CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **460/1989** (ECLI:IT:COST:1989:460)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **04/07/1989**; Decisione del **19/07/1989**
Deposito del **27/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13767**
Atti decisi:

N. 460

SENTENZA 19-27 LUGLIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato l'8 aprile 1989, depositato in cancelleria il 14 aprile 1989 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 1989 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna e l'avv. dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'8 aprile 1989 la Regione Emilia-Romagna ha chiesto l'annullamento dell'art.11 della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 121, secondo comma e 124 Cost.

La disposizione impugnata prevede un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome nel caso di inattività amministrativa di tali enti nell'adempimento di obblighi derivanti dall'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni di organi comunitari ovvero da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Con riferimento a tali ipotesi, l'art. 11 della legge n. 86 del 1989 stabilisce che: a) il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali ed i Ministri competenti, avvia la procedura di messa in mora prevista dal terzo comma dell'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616; b) scaduto il termine assegnato per provvedere, il Consiglio dei ministri dispone - con la partecipazione, con voto consultivo, del Presidente della Regione o della Provincia autonoma interessata - l'intervento sostitutivo; c) a tal fine, lo stesso Consiglio dei ministri può conferire, con le opportune direttive, i poteri necessari ad una speciale Commissione nominata dal Presidente del Consiglio e composta dal Commissario del Governo, che la presiede, da un magistrato amministrativo (o avvocato dello Stato o professore universitario di ruolo in materie giuridiche) e da un terzo membro designato dalla Regione o dalla Provincia autonoma interessata o, in mancanza di tale designazione, dal Presidente del Tribunale del capoluogo.

Ad avviso della Regione ricorrente tale disciplina verrebbe a contrastare con le norme costituzionali richiamate nonché con i principi fissati da questa Corte nella sentenza n. 177 del 1988, secondo cui il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni può essere esercitato solo dal Governo, inteso nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost. Tale caratteristica soggettiva non si potrebbe ravvisare nella speciale Commissione prevista dalla norma impugnata e neppure nel Commissario del Governo, chiamato a presiederla.

Ad avviso della ricorrente la lesione della sfera regionale sarebbe, d'altro canto, aggravata anche dal fatto che i poteri sostitutivi affidati alla Commissione si verrebbero a realizzare non solo attraverso attività provvedimentali, ma anche attraverso attività normative di tipo regolamentare, con conseguente invasione della sfera riservata dall'art. 121, secondo comma, Cost., al Consiglio regionale. Dal che la domanda di annullamento di cui è causa.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il resistente rileva come la disposizione impugnata - oltre a precisare e rafforzare le garanzie connesse al procedimento di intervento sostitutivo già regolato dall'art. 6, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 - abbia riservato esclusivamente al Consiglio dei ministri sia l'accertamento dell'inattività della Regione sia la decisione di far luogo alla sostituzione.

Una volta riservati al Governo questi momenti essenziali del procedimento, sarebbe incongruo pretendere che tutta l'attività sostitutiva - che può consistere in attività puramente materiali o tecniche o vincolate - debba essere svolta dal Governo. D'altra parte quest'ultimo -

ove eserciti la facoltà di deferire i poteri necessari per l'esecuzione dell'intervento alla Commissione - dovrà pur sempre, secondo la norma impugnata, impartire le "opportune direttive": di talché la stessa norma non verrebbe a dislocare fuori della sede costituzionale del Governo il potere limitativo dell'autonomia regionale.

La Presidenza del Consiglio chiede, pertanto, che il ricorso venga respinto perché infondato.

3. - In prossimità dell'udienza di discussione ambedue le parti hanno presentato memorie, per illustrare e approfondire gli argomenti prospettati nei rispettivi atti introduttivi.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna contesta la legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 9 marzo 1989 n. 86 - in tema di interventi sostitutivi dello Stato conseguenti ad inattività amministrativa in materia comunitaria di una Regione o di una Provincia autonoma - nella parte in cui prevede che il Consiglio dei Ministri, una volta disposto l'intervento sostitutivo, possa conferire, con le opportune direttive, i poteri necessari per la sua attuazione ad una Commissione di tre membri, presieduta dal Commissario del Governo e nominata con decreto del Presidente del Consiglio.

Secondo la ricorrente, tale disciplina verrebbe a violare gli artt. 117, 118, 119, 121, secondo comma e 124 Cost., ponendosi in contrasto con i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 177 del 1988, che ha riferito il potere d'intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni soltanto al Governo, "nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost.". In tale nozione non potrebbero ricomprendersi - ad avviso della Regione - né la speciale Commissione prevista dalla norma impugnata né il Commissario del Governo chiamato a presiedere tale Commissione.

2. - Il ricorso è infondato.

Questa Corte ha già avuto modo di affrontare il tema dei poteri sostitutivi dello Stato conseguenti ad inattività delle Regioni e delle Province autonome in numerose pronunce (v. sentenze n. 177 e 294 del 1986; 64 e 304 del 1987; 177 e 1000 del 1988; 101 del 1989). Tra queste, ai fini della soluzione del caso in esame, assume rilievo particolare la sent. n. 177 del 1988, richiamata a sostegno principale del ricorso e intorno al cui contenuto le parti, nelle rispettive memorie, si sono ampiamente soffermate.

Tale pronuncia ha analizzato, nei loro diversi aspetti, i presupposti e le caratteristiche proprie del controllo sostitutivo attivabile, come istituto eccezionale, da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, precisando, con riferimento al profilo soggettivo, che tale potere può essere esercitato "soltanto da un'autorità di Governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi e di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza ed il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi e dei vincoli legittimamente disposti" ai vari livelli. È solo sul piano del Governo, infatti, "che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale".

Tali enunciati, contrariamente a quanto si legge nel ricorso, non risultano in contrasto con

i contenuti espressi dall'art. 11 della legge n. 86 del 1989.

La disciplina posta da tale articolo prevede, infatti, per il settore comunitario, un intervento sostitutivo dello Stato affidato al Governo nella sua unità, dal momento che sia la verifica dei presupposti dell'inadempimento regionale suscettibili di dar luogo all'intervento statale sia la determinazione dello stesso intervento spettano - ai sensi del primo e secondo comma - esclusivamente al Consiglio dei ministri, integrato dalla partecipazione, con voto consultivo, del Presidente della Regione o della Provincia autonoma interessate al provvedimento. Il procedimento attraverso cui il controllo sostitutivo si viene a realizzare resta, dunque, riservato, nei suoi passaggi determinanti e fondamentali, alla sfera costituzionale del Governo.

Il fatto poi che il Consiglio dei ministri - una volta disposto l'intervento - possa affidare, in via eventuale, l'esecuzione dello stesso alla speciale Commissione descritta dal terzo comma dell'art. 11 non è tale da spostare i termini della soluzione adottata con riferimento all'imputazione della competenza. Risulta, infatti, evidente che l'attività della Commissione, limitata dalle "opportune direttive" del Consiglio dei ministri, verrà ad assumere, in prevalenza, le connotazioni dell'attività esecutiva né potrà in alcun modo incidere e limitare, indipendentemente dalle previe determinazioni assunte nella sede governativa, la sfera di autonomia spettante alla Regione. Alla Commissione va, dunque, riconosciuta la natura di mero organo tecnico, investito di una attività di supporto del Consiglio dei ministri, attività da esercitare sotto il controllo e nel quadro della responsabilità politica esclusivamente spettante al Governo.

La questione proposta va, dunque, dichiarata infondata: e questo tanto più ove si consideri che l'art. 11 della legge n. 86 del 1989 - modificando in parte la disciplina in precedenza posta dall'art. 6, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 - anziché limitare, ha arricchito e precisato le garanzie, sia di ordine sostanziale che formale, già operanti nell'ambito del procedimento di intervento sostitutivo dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti dell'art. 11 della legge 9 marzo 1989 n. 86, (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), in relazione agli artt. 117, 118, 119, 121, secondo comma e 124 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1989.

Il cancelliere: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.