

Paolo Caretti

Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo

(doi: 10.1443/8489)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 6, novembre-dicembre 2002

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Macerata (Unimc)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo

di PAOLO CARETTI

1. Il tema della funzione di indirizzo e coordinamento e del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale mi è stato affidato circa una decina di anni fa, in occasione dell'organizzazione del primo di questi seminari sulla Corte costituzionale. Si tratta dunque di un tema che fin da allora io ho seguito e che oggi vi ripropongo attraverso l'esame di 48 pronunce della Corte, che abbracciano gli anni dal 1997 al 2001. Sono sentenze prevalentemente dedicate alla funzione di indirizzo e coordinamento e quindi si occupano di conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni aventi all'oggetto atti di esercizio di questa funzione. Ma, e questa è la prima osservazione che vorrei fare, sono rarissimi i casi in cui queste sentenze si occupano di atti che rechino nell'intestazione quella appunto di «atti di indirizzo e coordinamento»; uno degli aspetti più problematici e che meritano di essere criticati in ordine all'esercizio di questa funzione è che essa viene spesso esercitata attraverso una pluralità di atti di diversa forma. Ciò spiega perché, in molte di queste pronunce, la Corte costituzionale è innanzi tutto impegnata a definire qual è la natura dell'atto sottoposto al suo esame (si tratta spesso di decreti ministeriali, a volte a di regolamenti ministeriali o regolamenti del Governo, altre volte addirittura circolari ministeriali). C'è sempre o quasi sempre una parte di queste pronunce in cui la Corte è chiamata ad una opera di qualificazione dell'atto sottopostole, dopo di che essa procede nel suo giudizio. Il primo rilievo che emerge da queste sentenze è dunque che la funzione di indirizzo e coordinamento mantiene anche in questi anni più recenti una **modalità di esercizio non legata ad atti tipici, ma ad atti della più diversa natura**, il che naturalmente non agevola il giudizio della Corte; lo rende più complicato e spesso rende anche più difficile dividerne le conclusioni. È evidente, infatti, che la deci-

sione in ordine alla natura dell'atto comporta poi tutta una serie di conseguenze in ordine al regime dell'atto stesso.

Passo ora ad esporvi brevemente i risultati dell'esame di questo gruppo di sentenze toccando due aspetti: il primo, rappresentato dalla rilevazione delle novità registrabili nella giurisprudenza più recente in ordine alla funzione di indirizzo e coordinamento e al potere sostitutivo, rispetto a quelli che erano stati i punti d'arrivo di tale giurisprudenza al riguardo negli anni precedenti; il secondo rappresentato dall'esame dei problemi più attuali, aperti dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Il primo aspetto. Quali erano i punti di arrivo della giurisprudenza della Corte su questi due istituti dell'indirizzo e coordinamento e del potere sostitutivo? Sull'indirizzo e coordinamento i punti di arrivo ormai consolidati al 1997 della giurisprudenza della Corte erano sostanzialmente i seguenti: necessario fondamento legislativo della funzione e indirizzo del coordinamento; rispetto di limiti formali e procedurali; competenza del consiglio dei ministri, quindi dell'organo collegiale del Governo e non dei singoli Ministri; rispetto del principio di leale collaborazione nei confronti delle Regioni (il che pone l'esigenza di regole procedurali che coinvolgessero queste ultime nella definizione del contenuto dell'atto); rispetto del principio di legalità sostanziale (il che esige che la legge attributiva del potere di indirizzo e coordinamento indichi anche i criteri in base ai quali la funzione deve essere esercitata, cioè provveda a delimitare la discrezionalità del Governo); impossibilità di spingere l'indirizzo e coordinamento fino al punto di determinare l'annullamento delle competenze regionali (l'atto di indirizzo e coordinamento deve appunto indirizzare e coordinare, ma non può essere un atto espropriativo). Aggiungo che è anche grazie a questi risultati dello sviluppo della giurisprudenza della Corte che siamo arrivati, proprio nel 1997, con la l. 59, ad una disciplina dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, quella prevista nell'art. 8, in cui essi trovano fedele applicazione, tranne che per un aspetto che verrà infatti, come ora vedremo, censurato da una delle sentenze esaminate.

Per quello che riguarda il potere sostitutivo, i punti di arrivo della giurisprudenza della Corte erano in larga misura analoghi, perché si tratta di un istituto che, sia pure con un significato diverso e una portata diversa, risponde alla stessa finalità della funzione di indirizzo e coordinamento: anche il potere sostitutivo serve a garantire, la coerenza complessiva di un sistema, là dove esso presenta delle smagliature in ordine non all'esercizio delle funzioni regionali, ma al loro mancato esercizio. Anche a questo riguardo la Corte costituzionale

ha affermato che si tratta di un potere da ritenersi costituzionalmente legittimo, ancorché non espressamente nominato, purché sia conferito con legge, che venga esercitato nel rispetto di determinate regole procedurali (una fase in contraddittorio con le Regioni, l'eventuale diffida ad adempiere entro un certo termine), nonché del principio di leale collaborazione. Questo per quello che riguarda l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti dell'attività amministrativa regionale. Ma la prassi degli anni che ci stanno alle spalle e la giurisprudenza della Corte era anche giunta ad un altro risultato, in ordine all'esercizio del potere sostitutivo, questa volta nei confronti dell'attività legislativa regionale, ossia quello di giustificare una sorta di potere sostitutivo preventivo nei confronti delle Regioni. Si pensi alla prassi di adottare leggi cornice comprensive di norme di principio con annessa disciplina di dettaglio, quest'ultima solo eventualmente derogabile dal legislatore regionale in materia di competenza legislativa concorrente: le Regioni restavano libere di modificare la disciplina di dettaglio delle leggi cornice e tuttavia la legge dello Stato costruita in quel modo diventava un prodotto normativo autosufficiente, realizzando così una sorta di garanzia preventiva nei confronti di una eventuale inerzia legislativa regionale nel dare attuazione ai principi fondamentali delle materie di competenza concorrente. E la Corte costituzionale, anche qui con qualche equilibrismo, era riuscita a trovare una giustificazione costituzionale a questa tecnica che appunto potremo chiamare di **sostituzione preventiva**.

Rispetto a questi punti di arrivo della giurisprudenza della Corte quali ci sono delle novità significative nelle sentenze di questi ultimi cinque anni? Direi di no, non ci sono delle grandi novità. Mi pare che siano due gli elementi fondamentali che caratterizzano la giurisprudenza più recente e che sono però largamente presenti anche nella giurisprudenza degli anni precedenti. Il primo è che queste sentenze sono più opinabili, sia nella motivazione che nei risultati, quando adottano come criterio di giudizio il rispetto o meno del principio di legalità sostanziale, ovvero quando la Corte intende verificare se l'atto di indirizzo e coordinamento si è mantenuto o meno al di qua di quella soglia oltre la quale, secondo le parole della Corte stessa, «si arriva ad una compressione eccessiva delle competenze regionali». Siamo del resto di fronte ad un criterio, ad un parametro di giudizio, che entra nel merito politico dell'atto governativo e dunque un parametro la cui opinabilità finisce inevitabilmente per riflettersi sull'opinabilità del giudizio della Corte.

Vi faccio solo un esempio: c'è una sentenza del 1998, la n. 273, in cui viene impugnato un atto di indirizzo e coordinamento per l'at-

tuazione di una legge del 1994 in tema di valutazione di impatto ambientale. La Corte riconosce che il contenuto di questo atto è particolarmente dettagliato, particolarmente minuto, però siccome ad impugnarlo è una Regione a statuto speciale, allora la Corte ne dà una sorta di interpretazione adeguatrice. Riconosce che il contenuto dell'atto si presenta in astratto contrario al criterio che la stessa Corte aveva fissato, ma, nel caso di specie, essa lo salva da una pronuncia di incostituzionalità, ritenendo la Regione pienamente legittimata a disattenderlo per la parte di dettaglio. Ma implicitamente che cosa vuol dire questo discorso? Che se ad impugnarla fosse stata una Regione di diritto comune, probabilmente questo atto sarebbe stato salvato egualmente da una pronuncia di incostituzionalità, in nome del diverso regime di autonomia tra i due tipi di Regione. È solo un esempio, ma serve a sottolineare un primo dato: queste sentenze confermano le incertezze della Corte e l'opinabilità delle sue decisioni allorché essa utilizza criteri che la portano a valutazioni di merito in ordine all'atto sottoposto a suo giudizio.

Invece la Corte è molto più rigorosa, e questo è un altro dato da sottolineare, quando si muove sul terreno suo proprio, ossia quello della verifica del rispetto o meno da parte degli atti di indirizzo e di coordinamento dei limiti di carattere formale e procedurale che la Corte stessa aveva identificato. Così ad esempio nella sent. n. 408/98 che riguarda l'impugnativa proprio di quell'art. 8 della l. 59/97, che ha definito la nuova disciplina dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. La Corte riconosce fondate le doglianze regionali in base alle quali quella disciplina, abrogando la disposizione contenuta nella l. 400/88 che riservava alla competenza del Consiglio dei Ministri il potere di adottare atti di indirizzo e coordinamento, determinava una amministrativizzazione della funzione, che proprio in virtù di quella abrogazione, avrebbe potuto essere riconosciuta direttamente a singoli Ministri, senza nemmeno più il bisogno forse di una autorizzazione legislativa. Il punto quindi che veniva messo in discussione da quella abrogazione, secondo le Regioni, era proprio uno di quelli sui quali la Corte aveva più volte insistito, cioè che la funzione di indirizzo e coordinamento doveva essere esercitata soltanto dall'organo collegiale di Governo. Infatti la Corte accoglie il ricorso delle Regioni e dichiara incostituzionale l'art. 8 della l. 59, nella parte in cui appunto abrogava e quindi eliminava la competenza esclusiva del Consiglio dei Ministri nell'adottare gli atti di indirizzo e coordinamento.

Su un altro profilo invece questa sentenza dà torto alle Regioni. Queste ultime avevano sollevato dubbi circa la conformità a Costitu-

zione della prevista possibilità da parte del Governo di adottare atti di indirizzo e coordinamento in via di urgenza, senza la previa intesa con la conferenza Stato-Regioni, con un coinvolgimento delle Regioni solo successivo (il Consiglio dei Ministri adotta l'atto; lo sottopone successivamente al parere della conferenza Stato-Regioni; se il parere è contrario, il Governo è obbligato a riesaminare l'atto, ma può ovviamente confermarlo). Pareva alle Regioni, e credo fondatamente, che introdurre, in nome dell'urgenza, una deroga alle procedure di concertazione come quelle che invece i commi precedenti dell'art. 8 prevedono, finiva per svuotare di significato quelle garanzie procedurali, in quanto deroga legata ad un presupposto di difficile precisazione e che comunque rimaneva nell'esclusiva valutazione del Governo. Ma la Corte è stata di diverso avviso, affermando che il principio di leale collaborazione, quello appunto che spiega perché invece di regola gli atti di indirizzo e coordinamento, secondo l'art. 8, devono essere presi di intesa con la conferenza Stato-Regioni, non è un principio destinato ad avere un'unica soluzione applicativa, quella appunto della previa intesa, ben potendo invece assumere anche attuazioni diverse. In caso di urgenza, la leale collaborazione si traduce in un coinvolgimento delle Regioni non preventivo ma successivo, e questo per la Corte è sufficiente a far salvo il rispetto di quel principio.

Ancora, sempre in ordine alla tenuta dei limiti formali e procedurali, è da citare la sent. n. 420/99. Si tratta di un ricorso della Provincia di Trento contro un decreto del Ministero della Sanità in materia di disciplina dei compiti di coordinamento da svolgersi a livello nazionale in materia di sangue ed emoderivati. Anche qui la Corte (è una delle tante sentenze in cui essa si deve impegnare a definire previamente la natura dell'atto sottoposto al suo giudizio) accoglie il ricorso per violazione del limite di legalità formale. Non c'è nessuna legge che attribuisca al Ministero della Sanità il compito di esercitare una funzione di indirizzo e coordinamento in questa materia.

Ancora, la sent. n. 425 del 1999: Regione Emilia-Romagna e Provincia di Trento e Bolzano, impugnano un regolamento del 1997, adottato in attuazione di una direttiva CEE del 1992 in materia di conservazione degli habitat naturali. Questo regolamento prevede vari poteri ministeriali di indirizzo e coordinamento. Qui non c'è una legge, ma è il regolamento che attribuisce questi poteri di indirizzo e coordinamento e le Regioni avevano fondato su questo aspetto il loro ricorso. Qui la Corte riconferma il limite rappresentato dal principio di legalità, ma lo ritiene rispettato alla luce dell'esistenza di della direttiva comunitaria al riguardo.

Ancora, sent. n. 63/2000: le Province di Trento e Bolzano impu-

gnano un d.l. del 1997, poi convertito in legge, che reca disposizioni urgenti in materia di attività medica libero-professionale ed impugnano anche un decreto del Ministero della Sanità in tema di determinazione di termini e sanzioni per inadempienze degli amministratori delle USL e delle aziende ospedaliere. Anche qui la Corte accoglie il ricorso per la parte in cui le disposizioni impugnate affidano ad un Ministro potere di indirizzo e coordinamento, in violazione della regola per cui invece questa funzione può essere esercitata soltanto dal Consiglio dei Ministri.

Ancora una sentenza più recente, la n. 266/2001: la Provincia di Trento impugna un decreto del Ministero dell'Ambiente in tema di requisiti tecnici per la costruzione e l'esercizio dei serbatoi interrati; un decreto che prevede l'esercizio di una serie di poteri di indirizzo e coordinamento in capo allo stesso Ministro dell'Ambiente. Anche in questo caso, il ricorso è accolto perché tali poteri sono attribuiti direttamente dal decreto ministeriale e non da una legge, in violazione del principio di legalità formale. E pur riconducendo gli stessi poteri alla c.d. funzione di indirizzo e coordinamento tecnico, si afferma la loro necessaria sottoposizione, ai sensi dell'art. 8 della l. 59, alle stesse procedure partecipate di ogni altro atto di indirizzo e coordinamento, che viceversa il decreto ministeriale non prevedeva.

Così ancora la sent. 272/2001: la Provincia di Bolzano impugna un decreto legge, poi convertito in legge, in tema di interventi urgenti per l'attuazione del piano sanitario nazionale, nel quale si prevede l'attribuzione al Ministero di un potere di indirizzo e coordinamento, ma senza il necessario coinvolgimento della Provincia, in sede di esercizio, in violazione di una disposizione di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige ed in particolare dell'art. 3 del d.lgs. n. 266/92. La Corte accoglie il ricorso, affermando che le regole procedurali che inseriscono le Regioni nel procedimento di adozione di un atto di indirizzo e coordinamento non sono regole facoltative, non sono a disposizione né del Governo né del legislatore; devono essere necessariamente previste e rispettate.

Potrei richiamare altre sentenze, ma mi pare che quelle citate siano sufficienti a chiarire questo secondo dato: se le pronunce della Corte appaiono più opinabili quando essa utilizza criteri di giudizio che la portano ad entrare nel merito dell'atto di indirizzo e coordinamento, assai più rigorose esse si presentano nel richiedere il rispetto dei limiti di carattere formale e procedurale cui l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento di cui deve attenersi.

Per quello che riguarda il potere sostitutivo c'è in realtà una unica sentenza nel pacchetto che ho esaminato e per l'appunto riguarda

una sostituzione di fronte ad una inerzia legislativa, cioè di un potere sostitutivo esercitato non nei confronti di un mancato esercizio di una funzione amministrativa regionale, ma nei confronti di una attività legislativa regionale. Si tratta della sent. n. 110/2001, che riguarda l'impugnativa da parte della Regione Veneto del d.lgs. n. 96/99, il quale reca nell'intestazione «intervento sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 4 comma 5 della legge 59/97». È noto che questa disposizione prevede che le Regioni provvedano a trasferire agli enti locali le funzioni amministrative loro conferite dallo Stato (salvo quelle che richiedono un esercizio unitario) entro un certo termine, aggiungendo che se quel termine non viene rispettato, il Governo è legittimato a sostituirsi alle Regioni con atti ovviamente di natura legislativa, appunto decreti legislativi. Anche in questo caso, la Corte accoglie il ricorso regionale per il mancato rispetto di una regola procedurale: non era stata sentita la Regione, prima che venisse adottato il decreto legislativo e per questa parte il decreto viene dichiarato illegittimo.

Per concludere questa prima parte del mio intervento, direi che se confrontiamo questo insieme di pronunce con quelle degli anni che le hanno precedute, non si registrano grandi novità; si confermano le due grandi tendenze che già prima erano emerse: una maggiore attenzione e un maggiore rigore al rispetto dei limiti formali e procedurali per l'esercizio di queste funzioni da parte dello Stato e invece più incertezze e difficoltà a mantenere una linea coerente nell'utilizzazione di parametri chiamiamoli così di merito (legalità sostanziale, divieto di esproprio delle competenze regionali e così via).

2. Vengo alla seconda parte del mio intervento, quella più attuale e forse più interessante perché più problematica. Quali sono i riflessi del nuovo titolo quinto della Costituzione su questi due istituti che abbiamo visto attraverso l'ottica del Giudice costituzionale?

Partiamo dalla funzione di indirizzo e coordinamento. Come abbiamo visto, gli anni che ci stanno alle spalle sono stati caratterizzati da un dibattito scientifico e da uno sviluppo della giurisprudenza costituzionale che hanno come *focus*, come centro, la definizione dei limiti e delle modalità di esercizio di una funzione di cui non si contesta più la legittimità costituzionale (all'inizio, quando questa funzione di indirizzo e coordinamento viene per la prima volta prevista e disciplinata dalla legge finanziaria regionale n. 281/70, essa fu impugnata davanti alla Corte in punto di incostituzionalità della funzione in sé, ma la Corte, in una pronuncia dello stesso anno, respinse tali dubbi, riconducendo tale funzione al limite dell'interesse nazionale,

alla tutela di interessi unitari, la cui salvaguardia, disse allora la Corte, può realizzarsi attraverso varie forme (non solo mediante la definizione con legge dei principi fondamentali delle materie di competenza regionale), tra cui anche gli atti di indirizzo e coordinamento. Una sentenza che chiuse il problema della costituzionalità o meno della funzione e che aprì quello sulle sue specifiche modalità di esercizio.

La riforma del titolo V invece sembra destinato a riaprire questo problema. Il primo interrogativo che è necessario porsi è infatti se, a seguito della riforma, la funzione di indirizzo e coordinamento sia da ritenersi ancora una funzione che ha un fondamento costituzionale.

E ci sono molti argomenti che hanno fatto dire a vari interpreti che la risposta a questo interrogativo deve essere una risposta negativa e cioè che il nuovo impianto del titolo V non consentirebbe più oggi di sciogliere quell'interrogativo nel senso a suo tempo scelto dalla Corte costituzionale. Infatti, è difficile negare che l'impostazione del nuovo titolo quinto presenti alcune caratteristiche di fondo che portano ad una conclusione di questo tipo. Si pensi, innanzitutto, alla valorizzazione molto forte del principio di separazione delle competenze; si pensi, in secondo luogo, alla tendenziale parificazione delle competenze dello Stato delle Regioni e degli enti locali, non più ordinate secondo un principio gerarchico e tanto meno legate ad un generale principio di supremazia di un soggetto istituzionale rispetto agli altri; si pensi, in terzo luogo, alla scomparsa del limite dell'interesse nazionale, proprio quel limite sulla base del quale la Corte costituzionale in quella sentenza del 1971 aveva ricostruito il fondamento costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento; si pensi ancora, alla scomparsa del c.d. principio del parallelismo delle funzioni, e cioè quello per cui a certe competenze di regolazione, debbono automaticamente corrispondere i correlativi poteri amministrativi. Insomma, la nuova impostazione del titolo V sembra essere ispirata dall'idea che l'indirizzo ed il coordinamento, o se si vuole la coerenza complessiva del funzionamento del sistema, è affidata essenzialmente alla tenuta dei principi costituzionali che ovviamente si impongono a tutti i soggetti istituzionali, indipendentemente dalle competenze di cui sono titolari, nonché da un quadro normativo ancora più ampio, quello comunitario, che anch'esso si impone a tutti i livelli di governo nazionali ed infranazionali. E da ultimo, se il funzionamento complessivo del sistema presenta delle smagliature gravi, al potere sostitutivo che non a caso entra per prima volta nella Costituzione, in una sua apposita disposizione (art. 120, comma 2).

In un disegno di questo genere, nel quale, una volta rispettati i

vincoli costituzionali ed europei, l'esercizio delle varie competenze da parte dei diversi soggetti è un esercizio sostanzialmente paritario, si può legittimamente dubitare che abbia ancora diritto di cittadinanza una funzione come quella di indirizzo e coordinamento, almeno per come fin qui l'abbiamo conosciuta. Al riguardo, tuttavia, vorrei sottoporvi qualche elemento di perplessità rispetto ad una conclusione che, pur corroborata su tanti elementi convincenti sul piano astratto, può comportare poi alla lunga dei problemi sul piano concreto che mi permetto di sottolineare. Un elemento che non possiamo dimenticare quando si affronta un problema come questo è che non c'è ordinamento, nemmeno di tipo federale, che per quanto ispirato ad un criterio di separazione delle competenze tra centro e periferia non preveda strumenti e istituti volti ad assicurare una complessiva coerenza nel funzionamento del sistema, non costruita in astratto sul rapporto tra gli atti dei diversi livelli di governo, ma sul terreno dell'esercizio concreto delle diverse competenze. Alla luce di questo elemento c'è da chiedersi se questa esigenza possa essere davvero soddisfatta soltanto attraverso la sottoposizione al limite costituzionale ed europeo delle diverse competenze distribuite tra i diversi livelli di governo (e dai relativi meccanismi di controllo), nonché attraverso l'eventuale attivazione di un potere sostitutivo che mantiene un suo carattere eccezionale, di tipo come dire sanzionatorio, e che dunque, come tale, mal si presta a funzionare come strumento di utilizzazione ordinaria per rispondere alle esigenze ora richiamate. Se si mantiene qualche dubbio al riguardo, allora l'affermazione che a priori e in linea di principio non ha più diritto di cittadinanza alcun atto di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato può destare qualche perplessità. Naturalmente, ove si dovesse riconoscere che ancora qualche spazio all'esercizio di una funzione di indirizzo e coordinamento, ne dovrebbero essere ripensate le modalità di esercizio: si dovrebbe trattare innanzitutto di atti tipizzati, cui ricorrere solo in presenza di determinati presupposti (scrutinabili dunque in punto di motivazione), ancor più rigorosamente tenuti a rispetto delle regole che già la giurisprudenza della Corte ha messo a punto.

Si tratta, in ogni caso, di uno dei tanti problemi interpretativi aperti, che con ogni probabilità la Corte si troverà presto ad affrontare. Nelle sentenze che ho esaminato c'è qualche elemento che potrebbe far pensare ad una soluzione positiva circa la perdurante legittimità costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento. Significativa, al riguardo, mi pare la già richiamata sent. n. 408/1998, nella quale la Corte si era occupata dell'art. 8 della l. 59/1997. Essa contiene alcune affermazioni a mio parere importanti a questo ri-

guardo, là dove si dice che la competenza ad adottare atti di indirizzo e coordinamento va intesa come competenza riservata esclusivamente al consiglio dei ministri in quanto funzione legata alla sua responsabilità di organo chiamato a tracciare la politica generale del paese e, in quest'ambito, ad indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni, in vista della tutela di interessi unitari. Si tratterebbe dunque, pare di capire, di una funzione radicata nelle competenze costituzionali concernenti il ruolo e l'attività del Governo e come tale insuscettibile di risentire, quanto almeno alla legittimità del suo esercizio, di un mutamento nella disciplina del riparto delle competenze tra centro e periferia. Naturalmente sono affermazioni fatte nel contesto di quella sentenza, ma si potrebbe ritenere che in esse ci sia una concezione della funzione di indirizzo e coordinamento sganciata dal particolare modo di atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni e collegata invece alla responsabilità della politica generale che spetta appunto all'organo collegiale del Governo nazionale.

Infine, un accenno ai problemi nuovi attinenti al potere sostitutivo. Se per la funzione indirizzo e coordinamento il nuovo titolo quinto ripropone il vecchio problema della sua legittimità costituzionale o meno, per il potere sostitutivo il problema è capovolto: quello che era stato un problema affrontato tante volte dalla Corte costituzionale, cioè quello della sua legittimità costituzionale è risolto in radice, in virtù di quanto disposto dall'art. 120, comma 2. E tuttavia, anche su questo versante, nuovi problemi si aprono. Ci troviamo, infatti, di fronte ad una disposizione che, non a caso, è stata definita come una vera e propria miniera di questioni interpretative. Il primo interrogativo riguarda la possibilità o meno che tale potere sia esercitato non solo nei confronti dell'attività amministrativa regionale, ma anche dell'attività legislativa. Se si guarda alla struttura della disposizione, essa sembrerebbe chiaramente costruita con riferimento specifico all'attività amministrativa (basterebbe pensare all'affidamento al Governo e non al Parlamento del potere in questione). Se però la si legge un po' più attentamente, ci si accorge che i presupposti che possono giustificare il ricorso al potere sostitutivo sono ben altri che quelli della mancata adozione di atti obbligatori per legge; sono cioè presupposti che toccano o sembrerebbero toccare l'esercizio proprio di poteri legislativi: basti pensare alla tutela dell'unità giuridica ed economica o alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. E d'altro canto è davvero da escludersi che ci siano delle ipotesi nelle quali la sostituzione debba intervenire nei confronti dell'attività legislativa e non solo amministrativa regionale. In un sistema nel quale, come si è visto, sono molto alleggeriti i limiti

imposti alla legge regionale, nel quale è scomparso il controllo preventivo, come escludere a priori una tale evenienza? Non è facile dare una sicura risposta negativa a questo interrogativo. A ciò si aggiunga che, nell'ipotesi in cui non si dovesse ritenere utilizzabile il potere sostitutivo (attraverso decreti-legge o disegni di legge) anche nei confronti dell'attività legislativa regionale, con ogni probabilità continuerà la prassi attuale della sostituzione preventiva operata attraverso l'adozione di una legislazione statale di per sé autosufficiente e solo eventualmente e parzialmente derogabili dal legislatore regionale, aprendo con così una forte contraddizione con uno degli elementi di principale novità del nuovo titolo V, rappresentato dalla valorizzazione proprio della podestà legislativa delle Regioni. Quest'ultima tornerebbe ad essere secondo la vecchia logica, almeno in certi casi, un elemento meramente opzionale della disciplina della materia.

Altro problema difficile da risolvere riguarda la possibilità o meno di ricorrere al potere sostitutivo non solo in casi di inerzia o di inattività regionale, ma anche nelle ipotesi in cui l'atto regionale ci sia, ma risulti insufficiente ad assicurare il raggiungimento di certi risultati, di determinati obiettivi (di nuovo il pensiero va alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali). Si potrebbe rispondere negativamente, richiamando gli strumenti ordinari di contrasto degli atti regionali illegittimi (impugnazione davanti alla Corte costituzionale in sede di controllo di legittimità costituzionale della legge regionale o in sede di conflitto d'attribuzione). Ma l'eventuale pronuncia della Corte contraria alla Regione, se è in grado di ristabilire la correttezza formale nell'esercizio delle rispettive competenze tra Stato e Regione, non è invece in grado di assicurare il raggiungimento di quei risultati e di quegli obiettivi.

Vengo ad un ultimo aspetto problematico che riguarda la possibilità o meno di introdurre meccanismi di sostituzione nei rapporti tra i vari livelli di governo diversi da quello disciplinato dall'art. 120, comma 2. A me non pare dubbio che la risposta debba essere nel primo senso. Si deve, infatti, ritenere ragionevolmente che i soggetti titolari della competenza di regolazione di certe materie (quella appunto volta a determinare le finalità, gli obiettivi che si vogliono perseguire), debbano poter anche prevedere che se la realizzazione di quegli obiettivi, affidata a soggetti istituzionali diversi, è a rischio, possano essere utilizzati dei poteri di sostituzione. In questa logica, quello disciplinato dall'art. 120 non è che il potere sostitutivo generale affidato al Governo ed esercitabile in presenza di quei presupposti, ma nulla vieta che altre fonti (leggi statali o regionali) introduca-

no altri poteri sostitutivi collegati ad altri presupposti. Da quest'ultimo punto di vista è da segnalare la tendenza del Governo a considerare la sola legge dello Stato a disciplinare i poteri sostitutivi, in nome della necessaria unitarietà che sotto questo profilo va mantenuta (è su questa base, per altro non convincente, che è stata di recente impugnata una legge regionale Toscana che aveva attribuito poteri sostitutivi nei confronti di Comuni e Province al difensore civico).