quando la provincia, nella formazione, adozione o variazione degli strumenti territoriali non adotti o non compia, entro i termini previsti, tutti gli atti o adempimenti cui è tenuta, il Presidente della giunta regionale, esercita il potere sostitutivo secondo la disciplina prevista dal comma 6.*

8. *Il Presidente della Giunta regionale, nei casi di particolare gravità e previa notifica di un nuovo termine al comune e alla provincia, nomina un commissario ad acta per il compimento dell'atto o dell'adempimento previsto a seguito dell'inerzia della provincia nell'esercizio dei propri poteri sostitutivi nei confronti del comune.*

9. *L'ente nei cui confronti è nominato il commissario ad acta assume tutte le spese inerenti all'espletamento dell'incarico conferito al commissario, ivi comprese quelle relative alla difesa processuale degli atti adottati, in quanto all'ente medesimo imputabili”.*

In riferimento a tali fattispecie di potere sostitutivo previste dal legislatore regionale e da esercitare nei confronti degli enti locali, è indispensabile, in via prodromica, verificarne la conforme a Costituzione.

Nel sistema anteriore alla riforma del Titolo V, con particolare riguardo agli enti locali territoriali, le loro funzioni erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128 della Costituzione (ora abrogato), mentre la puntuale individuazione delle stesse era rimessa, per le materie di competenza statale e quanto alle funzioni “*di interesse esclusivamente locale*” inerenti alle materie di competenza regionale (articolo 118, primo comma, della Costituzione, nel testo previgente), alle leggi dello Stato, e, salvo quest'ultima ipotesi, per le materie di competenza regionale, alle leggi regionali di delega o di conferimento di funzioni.

In tale contesto, dunque, l'eventualità della sostituzione di organi regionali a quelli degli enti locali, mentre era esclusa nelle materie in cui la Regione non aveva competenze legislative e amministrative (cfr. Corte Cost. n. 104 del 1973), poteva invece fondarsi sulle leggi regionali di delega o di conferimento di funzioni per le materie, rispetto alle quali, in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione, le Regioni erano costituzionalmente titolari delle competenze amministrative oltre che legislative.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana sono venute meno le norme specifiche che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli enti locali (articoli 118, primo comma, e 128 Cost., vecchio testo).

Il nuovo articolo 117, secondo comma, lettera p) Cost., ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato unicamente la determinazione delle “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, “le funzioni amministrative”, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

A completare il quadro costituzionale vigente si pone, infine, la previsione dell' art. 120, secondo comma, della Costituzione che prevede il potere del Governo di “*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 oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*”; l'ultimo periodo del comma prevede, poi, che sia la legge a definire le procedure, relative all'esercizio di tali poteri sostitutivi.

Su tali basi ricostruttive, si può concludere che, nell'attuale assetto costituzionale, la previsione da parte di leggi regionali, in materie ricomprese nella competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, di poteri sostitutivi da parte di organi regionali nei confronti degli enti locali sia legittima.

A conferma di tale conclusione, la giurisprudenza amministrativa ha recentemente affermato che: “*l'art. 120, secondo comma, Cost. non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi;*

*- esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari;*

*- nondimeno, da questa norma costituzionale non si può far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi: la legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente;*

*- l'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti od attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da*

*parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi"* (TAR Lombardia Milano 24 maggio 2020, n. 549)

Riconosciuta la legittimità, in via di principio, delle leggi regionali che prevedono poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, occorre, però, distinguere l'ipotesi in cui l'atto oggetto di esercizio del potere sostitutivo implichi valutazioni discrezionali dalle fattispecie in cui la funzione da esercitare in via surrogatoria abbia una natura interamente vincolata.

Nella prima ipotesi, secondo l'esegesi della Corte costituzionale, sarà indispensabile che il potere sostitutivo sia posto in capo ad un organo regionale di vertice, il quale, di regola, vedrà traslato a sé il potere amministrativo rimasto privo di esercizio da parte dell'ente locale. Per converso, ove ricorra la seconda fattispecie, sarà legittimo attribuire anche al Difensore civico regionale ovvero ad altra omologa figura la titolarità del potere sostitutivo. Tale potere, però, dovrà presentare una connotazione di mera strumentalità rispetto all'adempimento del dettato legislativo, escludendo, perciò, che il Difensore civico abbia la facoltà di adottare in proprio l'atto non posto in essere ovvero di conformare l'esercizio del potere da parte del commissario ad acta nominato.

L'art. 30, comma 10, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, solo all'apparenza sembra contraddire tale ricostruzione, in quanto il potere attribuito al Difensore civico regionale opera sì rispetto ad atti di natura non vincolata [*adozione o variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica*], ma, invero, non ha natura sostitutiva, se non in senso estremamente lato. Esso, infatti, può essere esercitato esclusivamente su richiesta dello stesso comune impedito a deliberare e ove sussistano ragioni di interesse pubblico; ragioni che, peraltro, non potranno che essere esplicitate nell'istanza del Comune che solleciti la nomina del commissario ad acta, in presenza del previsto impedimento a deliberare da parte degli organi dell'ente locale.

Il Difensore civico regionale, perciò, non solo non potrà esercitare il potere 'sostitutivo' autonomamente, ma dovrà limitarsi a nominare il commissario ad acta che adotti il provvedimento in via sostitutiva, senza poterne in alcun modo conformare l'esercizio.

Appare dubbia, invece, la legittimità di eventuali indicazioni di merito fornite dal Comune stesso in sede di istanza o successivamente alla nomina del commissario ad acta, in quanto il presupposto per l'esercizio del potere in parola è che l'organo preposto all'adozione dell'atto di pianificazione sia impossibilitato a deliberare e non sembra, perciò, che altro organo possa fornire indicazioni conformative al commissario ad acta in vece dello stesso, pena un'inammissibile traslazione di poteri e competenze *extra ordinem*.