

NOTA

1. Premessa - 2. Indirizzo e coordinamento - Nozione
3. Indirizzo e coordinamento - natura giuridica - 4.
Destinatari degli atti di indirizzo e coordinamento
ed efficacia; legge - filtro - 5. Funzione di indiriz-
zo e coordinamento in rapporto alla legislazione re-
gionale. 6. Funzione di indirizzo e coordinamento in
rapporto alla amministrazione regionale. - 7. Conclu-
sioni.

1. Premessa

Il Commissario del Governo nella Regione Toscana ha trasmesso per incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri la nota n. CGR 4.06.01/128 del 20.3.1982, con la quale viene posto il problema dei rapporti tra la vigente legislazione regionale e gli atti di indirizzo e coordinamento in materia di artigianato.

Il Governo in sostanza chiede alla Regione Toscana di procedere alla revisione della vigente legislazione regionale, osservando che, in caso contrario, gli atti amministrativi adottati in base a tale normativa, ma in contrasto con gli indirizzi stabiliti dallo Stato, potrebbero condurre a "possibili ipotesi di personali responsabilità amministrative".

Con la presente nota, si intende dare un contributo per l'approfondimento della delicata questione che è stata posta, sulla base della nozione della funzione di indirizzo e coordinamento, ^{dei rapporti con la} ~~della~~ legislazione regionale ~~toscana~~ in materia di artigianato e degli indirizzi assunti dal Governo in materia.

2. Indirizzo e coordinamento - Nozione

E' stato osservato che la funzione di indirizzo e coordinamento, se non ha costituito una sorta di sottrazione di parti di materia, ha comunque ^{contribuito} ~~costituito~~, al di fuori dell'esplicito dettato costituzionale, "una sbarra in più di quella gabbia in cui la Costituzione, secondo l'attuazione data dalla legislazione ordinaria e l'interpretazione della Corte, ha collocato l'ordinamento regionale"

E' stato anche affermato che con l'uso che si è fatto (limitato) e con quello che se ne potrebbe fare, da parte del Governo, l'indirizzo politico esprimibile in sede regionale non potrebbe che essere definito di "secondo grado" rispetto a quello esprimibile in sede statale.

La funzione di indirizzo e coordinamento è stata "inventata" dalla legge finanziaria n. 281/709 e precisata nella legge n. 382/75 e dal decreto delegato n. 616/77, non trovando alcuna disciplina nel dettato Costituzionale, anche se parte della dottrina ed alcune sentenze della Corte Costituzionale, ne hanno riconosciuto la legittimità costituzionale.

Sulla nozione della funzione di indirizzo e coordinamento vi sono molte opinioni. Secondo alcuni tale espressione va concepita come unaendiadi usata per delineare complessivamente il potere statale di influire nelle scelte della amministrazione regionale. Altri invece tendono a disarticolarne il significato dell'espressione, concependo il "coordinamento" quale funzione strumentale utilizzata per attuare l'"indirizzo". Altri ancora concepiscono la funzione di indirizzo quale esercizio di potere da parte dello Stato di tipo autoritario, mentre invece la funzione di coordinamento rappresenterebbe una sorta di esercizio di potere di tipo partecipato. Infine secondo un'altra opinione, che assume una rilevante importanza pratica perchè è quella recepita dalla Commissione Giannini, la funzione si suddividerebbe in "indirizzo", tramite il quale, con regole generali valide per tutte le Regioni, verrebbe assicurata l'"esigenza di unitarietà" all'azione regionale, e in "coordinamento", con il quale verrebbe armonizzato l'esercizio delle competenze delle singole Regioni alle competenze statali nelle materie connesse, e quindi concernerebbe aspetti particolari dell'amministrazione.

Secondo quest'ultima opinione, come conseguenza del criterio di completezza del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, si sarebbe operata una netta scissione tra l'"indi

rizzo" (funzione generale) e "coordinamento" (funzione particolare) con un rafforzamento della prima e un rilevante ridimensionamento della seconda.

3. Indirizzo e coordinamento - Natura giuridica

Anche per quel che concerne la natura giuridica della funzione di indirizzo e coordinamento le opinioni in dottrina sono molteplici, riconducendola secondo alcuni ad attività di indirizzo politico o di alta amministrazione ovvero ad attività amministrativa, attribuendo, per alcuni autori, all'"indirizzo" una funzione preminentemente politica ed al "coordinamento" una funzione concreta di carattere amministrativo.

E' pure aperta in dottrina la questione se la funzione di indirizzo e coordinamento costituisca un potere dello Stato che implica una posizione di equiordinazione ovvero di sovraordinazione, anche se la prassi fino ad ora seguita sembrerebbe optare per la tesi di un potere vincolante, dopo che il legislatore ha previsto l'adozione di schemi di convenzione molto analitici per le cliniche private (legge 386/74), ed a seguito di ciò tali schemi sono stati elaborati dal Governo e ritenuti legittimi dalla Corte Costituzionale (sent. n. 191 del 1976) e sostanzialmente accettati dalle Regioni.

Anche se ciò, come è stato rilevato (Bassanini) ha finito per contrastare con la ricostruzione che del fondamento della funzione di indirizzo e coordinamento ha fatto la stessa Corte Costituzionale con le sentenze n. 39/71 e 138 e 140 del 1972.

In tale ricostruzione si muove da un accostamento tra funzione di indirizzo e coordinamento e legislazione di principio, nel senso che il rispetto delle "esigenze unitarie" verrebbe garan-

tito dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, per quanto riguarda la potestà legislativa, e dalla funzione statale di indirizzo e coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa. Quindi, sulla base di questa premessa (tesi, questa peraltro, che non trova consensi in autorevoli giuristi quali GIZZI e PALADIN) così come la legislazione statale di cornice deve limitarsi a dettare i principi fondamentali, riservando al legislatore regionale il loro svolgimento con la normativa di dettaglio, in modo analogo gli atti statali di indirizzo e coordinamento dovrebbero contenere direttive, indirizzi, obiettivi di larga massima, riservando all'attività amministrativa regionale la parte di dettaglio.

Perciò la Corte è entrata in contraddizione con la propria ricostruzione, quando ha ritenuto legittima l'adozione degli schemi di convenzione, che sono costituiti da una disciplina analitica e di dettaglio.

4. Destinatari degli atti di indirizzo e coordinamento ed efficacia; Legge - filtro.

Sulla questione dei destinatari della funzione le opinioni sono molteplici, e se da una parte v'è chi ritiene che la funzione di indirizzo e coordinamento si rivolge solo all'attività amministrativa della Regione, viene pure sostenuta la tesi secondo la quale potrebbe essere ammissibile che il destinatario della funzione sia anche il legislatore regionale. Sembra invece condivisibile la tesi (Paladini) secondo la quale, premesso il principio di legalità della P.A., ed in mancanza di una legislazione specifica, gli atti di indirizzo e coordinamento sarebbero privi di efficacia giuridica, potendosi solo affermare come direttive politiche, salvo naturalmente l'adozione di una "legge-filtro" che dovrebbe perciò dare alle direttive statuali specificazioni concrete anche di ordine procedimentale.

Senza una "legge - filtro", quindi, la direttiva politica non sarebbe giuridicamente vincolante, e la sua capacità

di affermazione sarebbe lasciata al rapporto di forza intercorrente tra Stato e Regione ovvero al clima di collaborazione tra i due poteri, centrale e regionale.

5. Funzione di indirizzo e coordinamento in rapporto alla legislazione regionale.

Si arriva quindi, al problema del rapporto tra le direttive statali e la legislazione regionale. Anche qui, come per i precedenti problemi, vi sono differenti ed opposte opinioni. A chi ammette la possibilità di un vincolo giuridico da parte di un atto amministrativo di indirizzo e coordinamento nei confronti della legislazione regionale, si contrappone chi (Sorace, Bassanini) rileva che una fonte di natura primaria (legge regionale) non può essere vincolata da una fonte di natura secondaria (direttiva statale) atteso che il rapporto fra le due fonti può essere risolto solo o nell'ambito del controllo ex art. 127 Cost. ovvero, in via subordinata, nell'ambito del conflitto di attribuzioni.

Secondo alcuni autori (Sandulli) un provvedimento amministrativo regionale adottato in violazione della direttiva governativa, sarebbe illegittimo e impugnabile dal privato davanti agli organi di giustizia amministrativa e dal Governo davanti alla Corte Costituzionale in sede di conflitto.

Il problema posto dalla nota del Presidente del Consiglio dei Ministri, è invece quello della preesistenza di una normativa regionale, non impugnata nel merito a suo tempo e quindi in vigore, e di una successiva direttiva governativa che contrasta con atti legalmente adottati dalla amministrazione regionale.

Trattasi quindi di atti legittimi in base alla normativa regionale preesistente, ma contrastanti con le direttive governative. Il problema che la nota pone è quello di procedere quindi alla revisione della legge regionale, al fine di eliminare tale contrasto.

L'articolo 10 della legge 10/2/1953, n. 62, cosiddetta legge Scelba, contiene la previsione di un potere abrogativo di preesistenti leggi regionali, circoscrivendo tale potere con una riserva di legge statale, e solo nel caso in cui la legge nazionale modifichi i principi fondamentali in modo tale che le leggi regionali preesistenti risultino in contrasto con tali principi.

Questa ipotesi è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Corte (sentenza n. 138 del 1972) che senza mezzi termini ha stabilito che "il rispetto delle esigenze unitarie è garantito dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione statale di indirizzo e coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa".

Quindi, sulla base delle leggi dello Stato e delle sentenze della Corte, solo l'esercizio del potere legislativo di dettare i principi fondamentali, può in qualche modo incidere sulla legislazione regionale pregressa, mentre non è ammissibile, in quanto non previsto, che l'esercizio della funzione di i. e c. possa incidere sulla legislazione regionale, atteso che gli effetti delle direttive hanno rilevanza solo nell'amministrazione attiva, anche se, per quest'ultima fattispecie, è necessario approfondirne gli ambiti ed i limiti.

Per concludere non sembra che la Regione possa venire costretta da una direttiva statale a procedere alla revisione della normativa regionale in materia di artigianato.

6. Funzione di indirizzo e coordinamento in rapporto alla amministrazione regionale.

Da parte di alcuni autori (Paladin) non sembra ammissibile che l'esercizio della funzione di i. e c. debba essere svincolata dal principio di legalità della pubblica amministrazione, e che quindi non sia sufficiente, all'atto della adozione delle direttive statali, il solo riferimento alle "esigenze di carattere unitario", ma che sia necessario, per esercitare tale funzione, materia per materia, una "specificazione" legislativa dei poteri spettanti allo Stato, con l'adozione da parte del Parlamento di specifiche leggi-filtro.

Beninteso, l'adozione da parte della Regione, con legge invece che con atto amministrativo, di un provvedimento in contrasto con una norma di i. e c., potrebbe venire impugnato promuovendo davanti alle Camere la questione di merito secondo la previsione dell'articolo 127, 4 comma della Costituzione.

Nel caso invece di un atto di amministrazione attiva "legale", cioè adottato sulla base della vigente legislazione regionale, ma in contrasto con una direttiva statale, ci si trova di fronte ad un problema, da alcuni autori definito insolubile, della piena legalità di un atto regionale, che per contrasto con le direttive statali, sarebbe però inidoneo a svolgere i propri effetti.

Si riproporrebbe, in altri termini, il precedente problema del caso di una fonte di natura primaria, la legge regionale, che verrebbe ad essere subordinata, per quanto concerne gli effetti, ad una fonte di natura secondaria, la direttiva statale, capovolgendo in ultima analisi il principio della gerarchia delle fonti.

L'atto regionale, quindi, dovrebbe essere conforme, a due fonti che praticamente si pongono su piani diversi, e che potrebbero essere in contrasto fra loro. Nel caso che l'atto regionale, legalmente adottato, cedesse a fronte di una direttiva statale di dettaglio, si arriverebbe alla assurda conseguenza che un atto amministrativo diverrebbe fonte di gerarchia superiore rispetto ad un atto legislativo regionale.

Il problema è quindi insolubile, proprio, perchè posto in questi termini. Perchè cioè la direttiva statale è una invenzione legislativa e non prevista dalla Costituzione, perchè viene esercitata ^{senza una} /previa legge di settore e quindi scende talora nelle questioni di dettaglio non ponendosi quale funzione di coordinamento e di indirizzo a maglie larghe.

Premesso quindi che, ^{gerarchia delle} così come posto, non si può che riaffermare la validità della /fonti, e che quindi in caso di un atto regionale adottato in base ad una legge regionale in contrasto con le direttive statali, prevale la fonte di gerarchia superiore, la legge (regionale) rispetto all'atto amministrativo (statale), può comunque essere prospettata una ragionevole soluzione, che faccia salva in qualche modo l'esercizio della direttiva statale. ritenuta opportuna una gran parte della dottrina.

Ove lo Stato ritenga, per "esigenze unitarie" di adottare direttive di dettaglio, queste dovrebbero trovare la loro fonte in una previa legge-filtro, opportunamente approvata dal Parlamento Nazionale come per le convenzioni con le cliniche private.

In mancanza di tale legge, il contenuto di eventuali direttive non dovrebbe ~~non~~ ^{dovrebbe} essere tale da ~~scendere~~ /scendere nel dettaglio, ma dovrebbe porsi /come direttiva di larga massima, tale da non costituire mai una possibilità di contrasto con atto e quindi con leggi regionali, perchè in tal caso dovrebbe, come già detto, risultare inefficiente (ciò è per altro ~~è~~ già accaduto in passato con la direttiva sulle tariffe sui trasporti, rimasta largamente disattesa dalle Regioni).

7. - CONCLUSIONE

Le conclusioni a cui si può pervenire, riassumendo quanto detto, sono le seguenti:

1. - si riconosce che il problema posto dalla nota del ^{del Consiglio} Presidente dei Ministri, relativa agli effetti delle direttive statali, è reale, e su questa questione è opportuno fare chiarezza per realizzare il principio della certezza del diritto e dell'azione amministrativa.
2. - va ribadito che la potestà legislativa regionale trova come limite e condizionamento i principi fondamentali desunti dall'ordinamento giuridico o espressi dal Parlamento e quindi non può essere condizionata da direttive statali che sono atti amministrativi. Si arriverebbe all'assurdo che un atto amministrativo costituirebbe una fonte di gerarchia superiore rispetto ad un atto amministrativo, o un atto amministrativo successivo (dello Stato) potrebbe vanificare un atto legislativo precedente (della Regione). Verrebbero quindi sconvolti sia il principio di legalità secondo il quale solo gli atti amministrativi della P.A. che debbono essere adottati sulla base degli atti legislativi e non viceversa, sia il principio della certezza del diritto, se bastasse un semplice atto amministrativo statale per mettere in discussione l'ordinamento giuridico regionale preesistente che man mano si è venuto formando.
- 3.7 Si ricorda che secondo alcuni autori e secondo la Corte costituzionale, i principi fondamentali costituiscono un limite per la potestà legislativa, mentre le direttive statali costituiscono un limite ed un condizionamento della potestà legislativa.

Il problema che si pone è quello di chiarire i modi con cui questo limite si esplica, gli effetti ed i contenuti, nel rispetto però del principio della gerarchia delle fonti.

Anche per le direttive statali vale il principio di legalità e quindi è in sede di attuazione di leggi-filtro che tali problematiche possono essere risolte. Non basta infatti il solo riferimento alla legge finanziaria, alla 382 od al 616 per adottare le direttive statali.

Va da sé, comunque, che non è accettabile prospettare responsabilità personali amministrative per atti leciti, come scritto nella nota del governo, quali sarebbero gli atti emessi in base alla vigente legislazione regionale ma in contrasto con le direttive statali.

Nè può essere ammissibile che un atto legittimo, adottato in base ad una legge regionale, ceda a fronte di un atto amministrativo statale, che in ordine della gerarchia delle fonti è di rango inferiore rispetto alla legge regionale.

4. - Il Parlamento è la sede idonea per risolvere i quesiti posti dalla nota del Governo e quindi può essere prospettata una risposta al Presidente del Consiglio dei Ministri avanzando una proposta di elaborazione, materia per materia, di uno schema di legge filtro che dia in modo articolato la disciplina delle direttive statali, individuandone anche gli effetti ma solo sugli atti amministrativi.

In mancanza di tale legge le direttive non possono scendere nel dettaglio, ma porsi come orientamenti di larga massima.

Tale legge, per le materie per le quali è in corso la discussione ^{della} legge cornice potrebbe costituire una parte di tale normativa.