

*Consiglio Regionale
della Toscana*

Dipartimento Servizi Legislativi

Osservatorio ⁸⁻⁹ ~~4-9~~ /10/1987 - Roma

I "poteri sostitutivi" dopo le sentenze della
Corte Costituzionale - Spunti per ripensare al
rapporto Stato-Regioni *

(Raffaele Libertini)

L'attribuzione in via generale allo Stato di poteri sostitutivi nei confronti delle regioni fu prevista per la prima volta nelle leggi n. 382 del 1975 e n. 153 del 1975 prendendo spunto in particolare dalla sentenza n. 142 del 1972 della Corte Costituzionale che aveva affermato questi orientamenti:

- a) Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni era un elemento costitutivo della fattispecie "delega di funzioni" di cui al 118, secondo comma, della Costituzione e correlativamente era escluso nelle materie "proprie" delle regioni trasferite ai sensi dell'art. 117 e dell'art. 118, primo comma della Costituzione.
- b) Il potere sostitutivo era eccezionalmente consentito laddove l'interesse regionale al rispetto delle competenze costituzionalmente garantite andasse bilanciato con l'interesse dello Stato relativo all'adempimento degli obblighi internazionali.

* La presente relazione è una sintesi di un articolo di B. Caravita pubblicato su questo argomento nel n. 2/1987 di Politica del diritto, con alcune aggiunte di carattere personale.

A queste indicazioni si riallacciano le leggi richiamate. Così la L. 9/5/1975 n. 153 ("Attuazione delle direttive del Consiglio della Comunità Europea per la riforma dell'agricoltura") all'art. 27 prevede che in caso di persistente inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie di cui all'art. 1, il Consiglio dei Ministri (previa una particolare procedura) autorizzi il Ministro per la Agricoltura e Foreste a disporre il compimento degli atti relativi in sostituzione della amministrazione regionale.

Sempre in materia comunitaria il potere sostitutivo è previsto, come è noto, dall'art. 1, comma 3°, n. 5 della L. n. 382 del 1975 e dall'art. 6, comma 3°, del D.P.R. n. 616 del 1977.

Sul versante delle funzioni delegate il potere sostitutivo è previsto dall'art. 2 della L. n. 382 richiamato dall'art. 4, comma 3°, del D.P.R. 616.

Sta però di fatto che il potere sostitutivo dello Stato in materie "trasferite" è stato previsto sia in leggi statali precedenti alla sentenza della Corte citata sia in leggi successive alla decisione medesima senza il rispetto di quelle garanzie procedurali e sostanziali cui la Corte si era richiamata in sentenze successive a quella citata (n. 182 '76 e n. 81/79). Si formula qui di seguito un elenco di queste leggi che non pretende di essere esaustivo (si tenga conto che non in tutte le leggi di cui sotto il potere sostitutivo è così *penetrante* come quello cui ci siamo riferiti):

l'art. 29, legge n. 132 del 1968, in tema di "enti ospeda-

lieri ed assistenza ospedaliera";

l'art. 2, legge n. 996 del 1970, recante "norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità";

l'art. 11, legge n. 865 del 1971, relativo a "programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica";

l'art. 3, legge n. 880 del 1973, relativo alla costruzione e all'ampliamento degli impianti termoelettrici;

l'art. 4, legge n. 166 del 1975, recante "norme per interventi straordinari di urgenza per attività edilizia";

l'art. 2, legge n. 393 del 1975, sulla localizzazione delle centrali nucleari;

l'art. 14, legge n. 492 del 1975, recante "provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti l'esportazione, l'edilizia e le opere pubbliche";

l'art. 107, legge n. 685 del 1975, relativa alla "disciplina degli stupefacenti";

l'art. 1, legge n. 584 del 1977, recante "norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive CEE";

l'art. 5 legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale;

l'art. 13, legge n. 181 del 1982, legge finanziaria 1982, come modificato dall'art. 11, d.l. n. 463 del 1983, convertito con modificazione in legge n. 638 del 1983;

l'art. 5, legge n. 892 del 1984, recante "norme concernenti la gestione provvisoria di farmacie rurali";

l'art. 6, commi 2 e 3, legge n. 595 del 1985, recante "norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88";

gli artt. 7, 8 e 9 legge 8 luglio 1986, n. 349, relativa all'Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme

in materia ambientale".

Recentemente il problema è tornato alla ribalta con la previsione del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, qualora esse non abbiano, entro il termine del 31/12/1986, predisposto appositi piani paesistici per la tutela del paesaggio (art. 1bis, 2° comma, d.l. 27/6/1985 n. 312, convertito con modificazioni nella L. 8/8/1985 n. 431 - c. d. legge "Galasso" e relativa circolare del Ministero competente del 31 agosto 1985). Anche qui si tratta di materia (la pianificazione territoriale, ivi compresa la pianificazione paesistica) "trasferita" alle regioni già col D.P.R. n. 8 del 1972.

La Corte Costituzionale (sent. n. 153/1986) con riferimento alla circolare attuativa della "Galasso" ha ritenuta giustificata la medesima in relazione alla "primarietà ed essenzialità del valore" oggetto della tutela che giustifica "lo spessore" dei poteri attribuiti allo Stato (la previsione esplicita del potere sostitutivo in materia trasferita, è contenuta nella circolare e non nella legge che si limita invece a fare riferimento, nel caso di inosservanza dell'obbligo di redigere i piani, agli artt. 4 e 82 del D.P.R. 616 che si ~~riguardano~~ ^{riguardano} sostituzioni in materia delegata).

Infine, con la sentenza n. 294/86 il giudice costituzionale ha ritenuto esente da fini di costituzionalità la generale previsione del potere sostitutivo in materia sanitaria contenuta nell'art. 6, comma 2° e 3° della L. n. 595 del 1985 recante norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88.

Queste due ultime sentenze della Corte Costituzionale

hanno così legittimato i poteri sostitutivi dello Stato ben al di là della originaria previsione contenuta nella L. n. 382, per cui è oggi possibile la loro utilizzazione non solo nelle materie delegate, ma anche nelle "trasferite".

Veniamo ora alla parte che più ci interessa e che riguarda, in relazione alla fattispecie citata e ad altre che subito indichiamo, un mutamento significativo dei rapporti Stato-Regioni.

Infatti la linea di tendenza che percorre il sistema istituzionale del rapporto indicato e che ha trovato ampia risonanza nella giurisprudenza costituzionale è la creazione di strumenti che sia nella fase di elaborazione delle politiche, sia in quella della loro realizzazione, garantiscano lo Stato rispetto al raggiungimento degli obiettivi individuati, anche di fronte ad inadempienze, ritardi o dissensi regionali.

In questo quadro va ricordata la sent. n. 214/85 che ha mutato il tradizionale rapporto tra normativa di principio e di dettaglio nelle materie di competenza concorrente ritenendo legittimo che lo Stato, modificando la legislazione di principio, detti anche (transitoriamente) la normativa di dettaglio perché altrimenti la nuova linea di politica legislativa potrebbe risultare limitata.

A ciò si affianca la funzione di indirizzo e coordinamento che può, se alla sua base esista una norma che "vincoli e diriga", condizionare l'attività legislativa delle regioni (sent. n. 150/82), incidere sulle regioni a statuto speciale (sent. n. 340/83), legittimare interventi sostitutivi del Ministero della Sanità (sent. n. 177/86).

Si veda da ultimo anche la sent. n. 226/86 in tema di turismo ed industria alberghiera nella quale, con ulteriore estensione di quanto già stabilito con la sent. n. 214/85, si afferma il principio che le disposizioni di dettaglio possono essere, se esiste una disposizione generale di principio e in via transitoria, introdotte con un regolamento (e per di più non governativo, ma ministeriale) e non più con la Legge come aveva affermato la sent. n. 214.

Tutti i casi sopra citati dimostrano che la Corte sembra far propria una esigenza di complessiva efficienza del sistema. Ciò che non viene tollerato è il vuoto : da un lato, se non sa decidere la Regione che decida pure lo Stato; dall'altro se una scelta normativa di riforma è stata compiuta che sia portata pienamente ad effetto senza esitazioni ed inutili attese .

Come considerazione di carattere generale può dirsi che questi orientamenti costituzionali trovano giustificazione da un lato nella inerzia regionale frutto di una crisi di efficienza o progettualità che è in forte contrasto con il rilancio delle Regioni voluto dal D.P.R. 616; dall'altro in una sempre crescente tendenza dello Stato ad attuare interventi riformatori senza il contributo delle Regioni.

Mi pare che questo problema meriti il massimo di attenzione da parte dell'Osservatorio perché questa impostazione innovatrice della Corte Costituzionale che si estende a vari settori (ambiente, sanità, attività produttive) se pur può essere criticabile sotto certi aspetti, mette però a nudo la questione principale del rapporto Stato-Regioni e cioè che cosa fare nel caso che le Regioni,

cui noi guardiamo con particolare interesse per ragioni professionali, non siano in grado di rilanciare una loro politica complessiva e originale per condizionare gli orientamenti nazionali. Può forse il disegno riformatore dello Stato (là dove esiste) restare paralizzato con alti costi per il paese nel suo insieme? E d'altra parte, se la linea della "sostituzione" si rende necessaria, dove va a finire l'autonomia regionale? Questo è un nodo di fondo, direi quello essenziale, su cui il convegno sul 616 dovrebbe cercare di dare una risposta.

Si indicano ora alcuni correttivi e temperamenti cui deve essere sottoposto il potere sostitutivo in modo che esso non si traduca solo in un potere di carattere sanzionatorio.

I limiti del potere sostitutivo rimangono sempre quelli disegnati dall'art. 2 della L. 382: deve trattarsi cioè di "persistente inattività" in relazione ad "adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi".

Inoltre le sentenze della Corte richiamate hanno fatto riferimento al principio della "leale cooperazione" tra Stato e Regioni il che significa che lo Stato, prima di sostituirsi alla Regione, deve fornire alla medesima tutte le informazioni e creare i presupposti necessari perché essa possa esercitare i propri compiti. Inoltre occorre una messa in mora dell'amministrazione regionale a provvedere entro un termine determinato.

Infine la giurisprudenza costituzionale, pur ammettendo la sostituzione nelle materie trasferite, limita questa possibilità ai soli casi di atti e provvedimenti che si inseriscano in una programmazione nazionale o

che siano attuazione di principi e valori costituzionali.

Questi limiti vanno tenuti fermi ed attività dello Stato esorbitanti da questi limiti sono ricorribili di fronte alla Corte Costituzionale attraverso il rimedio del conflitto di attribuzione, ammissibile perché in questi casi si verterebbe in materie trasferite.

Ma per non lasciare la questione in balia di interventi estemporanei la cosa migliore sarebbe regolare la materia con una legge nazionale che:

- a) determini i casi in cui l'intervento sostitutivo è ammissibile e gli strumenti che permettano comunque la presenza degli interessi regionali specie là dove si ammette la sostituzione di atti discrezionali.
- b) fissi le modalità procedurali, attribuendo il potere sostitutivo al Consiglio dei ministri in modo da evitare che la surrogazione sia affidata al solo ministero interessato e prevedendo, nei casi di maggior rilievo, il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.
- c) prevedere la cessazione immediata dell'intervento sostitutivo nel momento stesso in cui la Regione provvede all'adempimento in questione.

In via generale va detto che poteri sostitutivi così ampi e vertenti su materie trasferite si giustificano solo in una logica non più di separazione, ma di cooperazione tra Stato e Regioni.

In altri termini i poteri sostitutivi in queste materie possono legittimamente esercitarsi solo se l'ente che può essere sostituito viene associato e partecipa alla decisione politica da cui dipenderà l'adempimento in questione, altrimenti, come ha notato Bartole, la

"cooperazione svapora in ausiliarità subalterna".

Il problema dei poteri sostitutivi rinvia così a quello delle procedure delle decisioni tra Stato e Regioni e in particolare delle procedure della programmazione.

Mi pare che quanto detto fin qui offra numerosi spunti per un dibattito tra di noi sul ruolo odierno delle regioni nell'ordinamento.

Mi auguro che i colleghi vogliano portare ulteriori elementi a questa discussione.

Firenze, 18 agosto 1987