

L'INDIRIZZO E COORDINAMENTO E IL POTERE SOSTITUTIVO NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Paolo CARETTI (*)

1. L'esame della giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni mostra come i due istituti dell'indirizzo e coordinamento e del potere di sostituzione, nati come istituti distinti, nella evoluzione successiva, e grazie proprio agli interventi della Corte, abbiamo finito per subire un processo di assimilazione nell'ambito di un'unica funzione, della quale non rappresentano altro che due diverse modalità applicative. Questa unica funzione è una funzione che potremmo definire di scopo o di risultato, diretta a colmare una lacuna del disegno costituzionale nei rapporti Stato-Regioni. Tale risultato è rappresentato dalla garanzia che il sistema costituzionale, complessivamente considerato, funzioni secondo «standards» minimi di coerenza e di efficienza.

Prima di analizzare la giurisprudenza più recente, converrà richiamare, sia pure per accenni brevissimi, quelli che sembravano, fino appunto alle novità introdotte nell'arco degli ultimi quattro anni, i punti di arrivo definiti dalla Corte in ordine ad entrambi gli istituti qui in esame.

2. Per ciò che attiene alla funzione di indirizzo e coordinamento, è noto che i problemi che i giudici costituzionali hanno dovuto affrontare fin dalla prima sentenza in materia (la n. 39 del 1971) hanno investito la definizione sia del fondamento costituzionale della detta funzione, sia delle modalità del suo esercizio, sia dell'oggetto dell'indirizzo e coordinamento statale, nonché dei destinatari dello stesso, sia, infine, del contenuto degli atti attraverso i quali l'indirizzo e coordinamento viene esercitato.

(*) Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

Quanto al primo punto (fondamento costituzionale), la Corte non ha mai manifestato dubbi di sorta: la funzione in esame non introduce un limite nuovo all'esercizio delle competenze regionali, ma è strumento per rendere espliciti e operanti i limiti già previsti in Costituzione, a tutela di esigenze unitarie.

In secondo luogo, quanto all'oggetto, dopo qualche incertezza iniziale, si afferma che tale funzione, anche se esercitata attraverso atti amministrativi, è in grado di condizionare non solo l'attività amministrativa, ma anche l'attività legislativa regionale. Il condizionamento però non deriverebbe dall'atto amministrativo di indirizzo e coordinamento, bensì dalla legge statale, che, proprio per questo, deve contenere l'attribuzione del potere di indirizzo e coordinamento e insieme anche i criteri guida per l'esercizio dello stesso (sent. n. 150/1982).

Ancora, la funzione di indirizzo e coordinamento si applica a tutte le Regioni, sia speciali che ordinarie, sia pure, per le prime, prestando particolare attenzione al grado di autonomia che è loro garantito dai rispettivi Statuti (sent. nn. 31 e 340 del 1983).

Quanto alle modalità di esercizio, esse possono essere le più varie: si va dalla legge all'atto amministrativo, purché questo promani da un'autorità di governo (sent. n. 111/1975).

In quanto al contenuto, il «test» messo a punto dalla Corte per misurare la legittimità degli atti di indirizzo e coordinamento, è impostato in termini negativi: tali atti, si afferma, non possono comunque portare ad un totale esproprio delle competenze regionali (sent. nn. 307 e 340/1983).

Questo «test», che ha subito una notevole evoluzione dagli anni Settanta ad oggi, ha avuto un'applicazione non sempre coerente, soprattutto con riferimento a due dei suoi elementi di base: il necessario rispetto del principio di legalità sostanziale, quasi mai fatto valere (sent. n. 307/1983) e il contenuto obbligatoriamente non «espropriativo» degli atti di indirizzo e coordinamento (tant'è che, sotto questo profilo, la sentenza 177/86 arriva a giustificare atti di indirizzo e coordinamento puntuali, addirittura surrogatori rispetto ad atti di competenza regionale).

In ogni caso, sia pure con applicazioni contraddittorie e discordanti, il «test» utilizzato dalla Corte fino al 1987 è quello che si è ora sommariamente descritto.

Nella giurisprudenza degli anni 1988-90 abbiamo innanzitutto delle conferme, riguardanti aspetti particolari: si conferma così che

la funzione di indirizzo e coordinamento si rivolge a tutte le Regioni (sent. nn. 564/88 e 242/89); e si conferma che l'autorità competente ad esercitare detta funzione è l'autorità di governo (sent. n. 242/89).

La novità riguarda invece un altro elemento del «test» sugli atti di indirizzo e coordinamento, messo a punto in precedenza dalla Corte. Una novità che ne accentua in maniera notevolissima il grado di flessibilità e quindi la capacità di ricomprendere nel suo ambito un maggior numero di fattispecie. Quando la Corte, infatti, (sent. 88/1987) si pone il problema di ridefinire il «test» sulla funzione di indirizzo e coordinamento, vi introduce un'aggiunta molto importante, affermando che tale funzione può acquistare un contenuto diverso a seconda che si colleghi al limite degli interessi nazionali o agli altri limiti costituzionali.

In quest'ultimo caso, l'atto di indirizzo e coordinamento serve a favorire il passaggio da normative di carattere generale a normative via via di maggiore dettaglio, secondo un processo che ha il suo punto terminale nella legge regionale. Pertanto, il contenuto dell'atto di indirizzo e coordinamento, sempre secondo la Corte, andrebbe individuato in quello di un atto che si interpone tra legge statale di principio e legge regionale, allo scopo di offrire al legislatore locale una maggiore specificazione dei principi generali, dettati dal Parlamento nazionale.

Tutto diverso è il discorso nell'ipotesi in cui la funzione in esame si colleghi al limite dell'interesse nazionale. In questa ipotesi, l'atto di indirizzo e coordinamento servirebbe a fissare i criteri minimi di uniformità per la disciplina di certe materie, di competenza regionale.

Si tratta di una affermazione nuova e di grande rilievo, perché l'aggancio all'interesse nazionale è, rispetto al riferimento agli altri limiti alle competenze regionali, quello più labile da definire e rappresenta il presupposto teorico per giustificare un contenuto degli atti di indirizzo e coordinamento che non ha niente a che fare, appunto, con l'indirizzo e il coordinamento di attività regionali, ma che prelude a interventi diretti dello Stato in materie di competenza regionale, sia pure nei limiti della predeterminazione di «standards» minimi, uniformi, della disciplina di certe materie.

Un passaggio che, a mio avviso, è in grado di spiegare tutti gli sviluppi successivi in tema di indirizzo e coordinamento. Esso riesce, infatti, a dare coerenza a una giurisprudenza che, esaminata

partitamente, in riferimento ai singoli casi, appare invece caratterizzata da un andamento privo di coerenza interna e quasi schizofrenico.

La flessibilità che questo passaggio introduce nel «test» della Corte sta a significare due cose. La prima: tale passaggio rappresenta un implicito riconoscimento, da parte dello stesso giudice costituzionale, della inadeguatezza del vecchio «test», della sua inidoneità ad abbracciare tutte le diverse ipotesi riconducibili a questa funzione. La Corte ha inteso, cioè, dotarsi di una via d'uscita per poter giustificare tutti quegli interventi dello Stato ritenuti ragionevoli e opportuni in vista della tutela di esigenze unitarie, ma rispetto ai quali il quadro «ordinario» dei criteri di riparto delle competenze e del connesso regime dei controlli, risulta inadeguato. Tale via di uscita è appunto rappresentata dalla introduzione di quell'elemento di novità e di flessibilità nel «test» di raffronto, che si è sottolineato. Esso si traduce, così, nella legittimazione di interventi dello Stato che, come si è già osservato, non hanno niente a che vedere con l'indirizzo e il coordinamento e si traducono, invece, in un intervento diretto in materie di competenza regionale.

Naturalmente, l'esistenza e la consistenza dell'interesse nazionale in gioco, non può non richiedere verifiche puntuali, caso per caso, da parte della stessa Corte. Il metro di giudizio, allora, diventa sempre di più il criterio della ragionevolezza (ed è questa la seconda conseguenza indotta dal mutamento introdotto nel «test» della Corte costituzionale).

Vorrei qui richiamare una sentenza di poco anteriore rispetto al periodo in esame, la n. 294 dell'86, in cui si legge tra l'altro: «È riservato a questa Corte in sede di conflitto di attribuzioni il sindacato sul rispetto dei limiti così disegnati, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessità delle misure rispetto agli scopi essenziali della programmazione»; quello che conta, dunque, è che si tratti di un intervento ragionevole e congruo rispetto alle esigenze da soddisfare.

Ancora più chiara, in questo senso, è la sent. n. 49/87, dove si afferma, tra l'altro, che: «compito della Corte è accertare se, anche in presenza del richiamato interesse, l'intervento statale risulti contenuto nei limiti segnati da una reale esigenza di intervento». Ed è sempre l'elemento della reale esigenza dell'intervento, ai fini della tutela di un interesse unitario, che porta nel 1988 (sent. n. 774) la Corte a far salvo un atto di indirizzo e coordinamento che

pure non rispetta uno degli elementi fondamentali del suo «test», e cioè il principio della legalità sostanziale: si trattava, infatti, di un atto di indirizzo e coordinamento emanato sulla base di un'autorizzazione legislativa, che non conteneva i criteri guida per l'adozione dell'atto stesso. La Corte afferma che tale violazione non ha tutto sommato grande rilievo, giacché il criterio di legalità sostanziale, anche se non soddisfatto dalla legge di autorizzazione, può essere fatto salvo attraverso un'interpretazione sistematica della legislazione statale vigente in materia o, addirittura, attraverso la presa in considerazione delle caratteristiche intrinseche del settore da disciplinare, rendendo così estremamente labile il riferimento a quell'elemento, e privilegiando invece il risultato da raggiungere e valutato in termini di opportunità o ragionevolezza.

Che nella giurisprudenza della Corte prevalga questo elemento di valutazione sostanziale circa la reale esigenza di adottare atti di indirizzo e coordinamento e che questo sia l'elemento decisivo della conclusione di molti giudizi, è provato anche da un dato statistico: di tutte le sentenze degli ultimi tre anni, solo due si concludono con una dichiarazione di illegittimità di atti di indirizzo e coordinamento, perché adottati dallo Stato in violazione del «test» messo a punto dalla Corte, e in entrambi i casi con la motivazione del mancato rispetto del principio di legalità formale, il quale attiene più ai rapporti tra Governo e Parlamento nazionale, che non ai rapporti tra competenze statali e competenze regionali (sent. nn. 304/1987 e 338/1989). Il fatto che l'invasione della competenza regionale sia determinata da un atto del Governo o da un atto del Parlamento, comporta certo una differenza, e tuttavia se guardiamo al risultato, la compressione delle competenze regionali si realizza ugualmente. In questi due casi, se è vero che si è fatta salva la competenza regionale, è altrettanto vero che a ciò si è giunti sulla base di un elemento, che attiene — ripeto — più ai rapporti tra legge statale e atto amministrativo statale, che non al rapporto tra sistema delle competenze statali e sistema delle competenze regionali.

Questa evoluzione, sinteticamente descritta, ha comportato un profondo mutamento nella natura degli atti di indirizzo e coordinamento, nel senso, quanto meno, di arricchirne la funzione originaria. Essi non servono più solo ad indirizzare e coordinare l'attività legislativa e amministrativa regionale, ma possono servire anche a «tappare le falle» di un sistema che, in certi suoi snodi,

manifesta delle crepe e delle inefficienze, non rimediabili attraverso gli ordinari strumenti di raccordo tra competenze statali e competenze regionali.

3. In questa sua veste diversa, è chiaro che la funzione di indirizzo e coordinamento non poteva non trovare un suo punto di incontro con l'istituto del potere sostitutivo. Un istituto che nasce, anch'esso, dall'esigenza di assicurare il raggiungimento di un risultato, in origine specialissimo: quello di garantire il rispetto degli obblighi comunitari da parte delle Regioni. Un istituto che è venuto poi dilatandosi fino ad assumere le valenze di istituto a carattere generale, con una funzione, anche in questo caso, di chiusura del sistema. Dalla smagliatura presente nel regime dei controlli dello Stato sulle Regioni, rappresentata dalla impossibilità di colpire le inerzie regionali (essendo esso tutto costruito sul controllo di atti, e quindi di un'attività comunque svolta in positivo), nasce l'esigenza di un arricchimento di tale regime attraverso l'introduzione di un istituto — il potere sostitutivo — che consenta allo Stato di intervenire nei confronti, appunto, dei comportamenti omissivi regionali.

Il primo punto esplicito di contatto tra funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo si situa nel periodo in cui la Corte comincia a manifestare una crescente disponibilità ad ammettere la legittimità costituzionale di atti di indirizzo e coordinamento a contenuto sempre più puntuale e dettagliato. La sentenza 177/86 rappresenta questo punto di riferimento cronologico. In essa si afferma esplicitamente che: «la funzione di indirizzo e coordinamento consente la sostituzione degli organi statali alle Regioni o Province autonome solo nei limiti imposti dall'interesse nazionale, la cui valutazione è rimessa al giudice di costituzionalità».

È una saldatura che verrà ripresa, successivamente, ad esempio nella sentenza n. 49 dell'87, che sostanzialmente ricalca le affermazioni della sent. n. 177/86, e nella sent. n. 617/87, in cui il potere sostitutivo è visto quale sanzione per il mancato rispetto da parte delle Regioni di un atto di indirizzo e coordinamento. È vero che in una sentenza del 1987 la Corte pare, invece, sciogliere tale saldatura, ma si tratta solo di un'impressione superficiale, che non regge ad un esame più approfondito.

Nella sentenza n. 304/87 la Corte parla, infatti, di atti di indirizzo e coordinamento da una parte e di atti sostitutivi da

un'altra e sulla base di questa distinzione fa salva la legittimità costituzionale di un atto statale, dichiarando invece l'illegittimità di un altro. Ma si tratta, come dicevo, di un'impressione: la Corte mostra di intendere in modo del tutto analogo sia i presupposti, sia le regole procedurali, sia la funzione dei due tipi di atto; ciò che muta è solo l'intensità dell'intervento statale nell'un caso e nell'altro.

La storia del potere sostitutivo è dunque esattamente omologa a quella della funzione di indirizzo e coordinamento. Anch'esso nasce per certe esigenze «di risultato»; è del tutto sconosciuto al dettato costituzionale; viene sottoposto ad un tentativo di tipizzazione da parte della Corte con la messa a punto di un «test» che, inevitabilmente, assomiglia molto a quello predisposto per gli atti di indirizzo e coordinamento. E anche l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in ordine a tale istituto è del tutto analoga a quella sviluppatasi in relazione alla funzione di indirizzo e coordinamento (si vedano le sent. nn. 142/72; 182/76; 81/79).

Già prima del 1987, interventi sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni, sul terreno dell'attività amministrativa, erano stati considerati legittimi dalla Corte ben al di là del solo campo degli atti da adottare in adempimento degli obblighi comunitari. E questo dava ragione alle critiche fin dall'inizio mosse a questo istituto dalla dottrina, la quale aveva sottolineato come, una volta ammesso per un settore, sarebbe stato logicamente assai difficile, se non impossibile, arginarne l'applicazione in altri, ogni volta che si fossero presentate le stesse esigenze «di risultato», di chiusura del sistema, che erano alla base dell'introduzione del potere sostitutivo. E, infatti, quest'ultimo ha immediatamente manifestato tutta la sua forza espansiva, trovando applicazione in via legislativa e amministrativa anche in assenza di problemi legati all'adempimento degli obblighi comunitari, senza che tale prassi sia stata ritenuta illegittima dalla Corte.

Ma, al di là dell'evoluzione per così dire «quantitativa» dell'istituto, l'altra evoluzione che il potere sostitutivo ha conosciuto nella giurisprudenza degli ultimi quattro anni ha toccato un aspetto «qualitativo» fondamentale: quello relativo ai presupposti che ne giustificano l'esercizio. Prima del 1987, l'intervento sostitutivo, sia pure ormai a macchia larga, era comunque ancorato ad alcuni presupposti: l'inerzia e la messa in mora della Regione. Si trattava, pertanto, di un intervento successivo all'accertata e reiterata iner-

zia regionale, che manteneva un carattere eccezionale, in qualche modo sanzionatorio di un inadempimento regionale per omissione.

Nella giurisprudenza successiva (soprattutto con la sent. n. 304/88), l'ancoraggio a tali presupposti salta completamente. Il potere sostitutivo viene giustificato anche in assenza dell'inerzia regionale, sulla base di un criterio, quello dell'urgenza a provvedere, che non ha niente a che vedere con una inerzia accertata e contestata alle Regioni. Sulla base di questo nuovo presupposto, lo Stato è legittimato a intervenire tutte le volte che esso ritenga che il perseguimento di un interesse generale possa non essere raggiunto tempestivamente ed adeguatamente attraverso l'esercizio delle competenze regionali.

L'introduzione del criterio dell'«urgenza a provvedere», come base giustificativa di un intervento sostitutivo, rappresenta l'esatto parallelo dell'introduzione del presupposto della «reale esigenza», cui deve rispondere l'atto di indirizzo e coordinamento. Di nuovo troviamo una conferma di elementi che si combinano insieme, pur essendo formalmente riferiti ad istituti diversi.

Le conseguenze della affermata relazione tra potere sostitutivo e urgenza a provvedere — urgenza che la stessa Corte si riserva di valutare caso per caso — sono diverse e incidono anche sul «test» di raffronto degli atti di esercizio di tale potere, che la Corte aveva definito in precedenza. Innanzitutto, cambiano le regole procedurali. La Corte aveva affermato che al potere sostitutivo si poteva arrivare solo dopo aver accertato e contestato l'inerzia regionale (ipotizzando, dunque, un contraddittorio con la Regione interessata, diretto a promuovere il superamento del comportamento omissivo). Tutto questo, evidentemente, non ha più senso nel momento in cui si prescinde dall'inerzia regionale; nuove regole procedurali diventano, allora, quelle volte a consentire la consultazione della Regione sul contenuto dell'atto di sostituzione, la cui adozione da parte dallo Stato non è comunque in discussione.

Il contraddittorio non serve più, dunque, a superare l'inerzia della Regione e a riattivarne l'esercizio ordinario delle competenze, ma serve, invece, a chiamare la Regione ad esprimere un parere sul contenuto di un atto che verrà in ogni caso adottato e rimarrà un atto statale (sent. n. 304/88).

L'aspetto paradossale di questa costruzione è che essa è ricondotta dalla Corte al principio della «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, una collaborazione che, in questo caso, è costituita da

un esproprio delle competenze regionali e da una trasformazione dell'autonomia amministrativa regionale in una funzione di mera partecipazione alla definizione di un atto amministrativo che è e resta un atto dello Stato (sent. nn. 177/88; 50/89; 85/90).

L'altra conseguenza prodotta dall'allargamento operato sul versante dei suoi presupposti giustificativi, è che l'istituto della sostituzione dello Stato alla Regione non solo ha cominciato a spostarsi gradualmente dalla sfera dell'amministrazione a quella della legislazione, ma ha finito per trasformarsi da istituto a carattere successivo (all'inerzia regionale) in istituto a carattere preventivo. Si è avuto, infatti, un numero significativo di sentenze, in cui la Corte ha avallato il seguente modello di rapporto Stato-Regioni: in presenza di materie di sicura e incontrastata competenza regionale, si consente che lo Stato intervenga attraverso l'approvazione di una legge, che non solo esaurisce per intero la disciplina del settore considerato (ponendo tanto i principi fondamentali quanto la conseguente normativa di dettaglio), ma regola anche i conseguenti procedimenti amministrativi di esecuzione. Lo Stato, cioè, costruisce, per singoli sottosettori, un meccanismo di disciplina completo, autosufficiente, pur versandosi, come si è detto, in materie di sicura, incontestata e riaffermata competenza regionale.

Cosa rappresenta questo modello se non un'applicazione in via preventiva del potere sostitutivo dello Stato alle Regioni? Si dà vita ad un canale di disciplina di sub-settori, in materie di competenza regionale, che vive una vita autonoma e parallela rispetto al normale esercizio, nelle stesse materie, della potestà legislativa e amministrativa delle Regioni e tutto ciò con l'avallo del giudice costituzionale (si veda la sent. n. 217/88, in materia di mutui per la prima casa; la sent. n. 472/88, in materia di industria e commercio; la sent. n. 633/88, in materia di ricerca mineraria; la sent. n. 399/89, in materia di edilizia residenziale pubblica; la sent. n. 459/89, in materia di viabilità e lavori pubblici; la sent. n. 345/90, in materia di edilizia rivolta agli anziani e ai portatori di «handicap»; la sent. n. 440/90, in materia di interventi per calamità naturali).

Le giustificazioni addotte dalla Corte a questo modo di costruire i rapporti tra Stato e Regioni sono le più varie: urgenza a provvedere; aggiuntività degli interventi statali (come tali non lesivi delle competenze regionali); presenza di un interesse unitario da tutelare in modo uniforme; esigenza di raggiungere un risultato

rispetto al quale l'intervento della Regione è ritenuto «a priori» inadeguato. In una parola, è sufficiente che lo Stato trovi le risorse aggiuntive per intervenire in quel determinato settore, perché questo intervento sia giustificato.

Naturalmente, tutto ciò è assai poco coerente con il dettato del Tit. V della Costituzione in ordine ai criteri di riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni, ma non è né illogico o incoerente rispetto alla vera natura della funzione che esprime il potere di sostituzione, e che è la stessa che presiede agli atti di indirizzo e coordinamento: assicurare «standards» minimi di coerenza ed efficienza al funzionamento complessivo del sistema. Quando ci si convince che esiste una falla in questo funzionamento e che questa metta a repentaglio la tutela di un interesse unitario, la cui cura si ritiene spettare, in ultima istanza, allo Stato, ogni altro criterio di riparto delle competenze, pur costituzionalmente disposto, può essere superato e travolto.

4. Questa evoluzione della prassi e della giurisprudenza costituzionale non solo comporta conseguenze profonde sul piano della ricostruzione teorica degli atti di indirizzo e coordinamento e degli atti di sostituzione, ma è in grado di produrre conseguenze significative sulla stessa nozione di autonomia regionale. Tale evoluzione, infatti, sembra fare riferimento ad una nozione di autonomia intesa non già come elemento necessario del sistema costituzionale, ma come elemento puramente accessorio: archiviato il contenzioso sulla definizione delle materie, lo Stato può intervenire dove e quando vuole, sia in via legislativa che in via amministrativa, purché ci sia un'esigenza unitaria da salvaguardare. Esigenze unitarie che è difficile non trovare: l'intervento sostitutivo dello Stato in materia di edilizia economica e popolare è giustificato in nome della tutela del «diritto alla casa»; quello in materia sanitaria, in nome del «diritto alla salute»; quello in materia di istruzione professionale, in nome del «diritto all'istruzione» e così via. In questa logica, è chiaro che tutto diventa giustificato o giustificabile, con la conseguenza che l'autonomia regionale acquista appunto un carattere meramente accessorio nell'economia del funzionamento complessivo del sistema costituzionale.

Non si tratta certo di imputare alla Corte un disegno preordinato per arrivare a questa conclusione. E tuttavia, risulta difficilmente contestabile il fatto che la giurisprudenza esaminata vada in

questa direzione. Non solo, ma l'impressione che se ne ricava è che essa abbia raggiunto il punto di massima tensione, rispetto almeno all'attuale dettato costituzionale. Se si ritiene che il sistema dei rapporti Stato-Regioni, così come ha funzionato in questi ultimi vent'anni, abbia manifestato tante e tali crepe sotto il profilo delle incoerenze e delle inefficienze prodotte da richiedere mutamenti così profondi da incidere sulla stessa nozione di autonomia, allora i soggetti che devono mettere mano a queste modifiche non sono i giudici costituzionali, ma altri. Se si vogliono introdurre criteri e principi diversi in ordine ai rapporti tra Stato e Regioni essi debbono iscriversi in un quadro certo e stabile e non possono, invece, essere caratterizzati da una flessibilità tale da renderli incerti e aleatori, così come oggi appaiono attraverso gli interventi, necessariamente episodici e non sempre coerenti, della Corte costituzionale.

Se si vuole davvero che l'autonomia regionale acquisti un carattere di mera sussidiarietà, questa modifica va introdotta in modo stabile e compiuto insieme a tutte le conseguenze che essa comporta. La nozione di competenza regionale che emerge dalla più recente prassi legislativa e amministrativa statale e dalle sentenze della Corte esaminate, somiglia molto, infatti, al concetto di competenza concorrente, prevista dall'art. 72 della Costituzione della Repubblica federale tedesca, il quale stabilisce, com'è noto, che, in materia di competenza dei Länder, la Federazione può intervenire per la tutela di un interesse nazionale, una volta che a livello centrale si ritenga che i Länder non siano in grado di raggiungere certi risultati. Se è questo il modello verso il quale stiamo andando, allora dovremmo applicarlo correttamente.

In Germania ci sono dei contrappesi alla sussidiarietà dell'autonomia locale. Innanzitutto i Länder hanno competenza esclusiva sul piano dell'amministrazione: lo Stato, attraverso il meccanismo della competenza concorrente, può intervenire con legge anche in materia di competenza locale, ma l'amministrazione resta riservata ai governi locali.

In secondo luogo, i governi locali sono rappresentati in una delle due Camere del Parlamento nazionale. Ricordo questi dati istituzionali a tutti noti perché si avverte il rischio che le tendenze oggi in atto nella nostra esperienza, valendosi della copertura rappresentata dal principio di «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, finiscano per favorire l'affermarsi di una nozione di auto-

nomia regionale che non solo non ha niente a che vedere col dettato del Titolo V della Costituzione, ma che, se dovesse svilupparsi in questo modo farraginoso, non corrisponderebbe ad alcun modello esistente e potrebbe condurre, in prospettiva, ad una sostanziale negazione del rilievo costituzionale e politico del principio autonomistico.