

I poteri di indirizzo e coordinamento: da figure organizzative a funzioni regolatrici del rapporto Stato-Regioni

di Filippo Lacava

1. Premessa; 2. Definizioni; 2.1 Il potere di indirizzo 2.2 Il coordinamento; 3. Una peculiare applicazione dell'istituto: la funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali.

1. Premessa

I poteri di indirizzo e coordinamento sono suscettibili di caratterizzare sia le relazioni organizzative tra enti pubblici, sia le relazioni organizzative che intercorrono, invece, tra organi della medesima persona giuridica, riflettendo, in questo caso, la posizione reciproca che ciascuno di essi assume stabilmente nell'ambito della struttura dell'ente.

In proposito, giova precisare che i predetti istituti, pur potendo essere inquadrati nell'ambito di un modello teorico, assumono concretamente una fisionomia che spesso corrisponde soltanto in parte alla ricostruzione dogmatica posta in essere in via generale. Ciò in considerazione del notevole tasso di atipicità che caratterizza i modelli organizzativi pubblici, determinando, spesso, il sorgere di strutture amministrative singolari e difficilmente suscettibili di *reductio ad unum* da un punto di vista teorico.

Ciò vale particolarmente per le relazioni tra enti pubblici, molti dei quali, come acutamente sottolineato in dottrina (Casetta), godono di un regime giuridico di diritto speciale, che non è suscettibile di essere ricondotto senza forzature ad un modello più generale di relazione intersoggettiva.

2. Definizioni

2.1. Il potere di indirizzo

Il potere di indirizzo rientra nel contenuto tipico della relazione organizzativa denominata direzione. Essa può assumere una duplice fisionomia: relazione interorganica o relazione intersoggettiva. Caratteristica della direzione è l'esistenza di un rapporto di sovraordinazione/subordinazione tra gli organi o gli enti posti in relazione.

In virtù di ciò l'organo sovraordinato è dotato del potere di emanare atti, le c.d. direttive, mediante i quali, anziché imporre comportamenti, fissa gli obiettivi concreti da perseguire, determinandone eventualmente l'ordine di priorità, lasciando all'organo (o ente) subordinato un margine più o meno ampio di autonomia in relazione ai modi ed ai tempi dell'azione con cui perseguire gli scopi prefissati.

Pertanto, a differenza della gerarchia, sussiste in capo all'ufficio (o soggetto) subordinato una sfera di autonoma determinazione, poiché l'organo sovraordinato è sprovvisto del potere di impartire ordini, tanto che l'organo subordinato può anche disattendere la direttiva che sia in contrasto con il proprio fine istituzionale o, addirittura, anche per altri motivi, ferma però restando la necessità di fornire adeguata motivazione della propria condotta.

Inoltre, non sussistono, oltre al potere di direzione, poteri di avocazione o sostituzione, se non nei casi tassativamente stabiliti dalla legge.

L'affermazione della figura organizzativa della direzione e del correlativo potere di indirizzo derivano proprio dal progressivo tramonto della gerarchia, non più in grado di garantire l'organicità dell'azione amministrativa in uno scenario sempre più caratterizzato dal pluralismo dei soggetti pubblici.

Difatti, originariamente la direzione era considerata in dottrina (Santi Romano, Zanobini) solo uno dei risvolti che concretamente poteva assumere la gerarchia.

Solo successivamente si è affermata come relazione organizzativa autonoma, caratterizzata dalla posizione di supremazia di una figura soggettiva rispetto ad un'altra, nonostante l'assenza degli altri attributi tipici della gerarchia amministrativa.

Di recente la direzione ha assunto sempre maggiore importanza e diffusione in considerazione dell'affermazione del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa.

In considerazione di ciò è divenuta l'elemento caratterizzante delle relazioni fra organi a legittimazione politica e organi gestionali: i primi, infatti, individuano gli obiettivi che i secondi devono perseguire, ma non le modalità attraverso cui debbono farlo.

2.2. Il coordinamento

Se, per quanto riguarda la direzione, emerge con evidenza come tale relazione organizzativa sia scaturita dalla progressiva evoluzione della gerarchia, non è dato riscontrare con altrettanta chiarezza le origini e l'inquadramento dogmatico del coordinamento.

La dottrina, infatti, oscilla fra differenti posizioni.

Secondo un primo orientamento (A.M. Sandulli, Casetta), infatti, il coordinamento rappresenta una relazione organizzativa che intercorre tra organi posti tra loro in rapporto di equiordinazione e titolari di attività che, pur essendo autonome e distinte, necessitano di essere ricondotte nell'ambito di un disegno ed unitario, in vista della realizzazione di un interesse comune, in modo tale da conferire coerenza e sistematicità all'attività della pubblica amministrazione. Stando a tale impostazione, quindi, ad uno dei due uffici equiordinati, ovvero ad altro organo costituito ad hoc, viene conferito il potere di adottare atti che vincolano tutte le parti del rapporto, al fine armonizzare l'azione della pluralità di soggetti posti sullo stesso piano.

Di diverso avviso quella parte della dottrina (Piga) che configura il coordinamento non come autonoma relazione organizzativa, bensì come mero potere inerente ad altre tipologie di rapporto interorganico. In particolare, il potere di emanare direttive a fini di coordinamento sarebbe sufficiente per ricondurre l'istituto in questione nell'alveo della direzione, per cui il coordinamento potrebbe configurarsi soltanto come potestà esercitabile nell'ambito di altre figure organizzatorie. Tale ricostruzione, peraltro, è corroborata dalla legge che definisce il coordinamento come semplice potere ricompreso all'interno della direzione (cfr. art. 16 comma I, lett. e), nonché art. 17 comma I, lett. d) d.lgs. 165/2001).

Addirittura, vi è poi chi (F.G. Scoca) ritiene che il coordinamento non sia una relazione organizzativa, né tanto meno un'autonoma potestà, bensì il mero risultato dell'esercizio di poteri inerenti a diversi tipi di rapporti organizzativi al quale si può pervenire attraverso relazioni sia di sovraordinazione sia di equiordinazione.

L'apparente antinomia tra chi ritiene il coordinamento una relazione interorganica e chi, invece, lo considera soltanto un potere rientrante in altra relazione organizzativa o addirittura il mero risultato dell'esercizio di poteri diversi può essere risolta ove si consideri che elementi fondamentali del coordinamento inteso come autonoma relazione interorganica sono la presenza di un rapporto di equiordinazione tra gli uffici ed il carattere stabile di tale figura organizzativa.

Pertanto, ove tali elementi siano tutti rintracciabili nella fattispecie concreta, la funzione di coordinamento assume autonoma rilevanza come figura organizzativa e può concretizzarsi attraverso lo strumento della collegialità o con l'attribuzione della funzione di armonizzazione dell'attività comune ad uno specifico organo.

In caso diverso, giova rilevare che nei rapporti caratterizzati da una posizione di sovraordinazione di un organo rispetto agli altri, fra i poteri del primo rientra anche quello di coordinare l'azione dei secondi e garantirne il coerente ed armonico svolgimento, ma, tuttavia, mancando tale situazione degli attributi dianzi evocati non può essere inquadrata come autonoma figura organizzativa.

3. Una peculiare applicazione dell'istituto: la funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali

Il coordinamento, così come il potere di indirizzo, assume rilevanza non soltanto nei rapporti tra uffici amministrativi, ma anche nei rapporti tra enti pubblici. Paradigmatica, in proposito, la funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali.

Tale funzione è stata attribuita allo Stato dalla legge 281/1970, la quale ha conferito al Governo la delega a trasferire alle regioni, per settori organici di materie, le funzioni esercitate da organi centrali o periferici dello Stato nelle materie di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 17 comma 1 lettera a) del predetto atto normativo statuiva che *“nelle stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali”*.

Si trattava di una funzione in precedenza non prevista né disciplinata dalla legislazione di rango ordinario o costituzionale. Le ragioni della sua attribuzione *ex novo* allo Stato sono, pertanto, strettamente connesse al nuovo riparto delle competenze delineatosi a seguito dell'attuazione da parte del legislatore dell'art. 117 della Costituzione.

Lo Stato, infatti, in considerazione del trasferimento di interi settori organici di materie, che, contrariamente a quanto effettivamente accaduto, avrebbe dovuto essere pieno ed integrale, intendeva riservarsi, proprio a cagione di ciò, un potere di intervento a salvaguardia di esigenze di carattere unitario.

Si trattava di una disciplina alquanto vaga e lacunosa. Ciò ha reso necessario in più occasioni l'intervento della Corte Costituzionale, talune volte con funzione di supplenza del legislatore, altre in funzione ortopedica.

Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 39/1971 e 340/1983 per quanto riguarda il fondamento e la compatibilità con i valori costituzionali della funzione in commento; alla sentenza n. 150/1982 che ha ammesso la possibilità di un esercizio della funzione mediante strumenti diversi dalla legge ordinaria, purché questi si fondino sul legittimo ed apposito supporto fornito da una previa legge dello Stato; alle pronunce nn. 150/1982, 345/1990, 359/1991, che ritengono conforme a Costituzione il potere statale di indirizzo e coordinamento anche se esercitato nei confronti della potestà legislativa regionale.

Degna di nota anche la sentenza n. 340/1983 che ha ritenuto conforme a Costituzione l'esercizio della funzione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, dal momento che, essendo il potere di indirizzo e coordinamento posto a presidio di esigenze unitarie non suscettibili di localizzazione territoriale, il vincolo da esso derivante doveva poter operare senza che rilevasse la distinzione fra statuto speciale e statuto ordinario o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi.

Alcune integrazioni e precisazioni sarebbero comunque già arrivate con i decreti legislativi attuativi della delega. Tuttavia, il processo devolutivo iniziato nel 1970 e culminato con gli 11 decreti

delegati del 1972 si rivelò del tutto insoddisfacente poiché il trasferimento fu tutt'altro che pieno ed integrale.

Le funzioni più elevate, infatti, vennero trattenute in capo allo Stato. Inoltre, in fase di determinazione delle materie, il ricorso alla c.d. tecnica del ritaglio determinò un effetto notevolmente restrittivo, vanificando il riferimento ai settori organici contenuto nella legge di delegazione.

Tutto ciò rese necessaria una nuova delega al Governo, conferita, stavolta, con la legge 382 del 1975 e attuata con il d.P.R. 616/1977.

La nuova disciplina, pur lasciando insoluti diversi nodi problematici, risultava più organica ed articolata.

L'art. 3 della nuova legge delega disponeva infatti che *“la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario attiene ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Detta funzione spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti”*.

La disposizione proseguiva, poi, precisando che l'esercizio della funzione in questione poteva di volta in volta essere delegato al Cipe per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure al presidente del Consiglio dei Ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari.

Il potere statale di indirizzo e coordinamento ha mantenuto questa fisionomia, sia pure con il necessario assestamento dovuto alle pronunce della Corte Costituzionale, fino al profondo rinnovamento dell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni innescato dalle leggi Bassanini e culminato con la successiva riforma del titolo V della Costituzione.

Sul punto, infatti, è intervenuto l'art. 8 della legge 59/1997, che, abrogando espressamente la disciplina in precedenza vigente ha stabilito che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali sono adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, o con la singola regione interessata. Qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia stata raggiunta, gli atti in questione sono adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. In caso di urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle predette procedure. I provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi in precedenza indicati entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi.

Viene quindi valorizzato dalla prefata disciplina il ruolo dell'intesa, sia pure debole, come veicolo per la realizzazione del principio di leale collaborazione interistituzionale.

In sede di attuazione della disposizione appena evocata l'art. 4 del d. P.R. n. 112/1998 ha precisato che *“relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitare ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1977, n. 59”*.

Sull'assetto delineato dalla legge Bassanini incidono due successive disposizioni: l'art. 8 comma 6 della legge 131/2003 (c.d. legge La Loggia) e l'art. 16 comma 4 della legge 11/2005.

Dal combinato disposto delle predette norme si evince che lo Stato può continuare ad esercitare il potere di indirizzo e coordinamento esclusivamente nelle materie nelle quali è titolare della potestà legislativa esclusiva, ove siano rintracciabili attività regionali suscettibili di essere indirizzate e coordinate, oppure in sede di attuazione delle direttive comunitarie.

Ne deriva un forte ridimensionamento dell'istituto in questione. Tale posizione, peraltro, risulta corroborata anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale, nella sentenza 329/2003, relativa alla tutela della salute, materia rientrante nell'ambito della potestà legislativa concorrente, ha escluso la persistenza del potere statale di indirizzo e coordinamento.

Convergono nella medesima direzione altre novità: il venir meno, peraltro avallato dalla stessa Corte Costituzionale, dell'interesse nazionale come limite, sia di legittimità, che di merito, alla competenza legislativa regionale; l'espressa costituzionalizzazione del potere sostitutivo dello Stato e del principio di leale collaborazione; le c.d. competenze trasversali dello Stato.

Tutto ciò, e, in particolar modo l'abrogazione di ogni riferimento all'interesse nazionale, che, nel precedente assetto rappresentava nella giurisprudenza della Corte il più solido ancoraggio ai principi costituzionali della funzione in commento (si veda per tutte Corte Cost. n. 39/1971), sembra aver privato il potere di indirizzo e coordinamento dei necessari referenti nell'ambito della legge fondamentale dello Stato.

Tuttavia, in un assetto delle competenze non ancora definitivamente consolidatosi, ma bisognoso bensì di ulteriore assestamento, come comprovato dal volume del contenzioso costituzionale sul titolo V, non è ancora escluso che, ove emergano esigenze non frazionabili e non localizzabili territorialmente e, in particolare, ove non sia possibile tutelare altrimenti l'unità economica e giuridica della nazione, il potere di indirizzo e coordinamento, sia pure in versione riveduta e corretta, possa ancora fungere da *extrema ratio* al fine di garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

Una tale posizione, peraltro, sembra possa essere letta in filigrana anche nella ormai celeberrima sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale, nella parte in cui si afferma che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, se, da un lato, avrebbe l'effetto di circondare di ferree garanzie le competenze legislative delle Regioni, dall'altro determinerebbe un eccessivo svilimento di istanze unitarie che caratterizzano anche gli assetti costituzionali fortemente pregnati dal pluralismo istituzionale, costituendo, sul piano dei principi giuridici, espressione dell'unità ed indivisibilità della Repubblica.

Bibliografia

1. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, 314 ss.; **2.** A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989, 237 ss.; **3.** L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di) *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2001, 622 ss.; **4.** E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 118-122; **5.** Merusi – Clarich, *Direttiva*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, 3 ss.; **6.** V. Bachelet, *Coordinamento*, in *Enc.dir.*, X, Milano, 1962, 630 ss.; **7.** F. Piga, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1988, 1 ss.; **8.** L. Paladin, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 189 ss.; **9.** V. Crisafulli, *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1972, 676, ss.; **10.** S. Mangiameli, *L'indirizzo e coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. Cost.*, 1997, 1131 ss.; **11.** F. Gabriele, *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3082 ss.; **12.** F. Cintioli, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2002, 87 ss.; **13.** Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in Bettinelli e Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 336 ss.; **14.** R. Ferrara, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, I, 1018 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare

Filippo Lacava
Viceprefetto aggiunto
Dottorando di ricerca in diritto pubblico Luiss Guido Carli