

[PRINT](#) [EMAIL](#)

## Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003

di Stefania Parisi \*  
(26 maggio 2004)

A cosa servono i poteri sostitutivi dopo la sent. 303/2003?

Gli studiosi che si sono fatti carico di annotare la sentenza n. 303/2003 ne hanno rilevato, con più o meno enfasi, l'innovativa proposta ricostruttivo- ermeneutica: il giudice delle leggi ha adoperato il congegno della sussidiarietà come clausola di flessibilità del sistema nel riparto di competenze tra lo Stato e le regioni. In particolare, l'esistenza del principio di sussidiarietà, nell'ambito delle funzioni amministrative, introdurrebbe un « meccanismo dinamico » capace di ripercuotersi, con la mediazione del principio di legalità, sulla distribuzione delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

In questa sede, più che proporre l'ennesimo commento alla sentenza 303, che nulla aggiungerebbe al dibattito intrapreso dalla dottrina, si vuole dare rilievo ad una serie di quesiti relativi all'art. 120 Cost., poco considerato dalla Corte e relegato, piuttosto, nel limbo indistinto delle "clausole di chiusura del sistema".

In particolare ci si chiede questo: se la sussidiarietà è un istituto che consente di leggere il riparto di competenze in chiave flessibile per addivenire alla tutela delle esigenze unitarie, nel rispetto del principio di leale cooperazione, quale funzione soddisfa, ora, l'art. 120, comma 2, Cost.? Ossia, cosa si può fare con l'utilizzo dei poteri sostitutivi che, dopo la sentenza 303, non si possa fare adoperando il meccanismo della "attrazione in sussidiarietà", mediante il combinato disposto degli artt. 117/118 Cost?

E' opportuno accennare brevemente agli spazi che la Corte ha aperto con la sentenza n. 303, per poi cercare di rispondere ai quesiti proposti.

### 2. *Gli spazi aperti e le "linee d'ombra" della sentenza n. 303/2003*

La Consulta premette, nel punto 2.1 del considerato in diritto, che l'art. 117 Cost. ha realizzato un'autentica rivoluzione copernicana nello schema del riparto delle competenze: le materie di competenza esclusiva statale sono, ora, analiticamente enumerate, mentre le regioni hanno potestà concorrente (per le materie di cui all'art. 117, comma 3) e residuale, per tutte le materie non espressamente ascritte ai precedenti ambiti competenziali. Se l'impianto indicato nell'art. 117 fosse applicato in modo anelastico e senza correttivi, non sarebbe possibile la tutela delle istanze unitarie, che va « garantita anche in sistemi pervasi da forte pluralismo istituzionale, tramite deroghe al normale riparto delle competenze»: la Corte, pertanto, ha recuperato un'attività unificante dello Stato, attraverso un utilizzo della sussidiarietà declinata in chiave amministrativa e legislativa. Trattandosi di una deroga al riparto di competenze contenuto nel titolo V, è naturale che l'assunzione in sussidiarietà della funzione debba essere assistita da particolari cautele: al punto 2.2 del considerato in diritto, si specifica che tali cautele si sostanziano nella proporzionalità, nell'assenza di irragionevolezza, nella presenza di un accordo con la Regione interessata (da cui sarebbe desumibile il cd. principio dell'intesa).

In questa nuova giurisprudenza della Corte, inoltre, ci sono due istituti "recessivi": l'interesse nazionale e il fenomeno delle normative statali cedevoli; per quest'ultimo, vale quanto affermato nella sentenza n. 303: « la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi delle funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie che non possono essere esposte al rischio di ineffettività »: ciò equivale a dire che l'esistenza di una disciplina statale cedevole si giustifica se e solo se strumentale all'assunzione in sussidiarietà della funzione. Questo passaggio, dunque, testimonia la preoccupazione della Consulta di irragionevoli "irruzioni" della disciplina statale in ambiti di competenza regionale, non precedute da previa intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province interessate.

Nella ricostruzione tracciata dalla Corte, la sussidiarietà è, però, soltanto legislativa: com'è stato notato, non trova spazio, per attrarre competenze in sussidiarietà, la presenza del potere regolamentare. L'argomentazione fatta propria dal giudice delle leggi si fonda sull'idea che ai regolamenti (nel caso di specie si trattava di regolamenti di delegificazione) sia inibita la disciplina di materie di competenza regionale, già prima delle modifiche al titolo V: la delegificazione non opera in presenza di fonti tra le quali sussista un rapporto di competenza e non di gerarchia. Pertanto se è permesso alla legge disciplinare le funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, altrettanto non è consentito ai regolamenti: « (...) la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare circoscrivendone le potenzialità » (punto 7 considerato in diritto). La motivazione avrebbe dovuto essere più icastica per convincere: non vale, ad estromettere il regolamento, opporre l'idea che il rapporto tra regolamento statale e legge regionale sia regolato dal principio di competenza; anche il rapporto tra leggi statali e leggi regionali si iscrive nella logica della separazione delle competenze, eppure alla legge statale è consentito assumere le funzioni in sussidiarietà, mentre al regolamento ciò è precluso.

Ma di là da possibili critiche alle motivazioni della Corte, bisogna domandarsi: che spazio residua ora in capo all'art. 120? Quando interviene sostituzione ex art. 120 e quando avviene l'allocatione in sussidiarietà della funzione?

La risposta presuppone che si chiariscano i margini di intervento del potere sostitutivo (una volta visti quelli che la Corte ha adoperato per la sussidiarietà), così come previsti sia nell'art. 120, comma 2, Cost., e nella cd. legge "La Loggia", n. 131/2003, art. 8.

Quali tipi di sostituzione?

Il potere sostitutivo non era previsto nella formula costituzionale dell'art. 120 Cost., precedente la riforma del titolo V: la storia dell'istituto è fatta di disposizioni normative ordinarie e di una giurisprudenza costituzionale che, nel corso del tempo, ha contribuito a renderne nitidi i contorni mediante l'individuazione dei presupposti e delle caratteristiche basilari.

Del percorso normativo e giurisprudenziale si è già occupata ampiamente la dottrina. Qui, ci si vuole soffermare sull'analisi di alcune

[Home](#)

[Link](#)

[Newsletter](#)

[I Paper del Forum](#)

[Giurisprudenza](#)

[Temi di Attualità](#)

[Archivio Temi di Attualità](#)

[Speciale Europa](#)

[Speciale Regioni](#)

[Euroscopio](#)

[Telescopio](#)

[Settimana delle Istituzioni](#)

[Autorecensioni](#)

possibili ripartizioni dell'intervento sostitutivo: sostituzione amministrativa/normativa; sostituzione preventiva/successiva.

Quanto alla prima partizione, se sia cioè possibile una sostituzione solo amministrativa o anche normativa, la risposta è stata fornita dall'art. 8 della legge n. 131/2003, laddove si afferma che (decorso inutilmente il termine per consentire alla Regione l'adozione di un atto dovuto) « il Consiglio dei Ministri (...) adotta i provvedimenti necessari, anche *normativi* ». Ci si è interrogati da più parti e a lungo sul valore e la portata normativa dei provvedimenti sostitutivi; non si vuole, in questa sede, riproporre la *querelle* relativa alla possibilità di intervenire in sostituzione con nuovi atti fonte primari, ovvero con decreto legislativo e/o decreto legge (e nemmeno, per quest'ultimo, rilevare il *pastiche* che la legge La Loggia avrebbe generato aggravando il procedimento ex art. 77 Cost., con gli annessi dubbi di costituzionalità...). Ci si vuole piuttosto fermare alla declinazione meno problematica dell'aggettivo "normativo": probabilmente la legge n. 131/2003 ha inteso riferirsi alla possibilità di consentire allo Stato l'esercizio del potere regolamentare, in via sostitutiva per le materie di competenza regionale.

Proviamo a leggere sistematicamente l'art. 120, comma 2 e l'art. 8 della legge La Loggia.

Nell'ipotesi di una sostituzione preventiva, ossia senza che sussista un atto regionale e siano ravvisabili i presupposti per l'intervento ex art. 120, comma 2, Cost. (in particolare la tutela dell'unità giuridica ed economica), si potrebbe avere uno schema di questo tipo: una legge dovrebbe, a monte, individuare nel singolo caso la sussistenza delle istanze unitarie o della necessità di un intervento statale *ad hoc*; una volta emersa l'esigenza unitaria, la legge dovrebbe specificare il procedimento da seguire per la sostituzione, conformandosi al modulo della diffida ad adempiere, così come previsto in via generale dall'art. 8 della legge La Loggia (e, prima ancora, dalle leggi Bassanini). Infine, la legge dovrebbe autorizzare l'intervento sostitutivo sotto forma di regolamento (è questo il significato più probabile per le ipotesi di sostituzione normativa): tale previsione dovrebbe essere accompagnata dall'inserimento di una clausola di cedevolezza; la Regione, così, potrà intervenire successivamente nell'ambito di una materia (di potestà concorrente e residuale) in cui conserva pur sempre una competenza anche regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6., Cost.

Si può obiettare che tale modello di sostituzione costituirebbe una sorta di *adprehensio* dello spazio interstiziale dell'art. 117, comma 6, Cost. Sarebbe, in altre parole, un grimaldello che consentirebbe allo Stato di "aprire" la competenza regionale esercitabile in via regolamentare. Ma vi sono anche dei vantaggi: innanzitutto, si crea un ingresso nella potestà regolamentare regionale solo in via sostitutiva, senza che corrispondentemente si realizzi una "ascesa" della funzione in capo allo Stato, e si può, per questa via, sopperire all'apodittica e insoddisfacente chiusura della Corte sul punto. Inoltre lo schema consente di recuperare un valore all'art. 120<sup>2</sup> Cost., che non sia direttamente riconducibile al meccanismo del combinato disposto 117/118, (presente nella sent. 303) e conferisce un significato meno equivoco alla normatività dell'intervento sostitutivo, così come previsto dall'art. 8 della legge La Loggia.

Da ultimo, la Regione avrebbe la possibilità di un recupero immediato della potestà normativa nell'ambito materiale inciso dal regolamento, in virtù della clausola di cedevolezza.

Da ciò discenderebbe ulteriormente:

la salvaguardia della legalità formale e sostanziale, in linea con le risultanze giurisprudenziali pregresse alla riforma del titolo V;

la scelta di un intervento meno invasivo, in quanto (come la stessa Corte ha affermato con la sentenza 303) il potere sostitutivo presenta il vantaggio di lasciare la funzione in capo all'ente sostituito.

*Sostituzione ordinaria e straordinaria tra art. 120<sup>2</sup> Cost. e "avocazione di competenze in sussidiarietà" (ovvero dell'inutilità di un discrimen)*

La natura e i margini per l'intervento del potere sostitutivo sono stati complicati da una giurisprudenza recentissima della Corte, inaugurata con la sentenza n. 43/2004.

In essa si risolve la questione relativa alla legittimità costituzionale dei poteri sostitutivi regionali.

La tesi governativa si è basata sull'idea che l'art. 120 dovesse essere interpretato sistematicamente con gli artt. 114 (fondante un'equidistribuzione degli enti territoriali) e l'art. 117, secondo comma, lettera p) Cost. e che da ciò discendesse una sostanziale riserva a favore della legge statale per la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Nel dichiarare infondata la questione, la Corte accede ad un'interpretazione della sostituzione che, invece di costituire la « quadratura del cerchio », genera perplessità non agevolmente risolvibili.

La Consulta apre il punto 3.2 del considerato in diritto richiamandosi alla sussidiarietà: il nuovo art. 118, comma 1, Cost. attribuisce in via di principio "le funzioni amministrative" ai Comuni, ma acconsente ad una deroga di questa "preferenza", permettendo la conseguente distribuzione delle funzioni a livello sovracomunale, per soddisfare "esigenze unitarie".

Ne discende che è *già* insita nel meccanismo della sussidiarietà e nella sua vocazione ascensionale l'idea che, nel caso in cui l'ente viciniore non superi i *test* di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, la legge allochi la funzione in capo all'ente sovrastante.

Quindi, a giustificare un intervento della Regione in *subsidiium* dell'ente sottostante, è necessario (e, sembra, sufficiente...) richiamarsi al principio di sussidiarietà; lo afferma la Corte stessa quando spiega che « sarà sempre la legge statale o regionale, in relazione al riparto di competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario" delle funzioni medesime»; e che anche «l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti (...) non può che rientrare (...) nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o regionale».

Se non si consentisse questa graduale ascesa nell'allocazione delle competenze «si avrebbe l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo (...): conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà».

Ne consegue che, in base alla logica della sussidiarietà (che risulta dal combinato disposto tra gli artt. 117 e 118 cost.), la previsione di poteri sostitutivi, cioè l'allocazione in capo al livello superiore del potere di esercitare - in determinate circostanze descritte dalla legge - una funzione la cui titolarità rimane al livello inferiore, è sempre da preferirsi rispetto all'attrazione della titolarità della funzione stessa; a condizione, ovviamente, che ciò consenta la soddisfazione dell'esigenza unitaria. In altre parole, lo strumento del potere sostitutivo è

imposto dallo stesso canone di sussidiarietà ogniqualvolta l'allocazione "verso l'alto" della titolarità della funzione, oltre che del suo esercizio, dovesse essere sproporzionata rispetto alle esigenze di soddisfazione dell'istanza unitaria

Se ciò è vero, non si comprende, allora, la necessità di un richiamo all'art. 120, comma 2 Cost: la logica della sussidiarietà consente, già in sé, una gradazione dell'intervento dell'ente sovrastante.

Il punto 3.3 del considerato in diritto, nel segno di un'apparente continuità col punto precedente (testimoniata dall'espressione "si inserisce in questo contesto"), finisce per rappresentare, invece, una vera e propria cesura: la Corte parla della portata e della natura dell'art. 120, secondo comma, Cost., considerandolo come *straordinario* e "aggiuntivo" (il corsivo e il virgolettato sono della Corte).

Quindi, da un lato si parla del congegno della sussidiarietà; subito dopo, si introduce il discorso sul potere sostitutivo, nel solco di un rapporto di *genus a species*: ma se il rapporto tra sussidiarietà e sostituzione è questo, ciò comporta che la sussidiarietà ha in sé un ventaglio di interventi (derogatori del normale riparto delle competenze) che renderebbero inutile un richiamo all'art. 120, comma 2, Cost.

Inoltre l'intervento sostitutivo viene indicato come *straordinario* e "aggiuntivo": in tal modo si induce a credere che esistano forme di sostituzione, derogatorie del riparto di competenze, ma prive dei caratteri della straordinarietà, a differenza di quella prevista dall'art. 120, comma 2. Il distinguo tra sostituzione ordinaria e straordinaria non viene approfondito dalla Corte e non si intuiscono i caratteri dell'ordinarietà e della straordinarietà dell'intervento. Non è forse vero, infatti, che anche l'ascesa della funzione, giustificata dalla sussidiarietà, è straordinaria in quanto derogatoria del normale riparto delle competenze? E quindi, rispetto a cosa risulta "aggiuntivo" l'intervento sostitutivo ex art. 120, comma 2? Forse rispetto al naturale ventaglio di possibilità sostitutive aperto dalla sussidiarietà?

In realtà, se ogni deroga alla "naturale" attribuzione delle competenze ha carattere eccezionale, ne deriva che ogni forma di sostituzione, sia quella derivante dall'art. 120, comma 2, sia quella più ampia ascrivibile al congegno dell' "avocazione in sussidiarietà" dovrebbe essere considerata straordinaria.

Bisogna allora rispondere alla domanda di apertura ed individuare un *proprium* dell'art. 120, comma 2, che altrimenti verrebbe stemperato (e privato di un valore autonomo) nello schema dell'attrazione in sussidiarietà.

Se uniamo queste risultanze agli esiti ricostruttivi della sostituzione elaborati *sub* 3, si può dedurre che:

ogni forma di sostituzione (sia quella prevista dall'art. 120 che quella derivante dal combinato disposto degli artt. 117/118) è straordinaria (quindi, il distinguo della Corte non ha, a mio sommo avviso, ragion d'essere);

la forma di sostituzione prevista dall'art. 120, comma 2, sarebbe addirittura meno invasiva, in quanto presenterebbe il vantaggio di lasciare "in basso" la funzione e di poter essere "orientata" anche nei confronti delle sole Regioni inerti; pertanto dovrebbe essere preferita, fin quando possibile, a quella ex artt. 117/118;

l'intervento sostitutivo giustificato dall'art. 120, comma 2, sarebbe l'unico possibile (con le cautele, procedurali e sostanziali, sopra prospettate) per le ipotesi in cui si voglia far intervenire la fonte regolamentare. Anche se, ovviamente, solo in relazione ad esigenze unitarie riconducibili agli specifici titoli d'intervento previsti dall'art. 120 cost.

Pertanto, al fine di perseguire la tutela di istanze unitarie, si potrebbe individuare un *climax* ascendente nella pervasività degli interventi statali: da quello meno invasivo, rappresentato dall'esercizio della mera « armonizzazione delle legislazioni », all'attivazione dei poteri sostitutivi, fino ad arrivare all'attrazione della funzione in sussidiarietà che, in quanto strumento più invasivo, dovrebbe assurgere ad *extrema ratio* nelle misure di intervento praticabili. Il congegno "scalare" appena suggerito, si conforma anche agli esiti della giurisprudenza costituzionale recentissima, precisando i ruoli che i singoli istituti conservano ai fini dell'intervento sussidiario.

Dunque, anche se il potere sostitutivo è un istituto riconducibile alla logica della sussidiarietà, esso presenta per la regione il vantaggio di lasciare in capo ad essa la titolarità della funzione e, quindi, di essere (pur sempre *straordinario* ma paradossalmente) meno "incidente" sulle sue competenze. Infine, secondo lo schema innanzi delineato, la sostituzione "normativa" si presta a dare vita a quella sussidiarietà regolamentare, che la Corte (nella sent. 303) ha considerato non praticabile con l'uso della "attrazione in sussidiarietà", ex artt. 117/118 Cost.

\*Dottoranda di ricerca in "Giustizia costituzionale e diritti fondamentali" presso l'Università degli Studi di Pisa - [stefania\\_parisi@virgilio.it](mailto:stefania_parisi@virgilio.it)

Numerosi i commenti "a prima lettura". Cfr. A. Ruggeri, A. Morrone, Q. Camerlengo, E. D'Arpe, F. Cintioli, S. Bartole, A. D'Arena, A. Anzon, e in più cfr. R. Dickmann, in <http://www.federalismi.it/>

Tra i primi a prospettare la ricostruzione compiuta, poi, dalla Corte cfr. O. Chessa, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1442 ss. In questa sede, l'Autore rileva che «la sussidiarietà ex art. 118 Cost., orienta la lettura del riparto di potestà legislative fissato all'art. 117 Cos., offrendo un criterio di ridefinizione concettuale del canone di competenza: canone che ora troverebbe la sua traduzione principale in dispositivi di tipo *dinamico* anziché di dispositivi *statici*.»

In tal senso C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it*, 2001, V, 194 ss.;

Da considerarsi formula « priva di ogni valore deontico, giacché (...) non costituisce più un limite né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale », cfr. sent. 303

L'affermazione è contenuta al punto 16 del considerato in diritto.

La Corte lo dice espressamente sempre al punto 16 del considerato in diritto, laddove sostiene che « il principio di cedevolezza affermato dall'impugnato art. 1, comma 5, opera a condizione che lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale(...). Si aggiunga che, ad ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo»

Da A. Ruggeri, *La sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronuncia*

Cfr. in particolare la ricostruzione di C. Mainardis, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *le Regioni*, 2001, 1357 ss.

Intendo la dicotomia in questa accezione: la sostituzione preventiva si ha quando, sia per inerzia regionale (configurante una sorta di inadempimento « commissivo mediante omissione » per dirla col gergo dei penalisti, in quanto la Regione non avrebbe ottemperato ad un preciso obbligo di provvedere, su di essa gravante) che per urgenza di provvedere, si configura un intervento in via sostitutiva; quindi adopero l'aggettivo "preventiva" per indicare una sostituzione che non insiste su un provvedimento regionale già adottato, sovrapponendosi ad esso (a differenza del significato che all'aggettivo attribuisce P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Milano, 2002, 282 ss., che intende il potere sostitutivo esercitato in via successiva, come quello che consegue ad un'inerzia regionale, mentre la sostituzione in via preventiva sarebbe quello « in caso di urgenza e quindi di presunta impossibilità di un tempestivo intervento regionale »).

Invece per "sostituzione successiva" intendo più propriamente ipotesi per le quali un provvedimento regionale vi sia, ma esso risulti non congruente/rispondente a con esigenze unitarie che si impongono nella circostanza, o inadeguato a realizzare le finalità per cui è stato posto in essere:: in questo caso si configura un inadempimento diverso dalla semplice inerzia a provvedere, poiché il provvedimento potrebbe non aver superato i test di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Si potrebbe trattare anche di un inadempimento "involontario", dovuto al fatto che la Regione non dispone di mezzi (anche finanziari) per provvedere adeguatamente all'esercizio della funzione; la Regione potrebbe essa stessa attivare l'intervento statale in via sostitutiva: per questa via, la valenza sanzionatoria dell'art. 120 cederebbe il passo ad un'accezione collaborativa dello strumento sostitutivo.

Da C. Mainardis, op.ult. cit. e inoltre G. Scaccia, Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

E che tornerà utile nel corso di questo scritto, vedi 4.

Il rischio è paventato anche da C. Mainardis, *Il potere sostitutivo- commento all'art. 8*, in G. Falcon (a cura di) *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 161.

Giovà ricordare che nella stessa sentenza n. 303, la Corte delinea un fondamentale *discrimen* tra assunzione in sussidiarietà della funzione ed esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.: in questo secondo caso « l'inerzia regionale è il presupposto che legittima la sostituzione nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito » (punto 21 considerato in diritto, corsivo aggiunto).

Sempre presente nella sentenza 303 e rilevata principalmente da A. Ruggeri, *La sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronuncia*

Secondo l'espressione di M. Belletti, *Potere sostitutivo "straordinario" e "ordinario" nella sentenza n. 43 del 2004- La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del titolo V*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

Gli aggettivi "sovrastante" e "sottostante" sono, in questa sede, adoperati senza una valutazione gerarchica, ma semplicemente con riferimento alla minore o maggiore vicinanza al destinatario dell'azione.

Ritengo, infatti, che possa continuare a ritenere "superstite", ma in una veste del tutto rinnovata, la vecchia funzione statale di indirizzo e coordinamento, anche se apparentemente il dato normativo della legge La Loggia sembrerebbe darmi torto. Com'è noto, detta funzione era nata come istituto giurisprudenziale, risolto positivo all'interesse nazionale. Successivamente la funzione di indirizzo e coordinamento era stata cristallizzata dalle leggi Bassanini che avevano provveduto a procedimentalizzarla, anche prevedendo casi in cui era possibile prescindere da forme di intesa con la Regione interessata (art. 8, l. n. 59/1997, art. 4, d. lgs. n. 112/1998).

Alla scomparsa, almeno nella formulazione dell'art. 117, dell'interesse nazionale, molti hanno pensato che fosse venuta meno anche la funzione di indirizzo e coordinamento. Ma nessun dato positivo lo affermava espressamente.

La legge n. 131/2003, all'art. 8, ultimo comma, ultimo periodo, dispone che « nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ». Ma ciò non significa che, nelle materie di potestà esclusiva dello Stato e soprattutto nel magma dei ccdd. titoli di intervento "trasversali", non nascano esigenze di coordinamento delle legislazioni, tenendo sempre fermo il principio di leale cooperazione: e quanto appena detto trova conforto nello stesso ultimo comma dell'art. 8, l. n. 131/2003, laddove si dice che « il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato - Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; (...) ».

Sentt. 43 e inoltre 69, 70, 71, 72 del 2004.