

## SENTENZA 8 - 19 LUGLIO 2004

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 42, 43, 44 e 45 del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 26 luglio 2003, depositato in cancelleria il 29 successivo ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
*uditio* nell'udienza pubblica del 27 aprile 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;  
*uditii* gli avvocati Maria Chiara Lista e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso regolarmente notificato e tempestivamente depositato, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 120, secondo comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 42, 43, 44 e 45 del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119.

Le censure della ricorrente si appuntano sulla disciplina del potere sostitutivo contenuta nel citato art. 10.

Il comma 42 riserva al Governo, per i primi due periodi di attuazione della normativa, la facoltà di nominare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni, un Commissario straordinario del Governo, con facoltà di avvalersi di uno o più sub-commessari, per assicurare il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione della normativa introdotta dal medesimo decreto-legge. Il comma 43, a sua volta, attribuisce al Commissario, nell'espletamento del proprio mandato, il potere di esercitare, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione, il potere

sostitutivo nei confronti delle amministrazioni pubbliche cui competono gli adempimenti previsti. In particolare, ai sensi del comma 44, in caso di inadempienze relative all'attuazione del decreto, al Commissario viene riconosciuto il compito di invitare l'amministrazione competente ad adottare, entro il termine di 30 giorni dalla data della diffida, i provvedimenti dovuti e, decorso inutilmente tale termine, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di esercitare il potere sostitutivo. Il comma 45, infine, disciplina gli oneri derivanti dall'applicazione del comma 42.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni identificherebbero un modello di potere sostitutivo e di vigilanza non riconducibile né alle ipotesi di intervento sostitutivo dello Stato, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, né aderente a quanto disposto, più in generale, dall'art. 120, secondo comma, Cost., in materia di intervento sostitutivo. Da quest'ultima disposizione, osserva la Regione, emerge chiaramente che il potere sostitutivo può essere esercitato solo dal Governo e cioè dal Consiglio dei ministri; soluzione, questa, confermata dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, attuativa della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Le disposizioni censurate disegnano invece una procedura del tutto atipica, incentrata sulla nomina, da parte del Presidente del Consiglio, di un Commissario straordinario che non solo ha funzioni di monitoraggio e di vigilanza - funzioni queste riconducibili all'esercizio di una competenza statale - ma anche quella di sostituirsi alle amministrazioni pubbliche. È infatti il Commissario che deve invitare e poi diffidare l'amministrazione competente ad emanare i provvedimenti dovuti ed è lo stesso Commissario ad esercitare il potere sostitutivo. La delibera del Consiglio dei ministri, pure prevista dalle disposizioni impugnate, non sarebbe idonea ad assicurare il rispetto della garanzia costituzionale dell'autonomia regionale, giacché tale delibera ha una funzione meramente autorizzatoria, restando affidato al Commissario, nell'esercizio del potere sostitutivo, il rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione. Inoltre, mentre il parere della Conferenza permanente è richiesto per la nomina del Commissario, l'art. 10, comma 44, concernente l'esercizio del potere, non prevede alcun coinvolgimento della Conferenza stessa, il che si tradurrebbe nel mancato rispetto, o nel rispetto solo formale, del principio di leale collaborazione.

Secondo la ricorrente sarebbe ravvisabile anche la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., in quanto, posto che le disposizioni censurate non specificano quali siano le condizioni di esercizio del potere sostitutivo, questo potrebbe essere esercitato non solo in caso di mancata adozione di un atto vincolato, ma anche per determinazioni concernenti apprezzamenti discrezionali che risultino diretta estrinsecazione della politica agraria regionale.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso sia respinto, sostenendo che le disposizioni impugnate, anteriori all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, non si pongono affatto in contrasto con i parametri costituzionali evocati. Le funzioni attribuite al Commissario, nominato dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro competente, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, sono quelle di vigilanza e di monitoraggio. Solo in caso di inadempienze delle amministrazioni locali il Commissario potrebbe esercitare il potere sostitutivo, non solo nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma anche diffidando previamente l'amministrazione ad adempiere e, in caso di inottemperanza, richiedendo la deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, con la quale, oltre a ribadire le argomentazioni svolte nel ricorso, rileva, in relazione alle deduzioni difensive del Presidente del Consiglio dei ministri, che il riferimento all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 non sembrerebbe chiaro. Se con esso, infatti, la difesa dello Stato intende sostenere che la nuova disciplina del potere sostitutivo ha abrogato le disposizioni impugnate, la conclusione dovrebbe essere quella della cessazione della materia del contendere. Tuttavia, osserva la ricorrente, una simile soluzione non sembrerebbe praticabile, giacché la legge successiva di carattere generale non potrebbe determinare l'abrogazione della disciplina anteriore speciale, sicché sarebbe comunque necessaria una decisione nel merito.

### *Considerato in diritto*

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Emilia-Romagna ha ad oggetto l'art. 10, commi 42-45, del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119.

Le disposizioni censurate prevedono la nomina - con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni - di un Commissario straordinario, che può avvalersi di uno o più sub-commissari, per assicurare il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione del decreto nei primi due periodi di attuazione (comma 42); dispongono che il Commissario stesso, nell'espletamento del proprio mandato, può esercitare, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e di leale collaborazione, il potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni pubbliche cui competono gli adempimenti previsti dal medesimo decreto (comma 43); stabiliscono inoltre che, in caso di inadempienze relative all'attuazione del decreto, il Commissario straordinario invita l'amministrazione competente ad adottare, entro il termine di trenta giorni dalla diffida, i provvedimenti dovuti e che, decorso inutilmente tale termine, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, esercita il potere sostitutivo (comma 44); prevedono infine che agli oneri derivanti dal comma 42 si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti recati dallo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali, autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio (comma 45).

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con gli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto attribuiscono il potere sostitutivo ad un organo non di Governo, senza prevedere che l'esercizio di tale potere avvenga nel rispetto del principio di leale collaborazione, e con l'art. 97, primo comma, Cost., per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, in quanto autorizzerebbero l'intervento di tipo sostitutivo non solo in caso di inadempienze relative ad atti vincolati, ma anche in relazione ad atti che costituiscono espressione della politica agraria regionale e per un periodo indeterminato.

2. - Giova premettere che non rileva, nel presente giudizio, la sopravvenuta legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la quale, all'art. 8, ha dettato la disciplina attuativa dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo. Dalla introduzione, con legge successiva, di una disciplina generale del potere sostitutivo, non può infatti farsi discendere l'abrogazione di norme speciali che quel potere disciplinino per specifiche materie nelle quali sussista una competenza delle Regioni.

3. - Deve ulteriormente rilevarsi che la ricorrente limita le proprie censure alle modalità con le quali è disciplinato il potere sostitutivo dalle disposizioni impugnate, non rispondenti, a suo dire, ai paradigmi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, ma non contesta la spettanza allo Stato del potere sostitutivo in materia. Al di là della assenza di contestazione sul punto, è tuttavia sufficiente osservare che il d.l. n. 49 del 2003 detta disposizioni per l'applicazione della normativa in tema di prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Si tratta di una disciplina di chiara derivazione comunitaria, sicché la previsione di un potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle altre amministrazioni coinvolte nelle procedure destinate a dare applicazione a quella normativa trova il proprio fondamento nell'art. 120, comma secondo, Cost., secondo il quale il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni “nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria”.

4. - La questione è infondata.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 49 del 2003 attribuisce gli adempimenti relativi al regime ordinario del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, salvo quanto disposto

al comma 2, alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, alle quali spettano anche le funzioni di controllo relative all'applicazione del regime medesimo. Il comma 2, a sua volta, prevede che all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) compete unicamente la gestione della riserva nazionale ai sensi dell'art. 3, l'esecuzione del calcolo delle quantità e degli importi di cui all'art. 9 e all'art. 10, comma 8 (compensazione nazionale), nonché l'esecuzione delle comunicazioni di cui all'art. 15 del regolamento 1392/2001/CE. In sostanza, la competenza gestionale in materia di quote latte è affidata alle Regioni e alle Province autonome, mentre allo Stato sono riservate alcune funzioni specificamente individuate. Nella disciplina del settore concorrono, dunque, sia competenze regionali che competenze statali, giustificate, queste ultime, dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni che, per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale. Si tratta, inoltre, di una disciplina che, per la sua operatività, richiede che i procedimenti finalizzati alla determinazione delle quote individuali, nell'ambito del quantitativo globale assegnato all'Italia in sede comunitaria, e al riscontro dei quantitativi prodotti o commercializzati da ciascun operatore riconosciuto si compiano secondo cadenze predefinite dalla normativa comunitaria. Nel preambolo del regolamento (CE) 1392/2001 della Commissione del 9 luglio 2001, al quale il d.l. n. 49 del 2003 ha inteso rendere coerente la normativa interna in tema di prelievo supplementare, al punto 5 del "considerando", si legge infatti: "Onde garantire il corretto funzionamento del regime è indispensabile, da un lato, controllare l'esattezza dei dati comunicati dagli acquirenti o produttori, nonché l'avvenuto pagamento, anteriormente al 1° settembre, degli importi dovuti a titolo del prelievo e, dall'altro, ripercuotere effettivamente il prelievo sui produttori responsabili del superamento dei quantitativi di riferimento nazionali. A tal fine sembra opportuno accentuare il ruolo degli Stati membri per quanto attiene alle misure di controllo e alle sanzioni che sono tenuti a predisporre per garantire la corretta riscossione del prelievo stesso. Occorre inoltre precisare il termine e il numero dei controlli necessari per consentire la verifica, entro un termine preciso, del rispetto del regime da parte di tutti gli attori. Pertanto sono necessarie delle sanzioni in caso di inosservanza di queste esigenze fondamentali".

Orbene, il d.l. n. 49 del 2003, il quale nel preambolo richiama "la straordinaria necessità ed urgenza, in vista dell'imminente avvio della campagna di commercializzazione, di riformare la normativa sull'applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, al fine di assicurarne la piena coerenza con la regolamentazione comunitaria e di recepire le raccomandazioni in tali sensi espresse dal Parlamento e dalla Corte dei conti", ha sì adeguato la normativa interna al nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, riconoscendo alle Regioni, come si è detto, la gestione delle quote e i relativi adempimenti, e tuttavia, al fine sia di consentire il tempestivo adempimento dei compiti riservati allo Stato, sia di assicurare l'osservanza della normativa comunitaria, ha dettato, peraltro per i soli primi due periodi di applicazione del decreto stesso, le disposizioni censurate.

Il legislatore nazionale ha così previsto la nomina, con deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di un Commissario straordinario del Governo, incaricato del monitoraggio e della vigilanza circa l'applicazione della normativa introdotta. Della spettanza allo Stato di tali funzioni e della possibilità che le stesse siano esercitate da un organo statale, quale il Commissario straordinario del Governo, la ricorrente non dubita, dolendosi soltanto della attribuzione al medesimo Commissario del compito di rilevazione delle eventuali inadempienze delle amministrazioni interessate, tra le quali le Regioni, e di diffida ad adottare i provvedimenti di loro competenza entro il termine di trenta giorni. Se però si riconosce che l'attività di monitoraggio e di vigilanza spetta allo Stato, non può poi negarsi che il compito di individuare inadempienze tali da non consentire il regolare svolgimento della campagna di produzione lattiero-casearia e di invitare le amministrazioni interessate ad adottare i necessari provvedimenti rientri appieno in quelle stesse funzioni della cui attribuzione al Commissario straordinario la ricorrente non dubita. Lesiva della posizione costituzionale delle Regioni avrebbe potuto essere la previsione della

sostituzione alle amministrazioni regionali, da parte del Commissario straordinario, decorso il termine di trenta giorni per l'adozione dei provvedimenti di loro competenza. Ma una simile evenienza è estranea alla logica delle disposizioni impugnate, giacché l'art. 10, comma 44, espressamente prevede che la sostituzione sia deliberata dal Consiglio dei ministri.

Risultano in tal modo rispettati i limiti entro i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale può prevedere e disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni. Perché possa ritenersi legittima la previsione del potere di sostituzione dello Stato alle Regioni è infatti necessario che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; 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 congrue garanzie procedurali, in conformità al principio di leale collaborazione.

Nella specie, il potere sostitutivo è previsto dal d.l. n. 49 del 2003 in relazione ad inadempienze delle amministrazioni regionali relative all'attuazione della normativa in tema di prelievo supplementare; il suo esercizio è subordinato alla previa delibera del Consiglio dei ministri ed è affidato ad un organo statale nominato previo parere della Conferenza permanente. Inoltre, è osservato il principio di leale collaborazione, giacché la delibera del Consiglio dei ministri è preceduta dalla diffida e dalla concessione di un termine per l'adozione degli atti o il compimento delle attività omessi dalla Regione, sicché, nel termine stabilito, ben potrà la Regione interessata interloquire con l'autorità statale e, attraverso l'autonomo adempimento, evitare la sostituzione, ovvero contestarne la sussistenza dei presupposti (sentenze n. 416 del 1995 e n. 69 del 2004; ordinanza n. 53 del 2003). È infine indubbio il carattere vincolato nell'*an* delle attività o degli atti in relazione ai quali è configurabile l'intervento sostitutivo, inserendosi i compiti di spettanza regionale nel procedimento finalizzato, entro termini stabiliti, alla attuazione della normativa sul prelievo supplementare.

Sotto quest'ultimo profilo, la ricorrente si duole unicamente della possibilità che il potere sostitutivo di cui all'art. 10, commi 42-44, del d.l. n. 49 del 2003 venga esercitato anche con riferimento all'attività prevista dall'art. 3, comma 4, lettera *c*). Questa disposizione attiene alle priorità alle quali deve ispirarsi la riassegnazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, delle quote revocate per mancata utilizzazione, totale o parziale, da parte dei loro titolari nel precedente periodo di contabilizzazione, secondo quanto disposto dall'art. 3, commi 1, 2 e 3. Ebbene, l'art. 3, comma 4, prevede che alla riassegnazione debba provvedersi, in primo luogo, in favore dei produttori che hanno subito la riduzione della quota "B", ai sensi del d.l. 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46, nei limiti del quantitativo ridotto (lettera *a*), e, in secondo luogo, dei giovani imprenditori agricoli, anche non titolari di quota (lettera *b*). Ai sensi della lettera *c*) del medesimo comma, i quantitativi residui sono assegnati sulla base di criteri oggettivi autonomamente determinati dalle Regioni e dalle Province autonome, che assicurano anche il mantenimento diffuso delle strutture produttive esistenti sul territorio con la finalità di riassorbire il fenomeno della sovrapproduzione. Al comma 4-*bis*, poi, l'art. 3 del d.l. n. 49 del 2003 pone una condizione negativa, stabilendo che in nessun caso possono beneficiare delle assegnazioni di cui al comma 4 i produttori che, a partire dal periodo 1995-1996, abbiano venduto, affittato o comunque ceduto per un periodo superiore a due annate, in tutto o in parte, i quantitativi di riferimento di cui erano titolari.

Alla luce di tale quadro normativo, la censura proposta dalla ricorrente risulta infondata. Ciò che, ai fini dell'applicazione del prelievo supplementare, la legge nazionale configura come attività necessaria è la riassegnazione delle quote; attività, questa, che, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del d.l. n. 49 del 2003, deve intervenire prima dell'inizio del periodo immediatamente successivo a quello in corso al momento della comunicazione agli interessati del relativo provvedimento amministrativo. Oggetto della sostituzione, in caso di inadempienza delle Regioni, potrà quindi essere unicamente l'attività di riassegnazione delle quote revocate, da effettuarsi sulla base delle priorità stabilite dalle lettere *a*) e *b*) dell'art. 3, comma 4, del citato d.l.; la sostituzione non potrà

invece avere ad oggetto la determinazione dei criteri, espressamente devoluta all'autonomia delle Regioni e delle Province autonome, per l'assegnazione dei quantitativi che dovessero residuare una volta soddisfatte le priorità di cui alle lettere *a*) e *b*). In sostanza, ove tali criteri residuali siano stati fissati e la Regione non abbia provveduto, nei termini dovuti, alla riassegnazione delle quote revocate, la sostituzione potrà risolversi anche nell'applicazione dei criteri previsti dalla legislazione regionale; ove, viceversa, le Regioni a tanto non abbiano provveduto, la sostituzione non potrà che comportare la riassegnazione delle quote sulla base delle priorità indicate dalla legge statale. Anche sotto tale profilo, pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 42-45, del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

F.to:

Gustavo  
ZAGREBELSKY,  
Presidente

Carlo MEZZANOTTE,  
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,  
Cancelliere

Depositata in  
Cancelleria il 19 luglio  
2004.

Il Direttore della  
Cancelleria

F.to: DI PAOLA