

[1100/304] Fallimento - Dichiarazione - Effetti - Per i creditori - Esclusione della prelazione sugli interessi - Artt. 54 comma 3 e 55 comma 1 r.d. n. 267 del 1942 - Applicazione del principio anche alla ipotesi degli interessi dovuti sui crediti privilegiati di lavoro nella procedura di fallimento del datore di lavoro - Preteso contrasto con artt. 3 e 36 Cost. - Precedente pronuncia di illegittimità parziale *in parte qua* (sent. n. 204 del 1989) - Perdita di efficacia della norma - Manifesta inammissibilità della questione (relativa a norma già dichiarata illegittima).
(Cost., artt. 3 e 36; r.d. 16 marzo 1942 n. 267, artt. 54 comma 3 e 55 comma 1).

È manifestamente inammissibile, riguardando norme già dichiarate illegittime, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., degli artt. 54 comma 3 e 55 comma 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (legge fallimentare). Tali articoli vengono denunciati nella parte in cui escludono che i crediti di lavoro, garantiti da privilegio, producano interessi muniti della stessa prelazione che assiste il capitale, nel corso della procedura fallimentare, deducendo che la Corte cost., con la sent. n. 300 del 1986, ha dichiarato illegittima siffatta esclusione, in relazione ai crediti di lavoro, con espresso riferimento al concordato preventivo, e che il principio è da estendere nell'ambito del fallimento.

Effettivamente con la sent. n. 204 del 1989, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 54 comma 3 e 55 comma 1 r.d. n. 267 del 1942, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di fallimento del datore di lavoro (1).

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 54 comma 3 e 55 comma 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso con ordinanza emessa il 18 febbraio 1988 dal Tribunale di Monza nel procedimento civile vertente tra Cusini Enrico e il Fallimento Zucca Giuseppe s.a.s., iscritta al n. 452 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1ª serie spec. dell'anno 1988.

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 1989 il Giudice relatore Aldo Corasaniti.

Ritenuto che nel giudizio di opposizione allo stato passivo del fallimento della s.a.s. Zucca Giuseppe, promosso da Cusini Enrico, già dipendente della società, il Tribunale di Monza, con ordinanza emessa il 18 febbraio 1988 (R.O. n. 452 del 1988), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., degli artt. 54 comma 3, e 55 comma 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (l. fall.), nella parte in cui escludono che i crediti di lavoro, garantiti da privilegio, producano interessi muniti della stessa prelazione che assiste il capitale, nel corso della procedura fallimentare, deducendo che la Corte costituzionale, con la sent. n. 300 del 1986, ha dichiarato illegittima siffatta esclusione, in relazione ai crediti di lavoro, con espresso riferimento al concordato preventivo, e che il principio è da estendere nell'ambito del fallimento;

che non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, né vi è stata costituzione delle parti.

Considerato che questa Corte, con la sent. n. 204 del 1989, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 54 comma 3, e 55 comma 1 r.d. n. 267 del 1942, nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di fallimento del datore di lavoro;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26 comma 2 l. 11 marzo 1953 n. 87, e 9 comma 2, norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 54 comma 3, e 55 comma 1 r.d. 16 marzo 1942 n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) nella parte in cui non estendono la prelazione agli interessi dovuti sui crediti privilegiati da lavoro nella procedura di fallimento, sollevata dal Tribunale di Monza con l'ordinanza indicata in epigrafe, perché già dichiarati costituzionalmente illegittimi nella stessa parte con la sent. di questa Corte n. 204 del 1989.

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in questa *Rivista* 1988, II, 2638.

L'annuncio del dispositivo è in *G.U.* n. 17 del 26 aprile 1989, 1ª serie spec.

(1) Sull'inammissibilità pronunciata per il fatto che la norma è venuta meno in seguito a sentenza di accoglimento cfr. nota redaz. alla ord. n. 195 del 1989, *supra*, 876. Sul merito cfr. sent. n. 204 del 1989, e relativa nota redaz., *supra*, 912.

SENTENZA — (13 aprile) 21 aprile 1989 n. 229 — Pres. Saja — Red. Cheli — Regione Lombardia (avv. Onida) c. Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato Favara).

[2288/20] Regioni in genere - Controlli - Sugli atti delle Regioni - Annullamento straordinario - Art. 2 comma 3 lett. p) l. n. 400 del 1988 - Annullamento degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome da parte del Consiglio dei Ministri a tutela dell'unità dell'ordinamento - Impugnazione della Regione Lombardia per preteso contrasto con artt. 5, 115, 125, 126 e 134 Cost. - Superamento delle eccezioni circa il carattere meramente ricognitivo della disposizione (che si differenzia dall'art. 6 r.d. n. 383 del 1934 sia perché il potere viene affidato al Consiglio dei Ministri anziché genericamente al Governo, sia perché riguarda esplicitamente anche le Regioni e le Province autonome ed in tale eventualità richiede il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali) - Riconoscimento del fondamento costituzionale (politico) dell'autonomia regionale consacrata nell'art. 115 Cost. (trovando necessaria base nelle stesse norme costituzionali) i controlli dello Stato sugli atti amministrativi regionali - Inammissibilità di un potere del tipo di quello attribuito dall'art. impugnato (sia che lo consi-

deri espressione di controllo sulla legittimità degli atti amministrativi delle Regioni, non essendo riconducibile al modello del controllo decentrato previsto dall'art. 125 Cost.); sia che lo si consideri atto di autotutela (presupponente una visione monolitica della P.A. incompatibile con il disegno pluralistico della Costituzione); sia infine che lo si qualifichi come atto di alta amministrazione (trattandosi di intervento non di indirizzo ma specifico e puntuale espresso in una misura di massima discrezionalità in quanto facoltativo e svincolato da qualsiasi tipizzazione dei contenuti e degli interessi da affermare) - Illegittimità costituzionale.

(Cost. artt. 5, 115, 118, 125, 126, 134; l. 23 agosto 1988 n. 400, art. 2 comma 3 lett. p).

È costituzionalmente illegittimo, in quanto incompatibile con la natura stessa dell'autonomia delle Regioni (e delle Province autonome) quale risulta dalla Costituzione (artt. 5, 115, 118, 125, 126 e 134 Cost.) l'art. 2 comma 3 lett. p) nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome.

Premesso che tale annullamento non si identifica con quello già previsto dall'art. 6 del t.u. della legge comunale e provinciale (sia perché affidato non al Governo genericamente inteso, ma al Consiglio dei Ministri; sia perché si estende agli atti delle Regioni e delle Province autonome prevedendo in questo caso anche il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali) e rilevato che il potere di annullamento ex art. 6 r.d. n. 383 del 1934 è stato giudicato legittimo dalla giurisprudenza della Corte cost., va sottolineata la natura costituzionale (o politica) dell'autonomia regionale conseguendone che il complesso sistema delle relazioni fra Stato e Regioni deve trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione cosicché ogni potere dello Stato, suscettibile di incidere nella sfera di tale autonomia (fondamentalmente riconosciuta dall'art. 115 Cost.) in modo da ridurne la misura e la portata va necessariamente agganciato a principi costituzionali.

Un potere di annullamento generale straordinario e svincolato da qualsiasi limite temporale non trova fondamento costituzionale, a prescindere dalla qualificazione che si intenda attribuire al potere stesso con richiamo alle opinioni che si sono venute enunciando a proposito dell'art. 6 del t.u. n. 383 del 1934.

Ove si muova dalla considerazione del potere stesso come potere di controllo sulla legittimità degli atti, esso deve essere inquadrato nello schema dell'art. 25 Cost. per risultare compatibile con la Costituzione, dovendosi escludere la compatibilità in quanto esercitata in forma accentrata attraverso il Consiglio dei Ministri, laddove la detta norma costituzionale impone che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione avvenga da parte di un organo dello Stato in forma decentrata.

Ma anche configurando l'annullamento straordinario o come atto di autotutela (legato all'esigenza di preservare l'unità dell'ordinamento amministrativo), o come atto di alta amministrazione (destinato a far prevalere nel conflitto fra interessi centrali e locali le esigenze connesse all'indirizzo politico nazionale) il risultato non cambierebbe; in effetti un concetto monolitico di autotutela non è conciliabile con il disegno pluralista tracciato dalla Carta repubblicana, mentre anche a ritenere che si tratti di atti di alta amministrazione, l'intervento

limitativo considerato non di indirizzo, ma specifico e puntuale, risultando discrezionale al massimo (in quanto svincolato da qualsiasi tipizzazione dei contenuti e degli interessi da affermare in sede di adozione del provvedimento demolitorio non potrebbe ritenersi in sintonia con la Costituzione).

La dichiarazione di incostituzionalità non comporta, peraltro, che gli atti amministrativi di Regioni e Province autonome e viziati da illegittimità possano godere, una volta superata la soglia dei controlli amministrativi ordinari, di una sorta di immunità da forme di sindacato successive all'inizio della loro efficacia, operando comunque al riguardo l'annullamento d'ufficio, i comuni strumenti di controllo giurisdizionale, il conflitto d'attribuzione davanti alla stessa Corte cost. (1).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3 lett. p) l. 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina della attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 12 ottobre 1988, depositato in cancelleria il 18 ottobre 1988 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1988.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri; udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 1989 il Giudice relatore Enzo Cheli;

uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione e l'avv. dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

RITENUTO IN FATTO. — 1. Con ricorso notificato il 12 ottobre 1988 la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 2 comma 3 lett. p) l. 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nella parte in cui sottopone alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio dei Stato e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, « le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome », con riferimento agli artt. 5, 115, 118, 125, 126 e 134 Cost. (quest'ultimo anche in relazione all'art. 39 l. Il marzo 1953 n. 87). Secondo la ricorrente la norma in esame, pur limitandosi in apparenza a ridisciplinare il modo di esercizio del potere di annullamento già previsto dall'art. 6 r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (t.u. l. com. e prov.), avrebbe una portata sostanzialmente innovativa, includendo per la prima volta le Regioni e le Province autonome tra gli enti sottoposti a questo tipo di controllo. Successivamente all'entrata in vigore della Carta repubblicana, infatti, tale inclusione — sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa — avrebbe incontrato l'opposizione unanime della dottrina che, vedendo nel potere in questione un mezzo di autotutela, lo avrebbe fatto discendere dalla posizione di supremazia spettante al Governo nell'ambito di un sistema amministrativo concepito come « unitario e monolitico », sistema cui l'amministrazione regionale, in virtù della sua autonomia costituzionale, non potrebbe comunque fare capo.

La ricorrente sostiene inoltre che non esistono nella giurisprudenza di questa Corte precedenti favorevoli all'estensione di tale potere governati-

vo di annullamento anche agli atti delle Regioni e Province autonome. Le sentt. n. 24 del 1957 e n. 23 del 1959 riguarderebbero, infatti, il potere di annullamento nei confronti degli enti minori; la sent. n. 58 del 1959 avrebbe esplicitamente lasciato impregiudicato il problema; la sent. n. 207 del 1971, infine, avrebbe riconosciuto l'applicabilità dell'art. 6 t.u. l. com. e prov. alle Regioni a statuto speciale solo sulla base di una « svista », ossia di un'errata lettura delle citate decisioni del 1957 e del 1959.

A sostegno delle sue censure la ricorrente afferma che la norma impugnata pone in questione « la stessa essenza del sistema autonomistico configurato dalla Costituzione », sistema e funzioni non disponibili se non entro limiti precisi da parte del legislatore ordinario (artt. 5, 115, 117 e 118 Cost.); sulla disciplina costituzionalizzata degli elementi fondamentali di tutti i procedimenti di controllo sull'attività e sugli organi delle Regioni (artt. 125, 126 e 127 Cost.); infine, sulla esclusiva attribuzione alla Corte costituzionale del potere di risolvere i conflitti di legittimità che possono insorgere fra Regione e Stato (artt. 127 e 134 Cost.; art. 39 l. 11 marzo 1953 n. 87).

Alla luce di siffatti principi la previsione in via legislativa di un potere di controllo governativo generale e innominato e altresì caratterizzato dalla massima discrezionalità, violerebbe in primo luogo i principi di legalità e di riserva di legge che governano i rapporti fra Stato e Regioni; in secondo luogo, svuoterebbe di significato l'articolato strumentario di controlli previsto dalla Costituzione e, in particolare, la competenza della Corte costituzionale in ordine ai conflitti di attribuzione originati da atti amministrativi regionali.

L'esercizio del potere in esame non potrebbe del resto giustificarsi né con la presenza di un obiettivo interesse al ripristino della legalità — dato che il Governo non potrebbe assumere il ruolo di giudice o di controllore fuori dei casi indicati dalla Costituzione —; né con l'esigenza di far prevalere l'interesse nazionale su quello delle Regioni. In ordine a quest'ultimo punto la ricorrente rileva che la formulazione della norma impugnata legittimerebbe l'uso in funzione politica del potere in esame. Il previsto parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, infatti, potrebbe configurarsi solo come strumento di ulteriore valutazione non della legittimità dell'atto da annullare, ma dell'interesse politico in nome del quale il Governo intende annullarlo. A questo proposito la ricorrente contesta che il Governo, sia pure previo parere della Commissione parlamentare, possa sovrapporre la propria valutazione politica a quella compiuta dall'amministrazione regionale: detta valutazione potrebbe, infatti, fondarsi solo sull'attribuzione legislativa di poteri specifici, disciplinati in modo da assicurarne la corretta utilizzazione, mentre, anche là dove la Costituzione ammette che la valutazione statale dell'interesse nazionale prevalga definitivamente, non sarebbe in ogni caso il Governo a poter decidere, ma solo il Parlamento (art. 127 comma 4).

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio per resistere

al ricorso, osservando sostanzialmente: che la garanzia costituzionale delle autonomie regionali non può tramutarsi in salvaguardia degli atti amministrativi regionali illegittimi; che la potestà di annullamento straordinario non è riducibile a semplice modalità di « controllo »; che la illegittimità costituzionale di una legge regionale non è « sanata » dall'atto positivo di controllo e può essere rilevata in via incidentale in ogni tempo; che la disposizione *sub iudice* ha recepito gli insegnamenti dati da questa Corte con la sent. n. 207 del 1971.

Solo in via subordinata il resistente ha rilevato che l'art. 125 comma 1 Cost. non imporrebbe affatto che la potestà di controllo debba esaurirsi irreversibilmente in tempi brevi (ad esempio, i « venti giorni dal ricevimento » previsti dall'art. 45 l. 10 febbraio 1953 n. 62); che non possa aversi, quanto meno in via straordinaria, un intervento demolitorio successivo all'inizio della esecutività dell'atto già controllato; che il controllo non possa prendere forma diversa dall'« annullamento ».

3. In prossimità dell'udienza la Regione Lombardia ha depositato memoria, diffondendosi a esaminare la natura del contestato potere di annullamento straordinario. Le origini e la storia di tale istituto dimostrerebbero che si tratta non di un potere di controllo, ma di amministrazione attiva, tant'è che il suo esercizio risulta condizionato non solo all'asserita illegittimità dell'atto da annullare, ma anche al ricorrere di un interesse pubblico attuale. Tale interesse dovrebbe individuarsi, secondola ricorrente, nello stesso interesse pubblico che ha presieduto alla formazione dell'atto, fondandosi, di conseguenza, il potere in esame sulla tradizionale concezione dell'« autarchia », secondo cui gli enti pubblici sono « organi indiretti » dello Stato, deputati a curare interessi che non sono esclusivamente propri, ma che rimangono anche interessi dello Stato. Detta concezione contrasterebbe peraltro con la disciplina costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni (o Province autonome), che presuppone la titolarità, in capo a queste, di funzioni e interessi « propri », legittimando di contro eventuali « interferenze » dello Stato solo in funzione del perseguimento di specifici interessi di rilievo nazionale o ultraregionale suscettibili di trovare fondamento in una norma costituzionale.

4. Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, dove si rileva che l'istituto dell'annullamento straordinario era « diritto vivente » già prima dell'entrata in vigore della disciplina impugnata e che, rispetto al passato e agli stessi principi posti dalla giurisprudenza di questa Corte, la norma in contestazione avrebbe il merito di accrescere il livello delle garanzie apprestate a favore dei soggetti di autonomia, grazie alla esplicita attribuzione del potere di annullamento al Governo nella sua collegialità, al specifica indicazione del fine di « tutela dell'unità dell'ordinamento », nonché alla previsione del parere della Commissione parlamentare, chiamata ad apprezzare il profilo dell'« interesse nazionale » rispetto all'annullamento dell'atto illegittimo. Dette garanzie non pregiudicherebbero, d'altro canto, la giurisdizione di questa Corte in ordine agli atti am-

ministrativi regionali invasivi di competenze statali, poiché l'area dell'« invasività » sarebbe, ad avviso del resistente, molto più ristretta dell'area delle residue illegittimità.

Il Presidente del Consiglio — dopo aver individuato il fondamento dell'istituto in esame nel principio di unità della Repubblica (art. 5 Cost.) e nel principio di legalità — fa osservare che la « consolidazione » dell'atto amministrativo illegittimo non è regola generale nel nostro ordinamento, dove peraltro non esiste neppure una « riserva di giurisdizione » per quanto attiene alla rimozione degli atti illegittimi. Ragioni di funzionalità delle funzioni imporrebbero anzi di preferire la rimozione in via amministrativa, evitando di incrementare ulteriormente la « giurisdizionalizzazione » dei conflitti tra amministrazioni, specie quando, come nel caso in esame, essi mal si adattano ai presupposti di legittimità e di interesse caratteristici del processo amministrativo. Rispetto alla disapplicazione l'annullamento governativo costituirebbe, infatti, uno strumento molto più lineare e preciso; rispetto all'ordinario controllo sugli atti esso consentirebbe una valutazione meno frettolosa e sommaria, oltre che estensibile alle ipotesi di illegalità c.d. « sopravvenuta ».

Riguardo alla natura del potere, il resistente nega, infine, che si tratti di controllo (e che quindi possa invocarsi l'art. 125 Cost.), a causa del rilievo che nell'annullamento straordinario, a differenza che negli atti di controllo, assumerebbe l'interesse nazionale « attuale »: interesse che sarebbe dunque distinto e separato rispetto a quello perseguito dall'amministrazione regionale.

* * *

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Forma oggetto d'impugnativa dell'art. 2 comma 3 lett. p) l. 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nella parte in cui attribuisce alla competenza del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, « le determinazioni concerenenti l'annullamento straordinario, a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi » delle Regioni e delle Province autonome.

Ad avviso della Regione Lombardia tale norma risulterebbe viziata nella legittimità per violazione degli artt. 5, 115, 118, 125, 126 e 134 Cost. (anche in riferimento all'art. 39 l. 11 marzo 1953 n. 87), in quanto suscettibile di ledere « la stessa essenza del sistema autonomistico configurato nella Costituzione », incidendo sul « carattere costituzionale » dell'autonomia regionale sancita dall'art. 115 Cost., sia con riferimento all'« attribuzione alle Regioni di poteri e funzioni non disponibili se non entro limiti precisi da parte del legislatore ordinario (artt. 117 e 118 Cost.) », sia con riferimento alla « disciplina costituzionalizzata degli elementi fondamentali di tutti i procedimenti di controllo sull'attività e sugli organi della Regione (artt. 125, 126 e 127) », sia, infine, in relazione all'« esclusiva attribuzione alla Corte costituzionale dei poteri di risoluzione autoritativa dei conflitti di

legittimità che possono sorgere fra Regione e Stato-persona, di cui il Governo è portavoce unitario (artt. 134 e 127 Cost.) ». Né il richiamo all'interesse nazionale o ad altri interessi pubblici affidati alla cura dello Stato potrebbe comunque giustificare l'attribuzione allo stesso « di un potere generale e innominato di annullamento degli atti amministrativi » senza limiti di materia o condizioni sostanziali di esercizio: dal che l'asserita violazione anche dei principi di legalità e di riserva di legge che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

2. Il ricorso è fondato.

L'annullamento straordinario previsto dalla disposizione impugnata trova il suo antecedente storico diretto nell'art. 6 t.u. l. com. e prov. approvato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (norma, a sua volta, mutuata dall'art. 114 r.d. 30 dicembre 1923 n. 2839, ma già presente nei regolamenti di esecuzione della l. com. e prov. succedutisi dopo il 1865), dove si attribuiva al Governo « la facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denunzia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di leggi e di regolamenti generali o speciali ».

Rispetto a tale precedente formulazione la disciplina in contestazione ha, peraltro, introdotto alcune novità rilevanti: riferendo il potere di annullamento non al Governo genericamente inteso, ma al Consiglio dei Ministri; estendendo esplicitamente la sua applicazione anche agli atti amministrativi delle regioni e delle province autonome; prevedendo, in questo caso, accanto al parere del Consiglio di Stato, anche il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Questi elementi di novità appaiono sufficienti a escludere la possibilità di configurare la norma impugnata — contrariamente a quanto asserito dalla difesa dello Stato — come meramente ricognitiva o confermativa di una norma preesistente ovvero di un « diritto vivente » già da tempo consolidato.

3. L'esame della giurisprudenza costituzionale in tema di annullamento governativo previsto dall'art. 6 r.d. n. 383 del 1934 concorre, d'altro canto, a convalidare tale indicazione.

Questa Corte, com'è noto, fin dai primi anni della sua attività, si è in più occasioni occupata di tale potere, riconoscendone sia l'esclusiva spettanza al Governo centrale sia la legittimità nel caso in cui venga esercitato, in presenza di un interesse attuale di carattere generale, come strumento d'intervento eccezionale nei confronti degli atti dei Comuni e delle Province (sentt. n. 24 del 1957; n. 23 del 1959; n. 73 del 1960; n. 74 del 1960; n. 128 del 1963; n. 4 del 1966).

La giurisprudenza costituzionale non ha avuto, invece, in passato occasione di affrontare in termini diretti il problema dell'ammissibilità di un potere governativo di annullamento straordinario nei confronti degli atti amministrativi delle Regioni, ordinarie e speciali, e delle Province autonome: di talché tale problema è rimasto sinora, in sede giurisprudenziale, del tutto impregiudicato, mentre è stato esplicitamente risolto, in sede legislativa, solo attraverso la norma di cui è causa, formulata per la prima volta nella l. n. 400 del 1988.

4. Poste tali premesse, ai fini della soluzione della questione, vanno innanzitutto richiamati i principi affermati dalla Costituzione a fondamento dell'ordinamento delle autonomie territoriali e che connotano la stessa forma di Stato italiana come « Stato regionale ». A tal proposito, la norma fondamentale — al di là delle enunciazioni più generali tracciate in tema di autonomia e decentramento dall'art. 5 Cost. — può essere individuata nell'art. 115 Cost., secondo cui « le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri secondo i principi fissati nella Costituzione »: norma ben differenziata, nei suoi contenuti, da quella espressa con l'art. 128 Cost., dove si qualificano le Province e i Comuni come « enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». Tale diversità di formulazione mette, pertanto, in luce la natura costituzionale (o politica) dell'autonomia regionale, nonché l'attribuzione alle stesse Regioni della qualità di soggetti non solo amministrativi, ma costituzionali, investiti tra l'altro di una funzione quale quella legislativa, tradizionalmente riservata, nel modello di Stato liberale a impianto centralista, allo Stato-persona.

La natura costituzionale che risulta conferita all'autonomia regionale comporta, come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini. L'ulteriore conseguenza sarà che ad ogni potere d'intervento dello Stato, suscettibile d'incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto — così come accade con le forme puntuali del controllo — la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale.

5. Tale fondamento specifico — nonostante il richiamo espresso nella norma impugnata ad un fine generico di « tutela dell'unità dell'ordinamento » — non può essere reperito per quanto riguarda un potere di annullamento generale, straordinario e svincolato da qualunque limite temporale, quale quello di cui è causa: dal disegno costituzionale scaturiscono, invece, chiare indicazioni contrarie all'ammissibilità di un potere di questo tipo, anche in riferimento alla natura che si intenda riconoscere allo stesso.

Come è noto, su questo punto, diverse sono state le tesi enunciate, tanto in sede scientifica che giurisprudenziale, con riferimento al potere di cui all'art. 6 r.d. n. 383 del 1934: da quelle che hanno individuato in tale potere una forma speciale di controllo sugli atti; a quelle che ne hanno, invece, avvicinato la natura alle forme dell'autotutela e dell'annullamento d'ufficio; a quelle, infine, che, valorizzando al massimo la discrezionalità dell'intervento, hanno ricondotto il potere in parola all'attività di « alta amministrazione » o di « indirizzo politico ». In realtà, il fatto che il potere venga esercitato da un soggetto esterno all'amministrazione che ha posto l'atto da annullare e nei confronti di atti comunque viziati nella legittimità induce a ritenere prevalenti, nella fattispecie, le garanzie della legalità che si ricollegano al controllo di legittimità sugli atti, pur con tutte le connota-

zioni speciali che tendono ad avvicinare il potere stesso all'amministrazione attiva, in relazione sia alla facoltatività dell'annullamento, sia all'inesistenza di un limite temporale per il suo esercizio, sia all'ampia discrezionalità della valutazione relativa alla presenza di un interesse attuale di carattere generale in grado di giustificare l'intervento straordinario del Governo.

Se così è, il potere in esame non potrà non essere ricondotto alla disciplina del controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni posta dall'art. 125 Cost., disciplina che — al pari di quella espressa sempre in tema di controlli negli artt. 126 e 127 Cost. — viene a presentarsi come tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di un'autonomia compiutamente definita in sede costituzionale. Da qui l'incompatibilità della disposizione impugnata, dove si prevede un tipo particolare di controllo di legittimità da esercitare in forma accentrata attraverso il Governo, con il contenuto normativo dell'art. 125 Cost., dove s'impone, invece, che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione avvenga da parte di un organo dello Stato « in forma decentrata ».

6. La conclusione relativa all'incostituzionalità del potere in esame non potrebbe, d'altro canto, essere superata neppure ove s'intendesse collocare il potere stesso fuori dell'ambito di operatività dell'art. 125 Cost., seguendo le diverse tesi che hanno configurato l'annullamento straordinario o come atto di autotutela (legato all'esigenza di preservare l'unità dell'ordinamento amministrativo) o come atto di « alta amministrazione » (destinato a far prevalere nel conflitto tra interessi locali e centrali, le esigenze connesse all'indirizzo politico nazionale). Nel primo caso, infatti, occorrerebbe muovere dall'accettazione di una visione monolitica dell'amministrazione pubblica — quale quella che risulta sottesa alla stessa possibilità d'impiego degli strumenti di autotutela — visione certamente incompatibile con il disegno pluralista tracciato dalla Carta repubblicana, dove la valutazione anche politica di larga parte degli interessi locali risulta affidata alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, con apparati distinti da quelli del Governo e dell'amministrazione centrale; mentre, nel secondo caso, l'incostituzionalità deriverebbe dal fatto della previsione di un intervento limitativo della sfera regionale non d'indirizzo, bensì specifico e puntuale, intervento che — per quanto avallato dal parere non vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali — si verrebbe pure sempre a configurare come caratterizzato dal massimo della discrezionalità, per il fatto di essere facoltativo e svincolato a qualsivoglia tipizzazione dei contenuti o degli interessi generali da affermare in sede di adozione del provvedimento demolitorio.

7. Sotto qualunque profilo si voglia inquadrare, il potere in questione si presenta, dunque, incostituzionale ove venga esercitato nei confronti delle Regioni, ordinarie e speciali, e delle Province autonome, in quanto incompatibile con la natura stessa della loro autonomia, così come definita

nel disegno tracciato dal titolo quinto della parte seconda della Costituzione, derogabile, ma solo in termini più favorevoli, per le autonomie speciali. Tale conclusione non comporta, peraltro, che gli atti amministrativi di tali enti, ove risultino viziati nella legittimità possano godere — una volta superata la soglia dei controlli amministrativi ordinari — di una sorta di immunità da forme di sindacato successive all'inizio della loro efficacia, suscettibili di condurre all'annullamento dell'atto: tale sindacato, com'è noto, si potrà, infatti, pur sempre attivare, oltre che attraverso l'annullamento di ufficio da parte dello stesso ente che ha emesso l'atto, attraverso i comuni strumenti del controllo giurisdizionale e del conflitto di attribuzione da sollevare innanzi a questa Corte, nel rispetto delle forme e dei limiti fissati dalle diverse procedure.

P. Q. M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3 lett. p) l. 23 agosto 1988 n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nella parte in cui prevede l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome.

Il ricorso è pubblicato in questa *Rivista* 1988, II, 3150.

(1) Affrontando la questione dell'applicabilità del potere governativo di annullamento straordinario di atti amministrativi illegittimi alle Regioni ed alle Province autonome, la presente sentenza cita un insieme cospicuo di precedenti (che si riferiscono all'art. 6 del t.u. della legge comunale e provinciale, approvato con r.d. 3 marzo 1934), non del tutto conformi alla tesi enunciata; si tratta delle sentt. nn. 24 del 1957, 23 del 1959, 73 e 74 del 1960, 128 del 1963 e 4 del 1966, cui va aggiunta la sent. n. 58 del 1959 non citata nel testo. In questa pronuncia il potere governativo di annullamento straordinario viene ritenuto da una parte « di carattere generale, non limitato ai soli atti degli enti locali » e dall'altra « da esercitarsi soltanto se con l'illegittimità concorrono motivi attuali e concreti d'interesse generale all'annullamento » (sent. n. 24 del 1957).

Il carattere di « principio generale il quale... trascende l'ambito delle materie cui si riferisce l'accennato testo unico » viene ribadito dalla sent. n. 58 del 1959, che risulta quindi in contrasto con le affermazioni radicalmente negative contenute nella presente circa l'applicabilità di tale principio alle Regioni ed alle Province autonome.

Quanto alla natura del potere in esame la sent. n. 23 del 1959 lo aveva definito: « un mezzo di autotutela dell'amministrazione pubblica intesa come ordinamento unitario », pur riconoscendo peraltro che era « destinato ad essere discrezionalmente impiegato... in sede di altra amministrazione ». Quest'orientamento, in bilico tra due tesi (potere di autotutela o di alta amministrazione) è corretto dalla presente in quanto si ritiene qui che siano prevalenti « le garanzie della legalità che si ricollegano al controllo di legittimità sugli atti » (punto 5 in diritto) e si riconduce quindi il potere di annullamento straordinario alla disciplina posta dall'art. 127 Cost., che risulta insuscettibile di estensione.

Va però sottolineato che i precedenti citati si riferiscono, in genere, ad un contenzioso fra lo Stato e le Regioni a statuto speciale che ritenevano di poter esercitare un potere di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi nei confronti degli enti locali ubicati nel proprio territorio. Si tende quindi a sottolineare principalmente quanto il potere di annullamento straordinario resti « legato non a paradigmi pre-

determinati ma alle mutevoli esigenze e valutazioni dell'interesse pubblico » (sent. n. 23 del 1959) e quindi non possa essere che prerogativa esclusiva del Governo; cfr. in merito la nota di CANNADA BARTOLI alla sent. n. 23 del 1959, in questa *Rivista* 1959, 330 ss., nonché C. LAVAGNA, *L'art. 6 della legge comunale e provinciale all'esame della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1959, 1091 ss.; F. CUOCOLO, *Conflitti di attribuzioni; interessi regionali; potere governativo di annullamento di atti amministrativi illegittimi*, in questa *Rivista* 1966, 53 ss. Nella presente sentenza invece il punto centrale dell'argomentazione va ricercato nella distinzione fra natura legislativa dell'autonomia comunale e provinciale e natura costituzionale dell'autonomia regionale, che non consente alcuna trasposizione agli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome di un potere analogo a quello ex art. 6 r.d. n. 383 del 1934.

Segue un'osservazione del prof. Roberto Bin.

Annullamento governativo degli atti amministrativi regionali: è proprio l'ultima parola?

1. Si può dire che, nel merito, la decisione fosse prevedibile, se non scontata, più difficile è invece cogliere il senso complessivo di questa sentenza, le sue implicazioni « di principio » nel contesto della regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni.

La norma impugnata (l'art. 2, lett. p) della l. n. 400 del 1988) si cela in una serie di disposizioni che — come ha precisato la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 242 del 1989 (1), di poco successiva, e come si sosteneva già dell'elencazione contenuta nel r.d. 14 novembre 1901 n. 466 (2) — svolgono una funzione essenzialmente ricognitiva e riassuntiva delle attribuzioni decisionali del Consiglio dei Ministri, nell'ambito della ripartizione di competenze tra gli organi che compongono il Governo. Ma nella stesura della lett. p), forse per la scrittura troppo affrettata o per un eccesso di zelo burocratico, si è andati ben oltre la mera ricognizione del « diritto vivente » (come sostenuto invece dall'Avvocatura dello Stato).

Innanzitutto, non si può certo dire che fosse pacifica l'attribuzione al Consiglio dei Ministri del potere di annullamento. È vero che la giurisprudenza amministrativa più recente si è orientata in questo senso, a partire da una nota decisione del Consiglio di Stato del 1968 (3); ma è vero anche che, in primo luogo, si tratta del solo potere *generale* di annullamento governativo (quello previsto dall'art. 6 del t.u. della l.c. e p.), poiché è rimasta ferma (e rimane ferma anche dopo la l. n. 400, come pare fuori di dubbio) l'attribuzione di poteri analoghi ai Ministri in base a disposizioni particolari (4); e che, in secondo luogo, la dottrina è tutt'altro che convinta di questo orientamento giurisprudenziale. Giannini (5) definisce « improvvida » la svolta del giudice amministrativo, com-

(1) Con tale sentenza la Corte ha rigettato, tra le altre, le questioni sollevate in ordine alle lett. d) (deliberazione degli atti di indirizzo e coordinamento), h) (deliberazione delle linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria) e dell'intero comma 3 dell'art. 2, nonché della lett. b) dell'art. 12 (consultazione della Conferenza permanente sui criteri generali relativi all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento), motivando proprio con il carattere ricognitivo e procedurale delle disposizioni impugnate. Come è prassi ordinaria quando la questione sia già stata decisa nel senso dell'illegittimità costituzionale, la Corte ha dichiarato inoltre la manifesta inammissibilità dei ricorsi del Veneto, delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna avverso la stessa lett. p) della l. n. 400.

(2) Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Milano 1949 (IV ed.), II.

(3) Ad. plen. 6 dicembre 1968 n. 30, in *Foro amm.* 1968, I, 2, 1629 ss.

(4) Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano 1970, 1088; A. M. SANDULLI, *Il potere governativo di annullamento e le Regioni*, in *Dir. e soc.* 1975, 205 ss., 215; D. RESTA, *Sull'applicabilità del potere di annullamento d'ufficio art. 6 t.u. l. com. prov. del 1934 n. 383 agli atti amministrativi delle Regioni e degli enti subregionali*, in *Foro amm.* 1976, 1465 ss., 1480. Ma già E. CANNADA BARTOLI, *Annulabilità e annullamento (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. II, 484 ss., 491 s.

(5) *Op. cit.*, rispett. 1090 e 1087.

piuta « senza chiara consapevolezza »; Sandulli (6) riferisce quanto « inesattamente » ed « impropriamente » ritiene la giurisprudenza amministrativa; per Resta (7), meno drastico e più indiretto, « non vi sono dubbi che non si riesce a poter dimostrare la necessità della deliberazione del Consiglio dei Ministri ».

Ovviamente la questione non sta solo nella determinazione dell'organo competente: ché, anzi, da questo punto di vista bisognerebbe salutare la l. n. 400 come una opportuna (anche se, magari, non felicissima) soluzione di un problema aperto. Alla determinazione dell'organo si guarda invece con un preciso obiettivo, cioè decidere della « natura giuridica » del potere in questione. Forse non si tratta di una relazione necessaria (8), ma l'attribuzione della competenza al Consiglio dei Ministri serve di regola per motivare la qualificazione dell'annullamento governativo come *atto di alta amministrazione*, e viceversa (9). Va poi da sé che la ricostruzione della « natura giuridica » di un istituto non è mai operazione esente da « ricadute » prescrittive: di regola, anzi, è effettuata proprio per integrare (se non modificare) i dati positivi della disciplina giuridica di esso; e tanto più equivoca è la categoria impiegata per designare la « natura giuridica » di un istituto, tanto più forte e impregiudicata (dai dati positivi) sarà l'integrazione della disciplina legislativa. Nel caso dell'annullamento governativo degli atti amministrativi, le « ricadute » più forti della sua assegnazione alla categoria dell'« alta amministrazione » — che, di tutte le categorie del diritto pubblico, è tra quelle più equivocate — portano dritto ad accreditare l'estensione del potere di annullamento agli atti amministrativi delle Regioni (e degli enti dipendenti). È Virga (10) ad enunciare questa sequenza nel modo più apodittico: « Tale annullamento rientra fra i provvedimenti di alta amministrazione, e quindi richiede la deliberazione del Consiglio dei Ministri »; « Anche gli atti amministrativi della Regione sono soggetti al potere di annullamento di ufficio del Governo dello Stato ».

E con ciò si è giunti al tema della sentenza in commento.

2. È senz'altro prevalente in dottrina l'idea che l'annullamento governativo non sia estensibile agli atti delle Regioni (e degli enti dipendenti da esse). Essa è suffragata generalmente da tre argomenti: nessuno dei quali, a dire il vero, appare decisivo, ma che tuttavia, accuratamente intrecciati, sembrano fornire una base giustificativa più solida di quanto forse non sia.

Il primo argomento, di tenore più generale e introduttivo, insiste sul carattere costituzionale della sfera di attribuzioni regionali. Le parole di Sandulli (11) sono le più efficaci: « Nello Stato regionale alle Regioni — dotate di soggettività ed autonomia costituzionalmente garantite, e fornite di « potere politico » (onde si qualificano come « enti costituzionali ») — è fatta, nel campo amministrativo, una posizione la quale — se non è immune dalla vigilanza dello Stato (art. 125 Cost.), e dalla possibilità di interventi straordinari dello Stato (tassativamente indicati) a tutela della legalità e della sicurezza nazionale (art. 126 Cost.) — è tuttavia assolutamente distaccata e distinta rispetto allo Stato amministrazione ». Si vuole soprattutto sottolineare la cesura tra Amministrazione

(6) *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1982 (XIII ed.), 648.

(7) *Op. cit.*, 1484.

(8) Lo nega, a ragione, D. RESTA, *op. cit.*

(9) In questo senso si esprime la maggior parte degli autori: cfr. E. CANNADA BARTOLI, *Annullabilità*, cit., 492; ID., *Aspetti costituzionali dell'annullamento governativo di provvedimenti amministrativi*, in questa *Rivista* 1959, 330 ss.; F. CUOCOLO, *Conflitti di attribuzioni; interessi regionali; potere governativo di annullamento di atti amministrativi illegittimi*, in questa *Rivista* 1966, 53 ss., 65; G. CUGURRA, *L'annullamento governativo come atto di « alta amministrazione »*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1970, 604 ss., 628; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, IV ed., Milano 1973, 447 s.; G. GHETTI, *Annullamento d'ufficio dell'atto amministrativo*, in *Digesto dir. pubbl.*, vol. I, 270 s.

(10) *Il provvedimento amministrativo*, cit., 447-449. Nello stesso senso cfr. anche, tra gli autori più recenti, A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento*, Padova 1979, 103 s., n. 57; G. CORAGGIO, *Annullamento d'ufficio degli atti amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. II, 6.

(11) *Il potere governativo*, cit., 218.

statale e Amministrazione regionale, per evidenziare la diversa dipendenza dalla legge statale, che nel caso dell'Amministrazione regionale sarebbe solo « mediata e indiretta » (12), strutturata secondo modalità predeterminate dalla Costituzione e tali da escludere l'ipotesi che le leggi dello Stato esercitino su di essa una « presa diretta » (13).

Il secondo argomento (che, come mostra la citazione di Sandulli, del primo è un corollario) insiste sulla tassatività delle forme di vigilanza e controllo che lo Stato può esercitare sugli atti e sugli organi regionali, negando quindi che sulla base di una legge ordinaria — precostituzionale, tra l'altro, sinché si trattava del t.u. della l.c. e p. — si potessero introdurre forme nuove, sia pure « straordinarie », di ingerenza statale nell'Amministrazione regionale (14).

Il terzo argomento è una specificazione del secondo, di cui rafforza il vigore retorico attraverso un ragionamento *ab absurdo*, volto a prefigurare gli effetti perversi che discenderebbero dall'eventuale legittimazione del potere governativo di annullamento, specie in relazione all'utilizzazione del ricorso per conflitto di attribuzione. La sua enunciazione si deve a Guarino (15), in un abile (e fortunata) difesa di fronte alla Corte costituzionale: « Il ricorso per conflitto di attribuzione può essere promosso solo entro un breve termine, mentre l'annullamento di ufficio può essere effettuato *in ogni tempo*; l'annullamento d'ufficio può essere disposto per *qualsiasi vizio* e quindi anche il vizio di invasione della sfera di competenza costituzionale dello Stato o di altra Regione. Seguono, da questi presupposti, due conseguenze: a) lo Stato, dopo aver proposto conflitto di attribuzione, in caso di sentenza di rigetto, potrebbe ... violare sostanzialmente il giudicato di codesta Sovrana Corte, annullando d'ufficio il provvedimento già impugnato; b) lo Stato, per non incorrere nel rischio di una decisione di rigetto, potrebbe astenersi dal proporre il conflitto di attribuzione, riservandosi di annullare di ufficio il provvedimento regionale, ove ne scorgesse l'opportunità ».

La sentenza in commento utilizza tutti e tre gli argomenti illustrati: « la natura costituzionale (o politica) dell'autonomia regionale » (punto 4 dell'« in diritto »); la disciplina dei controlli « tassativa e insuscettibile di estensione da parte del legislatore ordinario, in quanto posta a garanzia di una autonomia compiutamente definita in sede costituzionale » (punto 5); la necessità che lo Stato si avvalga dei « comuni strumenti del controllo giurisdizionale e del conflitto di attribuzione da sollevare innanzi a questa Corte, nel rispetto delle forme e dei limiti fissati dalle diverse procedure » (punto 7). È necessario chiedersi però se, e fino a che punto, questi argomenti siano persuasivi.

3. La natura costituzionale dell'autonomia regionale è — ovviamente — fuori discussione: ma se ne possono trarre risposte univoche a tutti i problemi specifici? La stessa giurisprudenza costituzionale è cosparsa — come tutti sanno — di distinguo, a partire dalle diverse coniugazioni del principio di autonomia con la difesa degli « interessi nazionali ». Sul tema specifico dell'annullamento governativo poi, è vero solo a metà ciò che la sentenza in commento afferma: che la Corte non ha mai affrontato in termini diretti (non però perché non ne abbia avuto l'occasione) (16) la legittimità del

(12) S. BARTOLE, *L'annullamento governativo di atti regionali in una confusa fattispecie di diritto tributario*, in *Dir. prat. trib.* 1972, II, 437 ss., 444.

(13) G. BERTI, *Ordinamento amministrativo, annullamento governativo e autonomia regionale*, in questa *Rivista* 1971, 2818 ss., 2827.

(14) Cfr. C. LAVAGNA, *L'art. 6 della legge comunale e provinciale all'esame della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1959, 1123 ss., 1127 s.; G. BERTI, *op. cit.*, 2834; A. M. SANDULLI, *Il potere governativo*, cit., 220; D. RESTA, *op. cit.*, 1490.

(15) La memoria difensiva è pubblicata in questa *Rivista* 1959, 1094 ss. (il passo citato è alle pp. 1119 s.). L'argomento è stato ampiamente utilizzato in seguito: cfr., per es., L. PALADIN, *Diritto regionale*, II ed., Padova 1976, 378; S. BARTOLE, *op. cit.*, 441.

(16) La sent. n. 58 del 1959 (in questa *Rivista* 1959, 1091 ss.) aveva come tema proprio l'annullamento governativo di provvedimenti amministrativi della Regione Sicilia: ma la Corte volle aggirare il problema, assumendo come *ratio decidendi* del conflitto l'argomento di Guarino riportato in precedenza, e tramutando di fatto il conflitto tra Stato e Regione in uno tra poteri dello Stato, cioè il Governo e la Corte stessa: in questo senso cfr. il commento di C. LAVAGNA, *op. cit.*, 1123 ss.

potere governativo di annullamento degli atti amministrativi regionali, ma non anche che ha lasciato la questione « del tutto impregiudicata ». Tant'è vero che vi è pure chi, anche nella dottrina più recente, si sente di poter definire « ferma » la giurisprudenza costituzionale nell'affermare proprio il contrario, cioè la legittima estensione dell'annullamento agli atti regionali (17). E non a torto.

I precedenti favorevoli all'estensione del potere governativo alle Regioni non si trovano tanto nella sent. n. 207 del 1971 (18), che pure lo affermava esplicitamente: si trattava, infatti, di un *obiter dictum* (si voleva contestare l'ipotesi di disapplicazione di atti amministrativi regionali definitivi laddove vi fossero altri rimedi come, appunto, l'annullamento d'ufficio), autorevolmente giudicato « una svista » (19). I veri elementi a favore di una simile opinione si ritrovano nelle altre sentenze della Corte in tema (e non) di annullamento governativo, anche se non direttamente rivolte al problema dell'applicabilità dell'istituto agli atti regionali.

Traspare da esse una concezione del rapporto tra Amministrazione statale e Amministrazione regionale che costituisce il presupposto necessario (e fors'anche sufficiente) per una conclusione del genere. Si riferisce a quell'idea di *continuità* — anziché di separazione — tra Amministrazioni statali e regionali, che viene generalmente espressa con la locuzione « unità dell'ordinamento amministrativo » (20), e che è anzitutto *unità di interessi* (21), seguendo la quale viene quasi automatico riconoscere nell'organo di vertice, il Governo, la sede ultima della composizione autoritativa dei conflitti d'interesse. Vale a dire che l'istituto dell'annullamento, come *potere generale* del Governo esercitabile nei confronti di *tutti* gli atti amministrativi, appartiene necessariamente a quella concezione monolitica e accentrata dell'Amministrazione: al punto di essere in essa implicita, trattata come principio generale che, in fondo, non abbisognerebbe neppure di un esplicito fondamento legislativo (che infatti per molto tempo è mancato) (22).

Che questa concezione dell'Amministrazione pubblica non sia adeguata ai principi della Costituzione vigente è cosa talmente ripetuta e dimostrata che non appare il caso di insistervi. L'aver affermato con fermezza il principio opposto è indubbiamente l'aspetto più importante della sentenza che si annota, perché in ciò sta il vero e proprio *revirement* (anche se certo non improvviso né inatteso) della Corte: l'illegittimità del potere governativo di annullare gli atti amministrativi regionali ne è l'inevitabile conseguenza.

Si deve però sottolineare che la dichiarazione di illegittimità travolge solo *quel* potere, generale e generico, che la l. n. 400 confermava al Consiglio dei Ministri sul presupposto — c'è da immaginare — che fosse un potere già ad esso spettante in base ai « principi ». *Quel* potere è caratterizzato da tratti tali — come dice la Corte, « dal massimo della discrezionalità, per il fatto di essere facoltativo e *svincolato da qualsiasi tipizzazione dei contenuti o degli interessi generali* da affermare in sede di adozione del provvedimento demolitorio » — da renderlo difficilmente compatibile con il principio di legalità.

Non a caso si richiama questo principio, poiché è su di esso che la giurisprudenza costituzionale ha fatto perno per comporre gli elementi di un *test* cui sottoporre gli atti di indirizzo e coordinamento (e le norme legislative che li fondano) (23).

(17) P. VIRGA, *op. cit.*, 449. Nello stesso senso cfr. anche G. CORAGGIO, *op. cit.*, 6.

(18) In questa *Rivista* 1971, 2310 ss.

(19) Cfr. A. M. SANDULLI, *Il potere*, cit., 220, n. 52; più esplicito ancora L. PALADIN, *op. cit.*, 378.

(20) Si vedano in particolare, con riferimento specifico al potere di annullamento, oltre alla sent. n. 20 del 1971, le sentt. nn. 23 del 1959 (in questa *Rivista* 1959, 329 ss., 338), 58 del 1959 (in questa *Rivista* 1959, 1091 ss., 1119), 4 del 1966 (in questa *Rivista* 1966, 51 ss., 69).

(21) Su questo aspetto, sottolineato in particolare dalla sent. n. 24 del 1957 (in questa *Rivista* 1957, 373 ss., 386), si vedano le considerazioni critiche di A. M. SANDULLI, *Il potere*, cit., 216-220.

(22) Su questi temi cfr. soprattutto E. CANNADA BARTOLI, *Aspetti costituzionali*, cit., e A. M. SANDULLI, *Il potere*, cit.

(23) Per tutte, si veda le sent. n. 177 del 1988 (in questa *Rivista* 1988, I, 608), che contiene una sorta di « testo unico » dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

La vicinanza tra la funzione di indirizzo e coordinamento ed il potere governativo di annullamento, nell'ipotesi che venga esteso agli atti regionali, è evidente, ed è stata immediatamente colta dalla dottrina. Ma del potere di annullamento, nell'ottica dei rapporti tra Stato e Regioni, non ci si è occupati molto dopo la metà degli anni '70, quando cioè incominciava appena l'esperienza concreta di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, che aveva ricevuto sino ad allora solo una configurazione legislativa astratta (e contestata). Allora il tema poteva essere liquidato facilmente (nel senso di negare qualsiasi legittimazione al potere di annullamento attraverso le categorie dell'indirizzo e coordinamento), applicando un'idea complessiva dei rapporti tra Stato e autonomie regionali che oggi non può non apparire ispirata a forme eccessivamente « euclidee » di ripartizione dei ruoli. Sandulli (24) se ne libera affermando che la funzione di indirizzo e coordinamento non può concretarsi « in atti operativi, risolvendosi il suo compito nel fornire le indicazioni per l'azione degli organi propriamente operativi (quelli dotati di competenze operative), la quale, a propria volta, non può essere esercitata, in concreto, se non attraverso i poteri "nominati" di cui ciascuna autorità è dotata »; Berti (25), che scrive nell'71, non può andare oltre il rifiuto « di principio » di qualsiasi parallelismo (allora abbozzato da Benvenuti) tra amministrazione e legislazione regionale, quanto ai rispettivi legami diretti con l'amministrazione e la legislazione statali, e di ogni tentativo di usare la funzione di indirizzo e coordinamento per « tentare un reimpiego del discorso sull'unità dell'ordinamento amministrativo »; Bartole (26), che scrive nell'anno successivo, pur cogliendo le « connessioni dirette e immediate » tra i due temi, nega però che le « ragioni di similitudine » tra essi possano costituire valido motivo per agganciarli « eventualmente in un rapporto di strumentalità », per l'estraneità del potere di annullamento a quelle forme di negoziazione in cui — « a quanto risulta » — dovrebbe manifestarsi l'indirizzo e coordinamento.

Oggi — dopo che la stessa giurisprudenza costituzionale ci ha abituati a formule molto più complesse di separazione e di connessione degli interessi, e dei poteri relativi alla cura degli stessi — è lecito chiedersi se ragionare e argomentare sulla sola base della « natura costituzionale » dell'autonomia regionale basti a risolvere di un sol colpo il problema dell'annullamento governativo. A parte la questione delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni, che non risulta affrontata, si può davvero escludere qualsiasi ripensamento della Corte un giorno che il legislatore nazionale (27) prevedesse casi di annullamento d'ufficio di atti amministrativi regionali, non come strumento generale e generico, ma specificamente previsto dalla legge per la difesa di interessi « tipizzati », o meglio, per ipotesi « tipizzate » dell'interesse nazionale?

4. Per non scartare da subito questa eventualità, bisogna controbattere gli altri due argomenti portati dalla sentenza (e dalla dottrina) a sostegno della tesi negativa: la tassatività dei controlli sugli atti e sugli organi regionali, previsti dalla Costituzione; il divieto di aggirare le forme e i limiti fissati per il contenzioso.

Quanto al primo, va però detto che l'assimilazione dell'annullamento al controllo, già contestata dalla dottrina, è stata seccamente rifiutata dalla giurisprudenza costituzionale antecedente. E non a torto, se è vero che le caratteristiche specifiche dell'istituto dell'annullamento d'ufficio — anzitutto l'*estemporaneità* dello strumento, che è testualmente definito « straordinario », e la *discrezionalità* del suo impiego, che ha nell'illegittimità dell'atto annullato « un presupposto logico », non la sua ragione (28) — sono

(24) *Il potere*, cit., 221; con le stesse parole D. RESTA, *op. cit.*, 1492.

(25) *Op. cit.*, 2827 s.

(26) *Op. cit.*, 447 s.

(27) La legittimità di una legge specifica che assegnasse al Governo il potere di annullamento degli atti amministrativi regionali è per altro affermata *de iure condendo* da G. CUGURRA, *op. cit.*, 617 ss., ma solo nelle materie di competenza concorrente delle Regioni (per una critica a questa impostazione, cfr. S. BARTOLE, *op. cit.*, 444 ss.). A favore della legittimità di un potere di annullamento degli atti amministrativi regionali esercitabile in circostanze del tutto eccezionali in cui non sia esperibile alcun altro rimedio, anche di ordine giurisdizionale, cfr. E. GRIZZI, *Manuale di diritto regionale*, IV ed., Milano 1981, 614.

(28) Così M. S. GIANNINI, *op. cit.*, 1089.

l'esatto opposto delle caratteristiche di *continuità* e *doverosità* che distinguono i controlli (29). Né, d'altra parte, nell'attuale decisione il giudice costituzionale ha tanta convinzione da mutare radicalmente lo schema concettuale, se è vero che l'assimilazione dell'annullamento ai controlli è proposta con più di un'attenuazione, e non esime di tener conto di ipotesi ricostruttive diverse (l'annullamento come espressione di autotutela o di alta Amministrazione). Si deve perciò concludere che la tassatività dei controlli appare un argomento forte più per confutare l'ipotesi concettuale di un'inserzione tra essi dell'istituto dell'annullamento, che non per motivare l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo.

Non del tutto convincente appare anche l'altro argomento, che è rovesciabile. In fondo, l'eventuale abuso dello strumento dell'annullamento governativo, allo scopo di aggirare le regole e i limiti cui soggiace la proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzione, non è privo di antidoti: ché, anzi, proprio nel conflitto di attribuzione (promosso, questa volta, dalla Regione) si può trovare il rimedio ultimo.

Il problema sta invece nel considerare se non esista almeno una ipotesi in cui l'annullamento possa risultare l'unico strumento a disposizione del Governo per evitare che l'atto amministrativo regionale provochi una grave e irreparabile lesione degli interessi nazionali: ipotesi che non sembra da scartare *a priori*. Il forte connotato di discrezionalità dell'annullamento, che è il motivo per cui è così accreditata la sua imputazione alla categoria dell'« alta amministrazione » (30), è da riferire ad una valutazione dell'interesse pubblico in tutto diversa — per qualità non meno che per quantità, se è lecito esprimersi in questi termini — da quella che può compiere un giudice, sia pure il giudice costituzionale. La chiave sta nell'« attualità » dell'interesse pubblico che si fa valere in sede di annullamento (31), e nella possibilità che il legislatore riesca a tipizzare situazioni in cui sia accettabile (perché, per esempio, impegnano « valori » costituzionali) che il Governo rimuova d'autorità atti amministrativi regionali che risultino « anacronistici » (per usare un termine del lessico corrente della Corte costituzionale) rispetto all'attuale percezione dell'interesse nazionale.

Quel giorno il problema dell'annullamento governativo degli atti amministrativi regionali si riaprirà.

ROBERTO BIN

(29) Si vedano in particolare le sentt. nn. 23 del 1959 (in questa *Rivista* 1959, 329 ss., 339) e 73 del 1960 (in questa *Rivista* 1960, 1235 ss., 1240).

(30) Cfr. in particolare F. CUOCOLO, *op. cit.*, 65 s.

(31) Cfr. M. S. GIANNINI, *op. cit.*, 1088 s.

SENTENZA — (13 aprile) 21 aprile 1989 n. 230 — Pres. Saja — Red. Ferri — Pellicciari (nel procedimento penale contro Mebus) — Casadio (nel procedimento penale contro Lombardi) — Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato).

[2500/0] Sequestro - Penale - Custodia - Compenso del custode - Determinazione - Art. 5 l. n. 836 del 1965 - Previsione della indennità giornaliera dovuta ai custodi indicati negli artt. 102 e 103 della tariffa penale approvata con r.d. n. 2701 in L. 300 - Preteso contrasto con artt. 3, 36, 42 Cost. - Costatazione della irrisorietà del compenso previsto (sia pure distinto dal rimborso delle spese di conservazione) nel raffronto con il trattamento a favore del custode nel sequestro amministrativo nonostante l'analogia dei procedimenti (risultando comunque irragionevole la norma che prevede un compenso in misura del tutto simbolica) - Contrasto con art. 3 Cost. (restando assorbiti gli ulteriori profili dedotti i riferimenti agli artt. 36 e 42 Cost.) - Illegittimità costituzionale parziale (nella parte in cui la norma denunciata

prevede la liquidazione dell'indennità giornaliera in L. 300, anziché con riferimento alle tariffe vigenti ed agli usi locali).

(Cost. artt. 3, 36, 42; L. 13 luglio 1965 n. 836, art. 5; r.d. 23 dicembre 1865 n. 2701, artt. 102, 103; l. 24 novembre 1981 n. 689, art. 13; d.P.R. 29 luglio 1982 n. 571, art. 12 comma 3).

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost. (risultando assorbito il profilo dedotto con riferimento agli artt. 36 e 42 Cost.) l'art. 5 l. 13 luglio 1965 n. 836 nella parte in cui non prevede la liquidazione della indennità giornaliera dovuta ai custodi indicati negli artt. 102 e 103 della tariffa penale approvata con r.d. 23 dicembre 1865 n. 2701 in L. 300 e successive variazioni, anziché con riferimento alle tariffe vigenti ed agli usi locali.

Viene denunciata la diversità di trattamento non già fra chi esercita l'attività di custodia in virtù di un contratto privato ed il custode del bene sottoposto a sequestro penale (che potrebbe giustificarsi dato che quest'ultimo opera nell'interesse della comunità intera), ma fra il custode nel sequestro penale ed il custode nel cosiddetto sequestro amministrativo eseguito ai sensi dell'art. 13 l. 24 novembre 1981 n. 689 in relazione al quale l'art. 12 comma 3 d.P.R. 29 luglio 1982 n. 571 stabilisce che occorre tener conto delle tariffe vigenti e degli usi locali.

La questione è fondata in relazione alla dedotta violazione del principio di eguaglianza.

Pur dando atto che il compenso spettante al custode ai sensi dei richiamati artt. 102 e 103 della tariffa ha riguardo ad entrambe le funzioni in cui si sostanzia la custodia in senso stretto, e cioè da un lato l'attività di vigilanza e dall'altra una attività di conservazione in senso materiale di stati di fatto o cose mobili in sequestro per le esigenze proprie del processo penale e restando distinto il compenso spettante al custode dalle spese di conservazione delle cose sequestrate, indubbiamente tale indennità di custodia non deve rivestire carattere del tutto irrisorio, puramente simbolico risultando per di più ingiustificatamente diversa da altre situazioni sostanzialmente analoghe. Nel raffronto fra l'attività del custode di un bene sottoposto a sequestro amministrativo e di un bene sottoposto a sequestro penale, non è dato di riscontrare alcun ragionevole motivo a giustificazione del diverso regime, tanto più ove si consideri che in entrambi i casi il rifiuto di assumere le funzioni dà luogo alle sanzioni previste dall'art. 366 c.p. (1).

Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5 l. 13 luglio 1965 n. 836 (Aumento delle indennità spettanti ai testimoni chiamati a deporre in materia civile e penale, ai consulenti tecnici, periti, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria ed ai custodi in materia penale), promossi con le seguenti ordinanze:

(1) ordinanza emessa il 16 giugno 1988 dal Tribunale di Bologna nel procedimento camerale sorto a seguito di incidente di esecuzione promosso da Pellicciari Enrichetta nel procedimento penale contro Mebus Karl, iscritta al n. 617 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 46, I^a serie spec., dell'anno 1988;