IL COORDINAMENTO TRA STATO ED ENTI AUTONOMI NELL'AZIONE AMMINISTRATIVA A LIVELLO LOCALE *

1. - Il problema di cui intendo occuparmi è particolarmente vivo e acuto nelle cinque Regioni a statuto speciale che già sono state istituite e nel cui territorio la necessità di un coordinamento nell'azione amministrativa a livello locale interessa le autorità periferiche dello Stato, la Regione e tutti gli enti infraregionali, in particolare le Provincie e i Comuni. Ma è un problema che riguarda altresì le restanti parti del territorio e della collettività nazionale, non solo in vista di una possibile attuazione integrale dell'ordinamento regionale, ma anche perché l'esigenza del coordinamento è avvertita ovunque nei rapporti tra organi decentrati dello Stato ed enti locali già esistenti.

È chiaro che ad assicurare questo coordinamento dovrebbero valere regole tratte dalla scienza dell'amministrazione; io mi limiterò necessariamente agli aspetti giuridici, indicando in particolare qual'è il disegno accolto dalla Costituzione, sulla premessa che è compito dell'ordinamento predisporre la struttura e i congegni che possono favorire i risultati voluti e che è compito del giurista aiutare il legislatore a divenire più consapevole dei principi dell'ordinamento che egli viene costruendo e ad attuarli nel migliore equilibrio delle diverse esigenze.

Comincerò col dire che il bisogno del coordinamento in sede locale si è manifestato in modo nuovo solo in questi ultimi anni.

In passato, nell'ambito di un ordinamento fortemente accentrato, nel quale l'autonomia degli enti locali era minima e le fun-

* La comunicazione riproduce in gran parte il testo della relazione presentata al 5° Convegno di studi giuridici regionali, svoltosi a Palermo nel dicembre 1966.

zioni loro attribuite erano modeste, il problema neppure esisteva; anche per le funzioni esercitate in sede locale il coordinamento avveniva al centro, per mezzo delle istruzioni impartite agli organi attivi e a quelli di controllo dell'amministrazione periferica statale.

È stata l'istituzione delle Regioni a rendere urgente il problema. Da principio si riteneva che il criterio adottato dalla Costituzione e dagli statuti speciali, di una ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni sulla base di distinte « materie », fosse tale da consentire una netta separazione tra i rispettivi campi di intervento. L'esperienza ha dimostrato che non è così, sia per le difficoltà obbiettive implicate da una determinazione rigorosa dei confini di ciascuna materia, sia per l'indirizzo restrittivo col quale la Corte costituzionale ha interpretato l'ampiezza delle diverse materie, scorporando talvolta nell'ambito di ciascuna settori diversi e attribuendone alcuni alla Regione e altri allo Stato. Da ultimo, i bisogni della programmazione economica hanno reso evidente la stretta interdipendenza tra tutti gli interventi pubblici, anche se concernenti settori e materie apparentemente lontane.

Così la necessità di un coordinamento è ormai palese. Sotto il profilo giuridico nascono però alcuni interrogativi di grande rilievo: è possibile, anzitutto, questo coordinamento a livello locale senza alterare la distribuzione delle competenze fissate dalla Costituzione e senza ferire l'autonomia riconosciuta agli enti locali? e in secondo luogo, ammesso che ciò sia possibile, quali vie si possono seguire e in base a quali criteri esse vanno preferite?

2. - A livello regionale entrambi gli interrogativi sembrano di soluzione abbastanza agevole, giacché è la Costituzione stessa a prevedere come l'azione amministrativa svolta localmente dallo Stato e quella della Regione possono essere tra loro coordinate.

Le ipotesi previste sono due. La prima: che lo Stato per attuare il decentramento istituisca propri organi a circoscrizione regionale (o demandi nuove attribuzioni a quelli già esistenti). La seconda: che lo Stato deleghi l'esercizio di proprie funzioni amministrative alla Regione. Nella prima ipotesi il coordinamento è assicurato per mezzo del Commissario del Governo: dice infatti l'art. 124 della Cost. che il Commissario « sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione ». Nella seconda ipotesi il coordinamento spetta alla Regione, nel senso che sarà la Regione, esercitando cumulativamente le funzioni proprie e quelle ad essa delegate, ad operare il coordinamento.

Malgrado l'apparente simmetria, le due soluzioni non sono uguali e contrarie. Nella prima ipotesi le funzioni statali e quelle regionali sono pur sempre esercitate separatamente e il coordinamento è assicurato attraverso una espressa norma positiva che ne fa carico allo Stato: [2] tocca cioè allo Stato coordinare le proprie funzioni, esercitate localmente, con quelle svolte dalla Regione, e non viceversa.[3]

Nella seconda ipotesi invece, avendosi esercizio cumulativo da parte della Regione delle funzioni istituzionali proprie e di quelle che le sono state delegate dallo Stato, il coordinamento avviene nell'ambito stesso dell'ente autonomo. Infatti, per effetto della delega ricevuta, la Regione è posta in grado di prevedere e di valutare unitariamente i risultati dell'azione svolta in nome proprio e di quella svolta per delega dello Stato: conseguentemente la Regione — se vorrà rendere efficace la propria azione — coordinerà le proprie funzioni con quelle il cui esercizio le è stato demandato dallo Stato. In questa seconda ipotesi, dunque, il coordinamento è in realtà *autocoordinamento,* e cioé avviene secondo l'unica formula compatibile con la posizione costituzionale della Regione come ente autonomo.

3. - Sin qui il disegno costituzionale. In pratica è noto che lo Stato, tranne poche eccezioni, non ha decentrato le proprie funzioni, né mediante la istituzione di propri organi a livello regionale, né mediante delega alle Regioni. Così nessun coordinamento è stato possibile con le funzioni che, sia pure in ritardo e spesso parzialmente, sono venute assumendo le Regioni. In tutte le Regioni speciali si sono avuti, nel corso degli ultimi anni, casi macroscopici di mancato coordinamento.

[2] Giustamente rileva E. SPAGNA MUSSO, *Il Commissario del Governo quale organo di collegamento tra Stato e Regione,* in *Giur. cost.*, 1965, p. 483, che l'art. 124 Cost. non si riferisce a « un coordinamento intersoggettivo tra Stato e Regione, bensì a un coordinamento operato unicamente nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato-persona, in sostanza a un coordinamento che realizza in via unilaterale la necessaria armonizzazione fra l'attività amministrativa statale e l'attività amministrativa regionale ».

[3] Sul valore del principio così affermato, v. F. BENVENUTI, *Intervento,* in *Atti del quarto convegno di studi giuridici regionali, Riva del Garda, 27 settembre-1° ottobre 1963,* Milano, 1965, p. 261, il quale fa notare come di fatto il principio sia stato capovolto dall'utilizzazione delle norme di attuazione, giacché queste, anziché ripartire le competenze e « coordinare gli ordinamenti », sono state impiegate per coordinare puntualmente le attività della Regione con quelle dello Stato.

In base a precise norme di attuazione, sono passati alla Regione Trentino-Alto Adige, ad esempio, i poteri previsti dalle leggi dello Stato in materia di licenze di commercio; ma le licenze per i magazzini a prezzo unico sono riconosciute tuttora di competenza del Commissario del Governo e sono sempre impugnabili con ricorso al Ministro dell'industria e commercio.[4] È evidente che in tal modo nessun cordinamento è possibile tra provvedimenti che pur si influenzano a vicenda. Altro esempio, di gravità ancor maggiore, è offerto da quanto è accaduto nel settore dei lavori pubblici: i lavori pubblici di interesse regionale sono infatti materia di competenza legislativa regionale, lo Stato tuttavia ha conservato a livello regionale il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e a livello subregionale gli Uffici provinciali del Genio civile. Ciò ha portato, specie in casi di urgenza, a gravi inconvenienti, per la mancanza di qualunque coordinamento tra quanto di competenza della Regione e quanto di competenza dello Stato.

Tra l'altro si è visto che il Commissario del Governo non dispone di alcun effettivo potere di coordinamento nei confronti degli uffici statali dislocati nella Regione: tali uffici, infatti, sono rimasti alle dirette dipendenze del rispettivo Ministero e soltanto da questo ricevono istruzioni e ordini che, di regola, il Commissario del Governo neppure conosce. Solo le norme di attuazione dello statuto Friuli-Venezia Giulia hanno previsto di recente — con una formula strana che evidentemente non interferisce nella sfera di attribuzione degli organi centrali — che il Commissario del Governo « riceve comunicazione delle direttive ed istruzioni che le amministrazioni centrali indirizzano ai propri organi periferici nella Regione » e hanno precisato che su questa base egli impartisce « le disposizioni necessarie per l'armonizzazione della loro attività » (art. 1, d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 99). Tuttavia neppure questa norma sembra attribuire al Commissario un effettivo potere nei confronti degli uffici statali dislocati nella Regione, in quanto non determina i momenti puntuali del procedimento amministrativo nei quali egli ha facoltà di intervenire.[5]

[4] In questo senso, v. ora Corte cost., 19 febbraio 1965, n. 8, in *Giur. cost.*, 1965 p. 54.

[5] Per questa ragione l'esperienza non conferma affatto che, per quanto attiene al coordinamento dell'attività amministrativa statale con quella regionale, il Commissario sia « titolare essenzialmente di potestà decisorie », come afferma invece E. SPAGNA MUSSO, *Il Commissario del Governo*, cit., p. 485.

4. - In linea di principio, la direttiva da seguire si ricava dai principi costituzionali. Da essi si deduce che nello scegliere tra il decentramento mediante propri organi a circoscrizione regionale e quello mediante delega alle Regioni, lo Stato deve tener presenti le diverse formule utilizzabili in un caso e nell'altro per il coordinamento.

È da escludere anzitutto che la scelta tra le due possibilità vada fatta a seconda che le funzioni da decentrare esigano o meno un indirizzo unitario, nel senso che nel primo caso andrebbe preferita la formula di un decentramento per organi, mentre nel caso opposto si potrebbe ricorrere alla delega. Il criterio non è accettabile perché non tiene conto come sia nelle premesse implicite di entrambe queste ipotesi il fatto che si tratti di funzioni la cui titolarità è conservata allo Stato e che si presumono pertanto doversi esercitare con indirizzi unitari: se ciò non fosse, non si vedrebbe perché la Costituzione non le avrebbe trasferite alla Regione o perché, ove si fosse trattato di funzioni di interesse esclusivamente locale, la legge della Repubblica non le avrebbe attribuite direttamente agli altri enti locali (*ex* art. 118, primo comma).

Va notato piuttosto che nel caso del decentramento per organi periferici statali, il coordinamento presuppone due cose: 1) che le funzioni decentrate siano suscettibili di essere coordinate, e cioè siano regolate dalla legge in modo così elastico da rendere sempre possibile il loro adeguamento alle diverse situazioni in cui operano le Regioni, al di fuori di qualunque indirizzo rigidamente uniforme stabilito al centro; 2) che il Commissario del Governo venga dotato di effettivi poteri di coordinamento sull'azione esplicata nel territorio regionale dagli organi dello Stato.

Su tale duplice presupposto il coordinamento è certo possibile, ma le soluzioni che esso comporta non vanno esenti da qualche pericolo: anzitutto perché una disciplina così elastica delle funzioni statali decentrate rischia di non assicurare sempre salvezza a quelle decisioni e a quegli indirizzi generali che possono essere necessari nel settore; e in secondo luogo conduce a costituire presso il Commissario del Governo un centro di potere molto cospicuo (a farne una specie di Governatore regionale),[6] senza che esi-

[6] Si pensi all'avversione e al sospetto che ha accompagnato, al momento dell'unificazione amministrativa del regno, l'azione troppo personale e incontrollabile dei Governi o Luogotenenti regionali: cfr. T. MARCHI, *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale amministrativo italiano*, Roma, 1920.

sta una sua responsabilità di tipo politico o che sia costituito al suo fianco un organo rappresentativo politico, a carattere democratico, che si assuma quella responsabilità in sua vece.

Questi pericoli non sussistono ove lo Stato scelga l'altra ipotesi di decentramento e cioè la delega alla Regione. Alla delega delle funzioni si accompagna infatti la determinazione di direttive e mediante queste ultime è sempre possibile per lo Stato vincolare l'esercizio, da parte regionale, delle funzioni statali delegate, così da far salvi quegli interessi nazionali o generali che sono immanenti nella materia. Inoltre la somma di poteri che viene a far capo così agli organi della Regione trova il proprio equilibrato contrappeso nella responsabilità politica di questi ultimi e nei congegni di controllo politico che sono sempre esperibili nei confronti di organi politicamente responsabili.[7]

Non è fortuito che nei pochi casi nei quali la legge statale ha previsto interventi organici o programmati in settori di competenza congiunta dello Stato e della Regione, nei quali era manifesto il bisogno del coordinamento, la formula usata è stata quella della delega: si pensi alla legge sul piano di rinascita della Sardegna o a quella recentissima sugli interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale (legge 22-7-1966, n. 614).[8] A parte gli altri problemi sollevati da queste leggi, è certo che il coordinamento è stato meglio assicurato per questa via di quanto non sia stato fatto ad es. con la legge 26 giugno 1965, n. 717 (Disciplina per gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno), che ha previsto — com'è noto — la istituzione nei capoluoghi regionali di appositi uffici della Cassa per il mezzogiorno e ha demandato i provvedimenti necessari per l'attuazione dei piani pluriennali in parte a tali uffici e in parte alle Amministrazioni regionali.

[7] È significativo che questa seconda ipotesi sia prevista, dallo statuto speciale di una Regione (la Regione siciliana), come l'unica possibile. Il Commissario dello Stato presso la Regione siciliana non ha infatti alcun potere o competenza in materia amministrativa (v. in questo senso P. VIRGA, voce *Commissario del Governo*, in *Enc. del diritto*, VII, Milano, 1960, p. 856): ma ciò spiega perché il Presidente e gli assessori regionali non solo svolgono le funzioni esecutive e amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, ma esplicano altresì « un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato » in tutte le altre materie (v. art. 20 statuto). In Sicilia, quindi, il coordinamento va realizzato necessariamente nella formula dell'autocoordinamento, e cioè nell'esercizio cumulativo, da parte della Regione, delle funzioni proprie e di quelle statali.

[8] Per un opportuno richiamo al valore della delega ai fini del concorso della Regione nell'attuazione di questi interventi, cfr. F. C. RAMPULLA, *Programmazione e coordinamento degli interventi statali e regionali*, in *Pubblicazioni dell'Università di Pavia, Studi nelle scienze giuridiche e sociali*, Pavia, 1966.

5. - A livello subregionale (e specialmente a livello provinciale) il problema del coordinamento si ripropone e assume complessità ancora maggiore, perché coinvolge contemporaneamente le funzioni dello Stato, della Regione e degli altri enti locali. Per chiarezza di esposizione gioverà considerare anzitutto i rapporti tra lo Stato e gli enti infraregionali, in secondo luogo quelli tra la Regione e gli enti infraregionali ed infine i rapporti a livello subregionale tra uffici statali e uffici regionali.

Dai problemi di coordinamento tra le funzioni dello Stato e quelle proprie degli enti locali, è necessario escludere anzitutto un'ipotesi ben precisa, che è indirettamente prevista dall'art. 118, primo comma, della Cost. È il caso di quelle funzioni statali « di interesse esclusivamente locale » che la legge della Repubblica può attribuire direttamente alle Provincie e ai Comuni. Se questo avviene, infatti, la legge della Repubblica spoglia lo Stato della titolarità di queste funzioni e le trasforma in funzioni proprie degli enti locali. Col che è superato ogni problema di coordinamento, in quanto le nuove funzioni attribuite all'ente locale si sommano, anche nella titolarità, a quelle precedentemente spettantegli.

La necessità del coordinamento si pone viceversa quando lo Stato voglia decentrare a livello subregionale quelle sue funzioni che non sono di interesse esclusivamente locale. In tal caso, due sono le possibilità:

1) o lo Stato istituisce propri uffici a circoscrizione provinciale o comunale ovvero (il che è lo stesso) demanda nuove funzioni ai propri uffici già esistenti a questo livello;

2) oppure delega le proprie funzioni agli enti infraregionali, come è espressamente previsto, nel T.A.A., dall'art. 13 dello statuto e come si deduce, per le altre Regioni, dall'art. 5, se non anche dall'art. 129 Costituzione.[9]

Seguendo questa seconda strada, la possibilità del coordinamento è evidente: come nel caso di delega alla Regione, si avrà

[9] Cfr. sul punto M. S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici regionali, Cagliari-Sassari 1-6 aprile 1959*, Milano, 1962, p. 190.

un'ipotesi di autocoordinamento da parte dell'ente locale, nel pieno rispetto della sua autonomia.

Nessuna possibilità di coordinamento vi sarebbe invece ove lo Stato seguisse la prima via: anzitutto perché non v'è alcuna norma positiva che prescriva agli uffici periferici statali, a circoscrizione subregionale, di coordinare le propre funzioni con quelle esplicate, dalle Provincie e dai Comuni; e inoltre perché lo stesso Commissario del Governo ha il compito di coordinare le funzioni dagli uffici statali con quelle esplicate dalla Regione, ma non con quelle esplicate dagli enti infraregionali.

Malgrado ciò, è noto che di fatto, per il decentramento a livello subregionale anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale, lo Stato non si è valso della delega, ma ha preferito l'altra via, ossia proprio quella che non consente il coordinamento. Lo Stato ha infatti conservato quasi sempre i propri uffici a circoscrizione provinciale, anche quando nel frattempo le loro attribuzioni erano state trasferite in gran parte alla Regione o alle Provincie. Per il T.A.A. si possono portare gli esempi degli Uffici del Genio civile, mantenuti nonostante la competenza regionale per i lavori pubblici e quella provinciale per le opere di pronto soccorso; o degli Uffici provinciali per l'industria e commercio, anch'essi mantenuti nonostante la competenza regionale in materia di industria e commercio; o infine dei Provveditorati agli studi, anch'essi conservati malgrado la competenza provinciale in materia di istruzione. In tal modo ogni coordinamento è mancato, né si può prevedere come potrà essere assicurato in futuro, sino a quando sarà questa la strada seguita.

6. - A livello subregionale vanno esercitate altresì alcune funzioni della Regione. Anche per queste si pone quindi il problema di come ottenere il coordinamento con le funzioni proprie degli enti infraregionali.

È da tener presente anzitutto, che, a differenza dello Stato, la Regione non può trasferire la titolarità di proprie funzioni alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, neppure ove si tratti — per usare la formula della Costituzione — di funzioni « di interesse esclusivamente locale ». Anche nell'ambito delle materie di competenza regionale, infatti, soltanto la legge della Repubblica può disporre tale trasferimento; la Regione, dal canto suo, non può innovare nella distribuzione della titolarità delle funzioni.

Occorre stabilire, invece, quali possibilità si offrono alla Regione per ottenere in forma decentrata l'esercizio delle proprie funzioni. La Costituzione stessa e gli statuti speciali indicano come ipotesi « normale » la delega alle Provincie, ai Comuni e ad altri enti locali. È già stato detto — è vero — che tale norma non esclude che la Regione possa esercitare le proprie funzioni amministrative anche direttamente, né impedisce, di per sé, che per l'esercizio di tali funzioni in forma decentrata la Regione possa seguire talvolta altre strade.[10] È pur vero, però, che l'ipotesi della delega agli enti infraregionali è prevista come « normale » anche perché soltanto essa assicura il coordinamento, a livello subregionale, tra le funzioni della Regione e quelle delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali.[11] Infatti l'ente autonomo destinatario della delega sarà indotto a tener conto delle funzioni regionali delegategli nel decidere l'esplicazione delle proprie funzioni: si avrà così quell'ipotesi di autocoordinamento di cui si è già parlato per la Regione, quando essa riceva deleghe da parte dello Stato.

Nessun coordinamento sarebbe possibile, invece, ove la Regione istituisse, per l'esercizio in forma decentrata delle proprie funzioni, propri uffici periferici, a circoscrizione provinciale o comunale. Non vi è alcuna norma infatti dalla quale si potrebbe dedurre che questi uffici dovrebbero coordinare la propria azione svolta nello stesso ambito locale dagli enti infraregionali; se ciò fosse, del resto, sarebbe compromessa l'autonomia stessa della Regione.

Un'ipotesi ulteriore che potrebbe prospettarsi è quella della istituzione, da parte della Regione, di più enti pararegionali da essa dipendenti, con circoscrizione territoriale intermedia tra la Provincia e il Comune. Questi enti potrebbero rappresentare in qualche settore strumenti opportuni per un decentramento delle funzioni regionali: la Regione, dopo averli istituiti, potrebbe infatti delegare ad essi parte delle proprie funzioni.[12] Neppure questa, tuttavia, sembra una strada proficua ai fini del coordinamento che

[10] Cfr. ancora M. S. GIANNINI, *op. e loc. citati.*

[11] Riconduce esattamente tale delega ad una « direzione fondamentale » in cui si svolgono i rapporti tra Regioni ed enti locali. R. ALESSI, *I rapporti con le Regioni*, nel volume *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali* (Atti del 5° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano, 1961, p. 352 ss.

[12] È l'ipotesi prospettata nel volume *Studi preliminari per una ricerca sull'istituzione di un ente intermedio tra provincia e comune*, Quaderni Isap n. 1, Milano, 1965, p. 139 ss.

qui interessa: nessun collegamento diretto sarebbe possibile, infatti, tra questi enti pararegionali, da un lato, e le Provincie e i Comuni dall'altro.

D'altronde che proprio la delega agli enti infraregionali sia lo strumento normale perché più idoneo al coordinamento, lo dimostra l'esperienza del Trentino-Alto Adige, che è l'unica Regione ad averne fatto largo uso. Nel periodo 1956-1965 questa Regione ha approvato ben 40 leggi contenenti deleghe di funzione regionali ad enti locali. In taluni settori, come ad es. in materia di lavori pubblici e di turismo, quasi tutte le funzioni amministrative della Regione sono state delegate alle Provincie o ad enti locali.

I vantaggi ottenuti sono riconoscibili proprio sul piano del coordinamento giacché, ricorrendo alla delega, la Regione ha potuto individuare di volta in volta, a livello provinciale o comunale, l'ente locale in grado di svolgere meglio, e con maggior efficacia stante le sue attribuzioni istituzionali, le funzioni delegate. Di fatto, le leggi di delega alle Provincie (in considerazione delle molte attribuzioni che sono state loro attribuite dallo statuto speciale) sono state 31; quelle agli Enti provinciali del turismo 4, quelle agli enti comunali di assistenza 3, e 2 sono state quelle ai Consorzi provinciali antitubercolari.

A differenza dello Stato, la Regione T.A.A. ha mostrato di saper meglio scegliere le forme e i modi di esplicazione della propria attività amministrativa, ai fini del coordinamento a livello locale.

7. - Resta, da ultimo, il problema dei rapporti, a livello subregionale, tra le amministrazioni decentrate dello Stato e della Regione. Al limite, le ipotesi da considerare sarebbero tante quante sono le possibili combinazioni tra le già menzionate possibilità di decentramento date allo Stato e quelle offerte alla Regione.

Riassuntivamente si può dire tuttavia che nessuna possibilità di coordinamento vi sarebbe ogni qualvolta Stato e Regione dovessero valersi — a livello subregionale — di apparati o di strutture diverse: ad esempio nel caso che Stato e Regione istituissero ciascuno propri uffici periferici. Non è previsto infatti alcun congegno che in un'ipotesi simile assicuri il coordinamento. Neppure il Commissario del Governo potrebbe infatti provvedervi, non solo perché egli non dispone — come si è visto — di effettivi poteri, ma anche perché il coordinamento, che egli dovrebbe assicurare, difficilmente potrebbe svolgersi a un livello inferiore a

quello regionale, per la difficoltà stessa di individuare le diverse dimensioni locali con cui verrebbero esercitate in tal caso le funzioni della Regione.

Al contrario, il coordinamento sarebbe assicurato ove lo Stato e la Regione decidessero di valersi, per l'esercizio a livello subregionale delle rispettive funzioni, dello stesso apparato amministrativo. L'ipotesi più lineare è che tanto lo Stato quanto la Regione deleghino rispettive funzioni alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Essendo le une e le altre funzioni delegate, è evidente che ai fini del coordinamento l'ente locale non potrà disporne liberamente, come può fare invece per le funzioni proprie; ma è anche vero che, nell'ambito sempre della delega e delle direttive ricevute, esso conserva margini di discrezionalità sufficienti per operare quel coordinamento che le rispettive leggi di delega consentono.[13]

Le altre soluzioni possibili sono assai meno soddisfacenti. Si potrebbe pensare, ad es., ad un coordinamento realizzato mediante delega di funzioni statali ad enti pararegionali decentrati, istituiti dalla Regione; ovvero all'ipotesi di una delega di funzioni statali alla Regione, sul presupposto che la Regione le eserciti poi, assieme a funzioni proprie, mediante uffici periferici e cioè in forma decentrata. Si tratta peraltro — come già si diceva — di soluzioni insoddisfacenti perché subordinate entrambe al realizzarsi di strutture infraregionali non essenziali, che il legislatore regionale potrebbe anche non istituire o che — dopo aver istituito — potrebbe sopprimere, a sua piena discrezione, facendo venir meno così le premesse stesse del coordinamento.

8. - Si possono riassumere e riordinare, a questo punto, le diverse ipotesi prospettate, enunciando i criteri direttivi cui — secondo il disegno costituzionale — debbono ispirarsi lo Stato e la Regione, se vogliono ottenere a livello subregionale il coordinamento, tra loro e con gli altri enti locali, della rispettiva azione amministrativa.

Sia lo Stato che la Regione dovranno ricorrere anzitutto alla delega agli enti infraregionali per quelle loro funzioni amministrative il cui esercizio va coordinato con le funzioni istituzionali

[13] Per i rapporti tra delegato e delegante, v. da ultimo F. S. Severi, *Sulla delegazione amministrativa*, in *Foro amm.*, 1965, II, 167 e R. Toia, *In tema di delegazione intersoggettiva, ivi*, 1965, II, 99.

degli enti infraregionali. E altrettanto dovranno fare, a maggior ragione, per quelle altre loro funzioni che vanno coordinate tra loro, oltre che con le attribuzioni proprie degli enti locali. In questo caso infatti la Provincia, il Comune e gli altri enti locali, cumulando l'esercizio delle funzioni proprie, di quelle delegate dallo Stato e di quelle delegate dalla Regione, assicureranno nel modo migliore e col pieno rispetto dell'autonomia riconosciuta loro e alla Regione, il coordinamento di tutta l'azione amministrativa svolta nella rispettiva circoscrizione. Si deve concludere, dunque, che a livello subregionale — più ancora che a livello regionale — lo strumento della delega è l'unico congegno utilizzabile efficacemente per superare gli inconvenienti di una distribuzione molto articolata nella titolarità delle funzioni e per rispettare al tempo stesso l'autonomia dei diversi corpi locali.

Una soluzione diversa è prospettabile solo per quei casi in cui la necessità del cordinamento si risolva nell'ambito delle funzioni statali e regionali, senza interessare quelle svolte dagli altri enti locali. In tali casi infatti il coordinamento può essere raggiunto anche attraverso l'istituzione, da parte della Regione, di propri uffici periferici o di enti pararegionali decentrati. In questo modo la Regione verrebbe ad apprestare le strutture necessarie per nuove forme di decentramento statale. S'intende peraltro che l'ipotesi resta circoscritta a quelle funzioni che lo Stato voglia esercitare a livello subregionale ma non delegare alle Provincie, ai Comuni o agli altri enti infraregionali già esistenti. Anche in tale ipotesi, peraltro, lo Stato dovrà sempre ricorrere alla delega, che resta dunque — per il decentramento a questo livello delle funzioni statali — l'unica formula capace di ottenere il coordinamento tra Stato ed enti autonomi.

In conclusione l'esperienza dimostra che nell'ambito delle Regioni lo Stato deve conservare quei soli uffici che esplicano funzioni non bisognevoli di coordinamento (come, ad es., le funzioni di polizia e di sicurezza pubblica), ovvero funzioni non suscettibili di coordinamento, perché interamente vincolate da norme di legge. La conservazione di altri uffici statali è di per sé, e in ogni caso, pregiudizievole alle necessità del coordinamento: a livello regionale, per la mancata attribuzione al Commissario del Governo di effettivi poteri in tal senso; e a livello subregionale, perché non esistono oggi congegni adeguati per assicurare il coordinamento tra le funzioni svolte da tali uffici a quelle esplicate da tutte le altre amministrazioni locali; né è pensabile che possano essere trovati in futuro, se non al prezzo di un sacrificio della stessa autonomia degli enti locali.

La definitiva conferma di questa situazione si è avuta proprio nei giorni tristi e non ancora dimenticati della recente alluvione. Nel Trentino-Alto Adige Provincia, Regione e Stato avevano ciascuno un diverso titolo per intervenire: la Provincia perché competente, in base allo statuto, per le opere di pronto soccorso in caso di calamità pubbliche; la Regione perché competente in materia di lavori pubblici di interesse regionale; lo Stato perché tuttora presente in loco con gli Uffici provinciali del Genio civile e con il Provveditorato regionale alle opere pubbliche. Alle necessità imprescindibili del coordinamento si è fatto fronte — come e quando si è potuto — mediante vie di fatto, con accordi amichevoli tra i presidenti della Provincia e della Regione e il Commissario del Governo.

Ma la strumentazione giuridica per assicurare il coordinamento al di là delle buone intenzioni degli uomini, non c'era. E mancando gli strumenti giuridici, è mancato chi avesse la responsabilità del coordinamento: il che dice che un sistema affidato soltanto alla buona volontà delle amministrazioni non è degno di un ordinamento che meriti fiducia.

UMBERTO POTOTSCHNIG