



Corso di dottorato di ricerca in:

"SCIENZE GIURIDICHE"

in convenzione con Università degli studi di Trieste

Ciclo 32°

**INTENDERSI SULL' INTESA:
ALLA RICERCA DELLA LEALE
COLLABORAZIONE LEGISLATIVA**

Dottorando

Supervisore

Dott.ssa Camilla Toresini

Chiar. mo Prof. Paolo Giangaspero

Anno accademico 2019/2020

A Caterina e Jacopo: "mamma, studi?"

A Nico, che mi ha aiutata e sostenuta

A mamma e papà, che mi hanno insegnato che non bisogna smettere di imparare

SOMMARIO

ABSTRACT	6
INTRODUZIONE	7
PARTE PRIMA: LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI	9
1 ORIGINI E FONDAMENTO DELLA LEALE COLLABORAZIONE	10
1.1 Il principio di leale collaborazione negli ordinamenti composti e policentrici	10
1.2 La leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle prime enunciazioni della giurisprudenza	11
1.2.1 L'emersione del principio collaborativo nella giurisprudenza della Corte	13
1.2.2 Fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione	15
1.2.3 La giurisprudenza costituzionale successiva all'avvento delle Regioni ordinarie	16
1.3 Alla ricerca di una definizione: quali differenze tra "cooperazione", "collaborazione" e "coordinamento"?	18
2 LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V	22
2.1 La riscrittura delle competenze: quali novità per le istanze della collaborazione?	24
2.1.1 L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali	28
2.1.2 La ridistribuzione delle funzioni amministrative	31
2.1.3 La potestà regolamentare	34
2.1.4 Le novità della legge n. 131/2003 (cd. Legge La Loggia)	36
2.1.5 L'orientamento della Corte costituzionale: la "chiamata in sussidiarietà"	39
3 ALTRE FORME DI LEALE COLLABORAZIONE PREVISTE NEL TITOLO V	45
3.1 Attribuzione alle Regioni di ulteriori forme di autonomia (art. 116, terzo comma, Cost.)	45
3.1.1 Forma e contenuti dell'intesa	49
3.2 Partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo (art. 117, quinto comma, Cost.)	53
3.2.1 La cd. fase ascendente	55
3.2.2 La cd. fase discendente	57
3.3 Coordinamento di funzioni amministrative (art. 118, terzo comma, Cost.)	60
3.4 Attuazione del federalismo fiscale (art. 119, Cost.)	63
3.4.1 (In)attuazione nelle regioni ordinarie	68
3.4.2 Attuazione nelle Autonomie differenziate: il principio dell'accordo	70
3.4.3 Coordinamento in materia di finanza pubblica: statico o dinamico?	73
3.5 Il potere sostitutivo (art. 120, secondo comma, Cost.)	74
3.6 Leale collaborazione nel Titolo V: la costituzionalizzazione di un principio?	81
4 LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	85
4.1 I giudizi in via principale	86
4.1.1 Leale collaborazione in ambito legislativo	89

4.1.2	Leale collaborazione nell’allocazione delle funzioni amministrative	96
4.1.3	Leale collaborazione ed esercizio di autonomia finanziaria.....	103
4.1.3.1	Fondi a destinazione vincolata	103
4.1.3.2	Regioni speciali e principio dell’accordo	105
4.1.4	Leale collaborazione e potere sostitutivo	107
4.1.5	Impugnazione di leggi regionali per violazione del principio di leale collaborazione	110
4.2	I conflitti di attribuzione tra enti	115
4.2.1	Mancato rispetto delle procedure collaborative previste	117
4.2.2	E ... in assenza di procedure collaborative positive.....	121
5	FORME, SEDI E MODALITA’ DELLA LEALE COLLABORAZIONE	126
5.1	Le forme della leale collaborazione.....	126
5.1.1	Raccordi “per attività” e “per atti”	127
5.1.2	Raccordi “per organi”	128
5.2	Le sedi della collaborazione: il sistema delle Conferenze	129
5.2.1	E in particolare: la Conferenza permanente Stato Regioni	135
5.3	La forza politica del sistema delle Conferenze	137
5.4	Le modalità della collaborazione leale	139
5.4.1	I pareri	140
5.4.2	Intese	144
5.4.3	Gli accordi.....	150
5.4.4	Intese ex art. 8 comma 6, legge n. 131/2003.....	156
5.4.5	Le intese per l’esercizio della funzione legislativa.....	158
5.5	Le intese tra Regioni	160
	PARTE SECONDA: VERSO UNA LEALE COLLABORAZIONE LEGISLATIVA	164
6.	IL <i>REVIREMENT</i> DELLA CONSULTA: LA LEALE COLLABORAZIONE DAL PIANO AMMINISTRATIVO A QUELLO LEGISLATIVO	165
6.1.	Il consolidato orientamento giurisprudenziale	165
6.1.1.	La leale collaborazione nella funzione legislativa	165
6.1.2.	E in particolare nella legislazione delegata	171
6.2.	Il <i>revirement</i> della Consulta: la sentenza n. 251 del 2016.....	178
6.2.1.	Analisi della sentenza n. 251 del 2016: novità o punto d’approdo della Corte?	183
6.2.2.	Esame del <i>decisum</i> : quale intesa, debole o forte?.....	187
7.	IL SEGUITO DELLA SENTENZA CORTE COST. N. 251 DEL 2016 ED I SUOI EFFETTI.....	190
7.1.	Il seguito della sentenza n. 251 del 2016	190
7.1.1.	L’assestamento dell’indirizzo giurisprudenziale.....	190

7.1.2.	L'atteggiamento del legislatore delegante.....	193
7.1.3.	La giurisprudenza successiva.....	194
7.2.	Gli effetti sul sistema delle fonti	198
7.2.1.	Il decreto legislativo "previa intesa": una nuova fonte atipica?	199
7.3.	Gli altri effetti sui sistemi di raccordo centro – periferia	200
7.3.1.	Verso l'attuazione dell'art. 11 l. Cost. 3 del 2001?.....	201
7.3.2.	Le nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali.....	204
7.3.3.	Il rafforzamento del sistema delle Conferenze	206
7.3.4.	Verso un rafforzamento delle Regioni?.....	209
8	LIMITI E CONFINI DELLA LEALE COLLABORAZIONE	210
8.1	La disponibilità delle competenze attraverso la leale collaborazione	211
8.1.1	Nelle fonti secondarie	212
8.1.2	Nelle fonti primarie e negli accordi "legificati"	216
8.2	La giustiziabilità della leale collaborazione	219
8.2.1	Sindacato su leggi o atti aventi forza di legge	221
8.2.1.1	Pareri e intese previsti dal d.lgs. 281/1997	222
8.2.1.2	Pareri e intese per la attrazione in sussidiarietà	223
8.2.1.3	Pareri e intese espressamente previsti dalla legge delega	223
8.2.1.4	Intesa imposta da Corte cost. n. 251 del 2016: in particolare la verifica della "ridondanza" sulle attribuzioni regionali	224
8.2.1.5	segue: la sindacabilità della legge delega per mancata previsione dell'intesa e, a cascata, del decreto legislativo	228
8.2.2	Sindacato su regolamenti e atti amministrativi	234
8.2.3	Sindacato sulla violazione degli accordi	235
8.2.3.1	Gli accordi "legificati"	236
8.2.3.2	Gli accordi aventi fonte in legge.....	243
8.2.3.3	Altri accordi	243
8.2.4	Raggiungimento dell'intesa e interesse a ricorrere	246
	CONCLUSIONI.....	251
	BIBLIOGRAFIA.....	257

ABSTRACT

La presente ricerca si propone di indagare l'impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 sul principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo.

Con questa sentenza, la Corte costituzionale ha, per la prima volta, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge delega che incide su competenze regionali, a causa della mancata previsione dell'intesa in Conferenza Stato – Regioni per l'adozione del decreto legislativo.

Per meglio comprendere se la decisione del 2016 e le seguenti integrano un *ouerruling* della giurisprudenza, il lavoro è stato diviso in due parti.

La prima parte analizza l'emersione del principio cooperativo sia nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla fine degli anni sessanta sia nella riforma costituzionale del 2001.

La seconda parte si concentra sull'impatto della decisione della Corte costituzionale, analizzando il seguito giurisprudenziale e le deleghe legislative recenti in cui è presente una sovrapposizione di competenze statali e regionali.

Inoltre, la ricerca esamina, da una parte, la negoziabilità delle competenze per mezzo del principio cooperativo e, dall'altra, la giustiziabilità di tale principio.

In particolare, lo studio si propone di capire se la decisione del 2016 ha fornito alle Regioni un nuovo strumento per rendere giustiziabile il principio di leale cooperazione nelle leggi di delega che interferiscono con le loro competenze.

In conclusione, la ricerca valuterà cosa deve ritenersi ricompreso nel concetto di "leale cooperazione legislativa".

--0--

The present work aims to investigate the impact of Italian Constitutional Court judgment no. 251 of 2016 on the principle of loyal cooperation in the legislative process.

In this judgment, the Constitutional Court declared for the first time the constitutional illegitimacy of an enabling act which interfered with regional competences, since the enabling act failed to require an agreement of the State-Regions Conference on the adoption of the legislative decree.

In order to better understand whether the 2016 judgment and later decisions represent a judicial overruling, the study is divided into two parts.

The first part analyzes the rise of the principle of loyal cooperation both in the constitutional jurisprudence since the late 1960s and in the 2001 constitutional reform.

The second part first focuses on the impact of the 2016 Constitutional Court judgment and then explores later decisions and the recently adopted enabling acts in which State and Regional competences overlap.

Moreover, the work examines, on the one hand, the possibility to use the loyal cooperation principle to negotiate competences between the State and the Regions and, on the other, the loyal cooperation judicial protection.

In particular, the study aims to investigate whether the 2016 decision has provided the Regions with a new tool to make the loyal cooperation principle justiciable in enabling acts, dealing with matters that interfere with their competences.

Eventually, the work considers what falls within the notion of "loyal cooperation in the legislative process".

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare l'atteggiarsi del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa, all'indomani della nota sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016.

Si tratta della pronuncia con cui, per la prima volta, la Consulta, mutando il suo consolidato orientamento, ha ritenuto di applicare il principio collaborativo ad una fonte legislativa di rango primario, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge delega la quale, intervenendo a riformare istituti che sottendono un inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, aveva previsto la consultazione della Conferenza Stato - Regioni nella forma del parere anziché dell'intesa.

Per comprendere meglio la portata innovativa della decisione, si è ritenuto di suddividere il lavoro in due parti: la prima, di segno compilativo, sarà dedicata all'esame del principio di leale collaborazione ed alla sua "immanenza" nei rapporti tra Stato e Regioni; la seconda parte, a carattere maggiormente innovativo, sarà invece rivolta alla verifica della sussistenza di una leale collaborazione in campo legislativo .

Nella prima parte, dopo aver esaminato l'origine e il fondamento del principio di leale collaborazione, nonché la sua emersione nella giurisprudenza costituzionale, ci si soffermerà ad analizzare le forme di collaborazione previste dalla riforma del Titolo V, per quanto attiene all'esercizio sia delle competenze legislative sia delle funzioni amministrative.

A tale riguardo, si esaminerà innanzitutto il "campo privilegiato" della leale collaborazione: l'attrazione in sussidiarietà allo Stato di competenze amministrative e, di conseguenza, legislative, istituto introdotto nell'ordinamento dalla notissima sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003.

Ripercorse le "tracce" della cooperazione di cui è innervato il Titolo V novellato, particolare attenzione sarà quindi dedicata all'unica disposizione che menziona espressamente il suddetto principio nella Carta costituzionale, ovvero l'art. 120, secondo comma, Cost., nonché al dibattito dottrinale in merito all'avvenuta costituzionalizzazione di tale principio.

Si prenderà quindi in esame la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma costituzionale del 2001, per comprendere in quali ambiti il parametro cooperativo venga in concreto impiegato, sia con riferimento ai giudizi in via principale, sia nei conflitti di attribuzione tra enti.

A fare da cerniera tra la prima e la seconda parte del lavoro, l'indagine sarà estesa all'esame delle forme, delle sedi e delle modalità attraverso cui si dipana la collaborazione.

Sotto questo profilo, si prenderanno in considerazione le forme di raccordo intergovernativo che costituiscono il cd. Sistema delle Conferenze, sede principale di confronto tra centro e periferia e, dall'altro, le varie forme collaborative, formali ed informali.

Con particolare riguardo alle modalità attraverso cui si incanala la collaborazione, sarà approfondito l'esame delle intese, evidenziandone le varie tipologie previste dall'ordinamento e le differenze strutturali rispetto agli accordi, con uno sguardo alla prassi dell'attività delle Conferenze.

La seconda parte del lavoro si concentrerà, come anticipato, sull'esame della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 ed i suoi effetti, per così dire, "a medio termine".

A tale riguardo, prendendo le mosse dal tradizionale orientamento giurisprudenziale che ha sempre negato rilievo al principio cooperativo alle fonti del diritto, -compresa la legge di delega -, ci si concentrerà sul seguito giurisprudenziale della sentenza n. 251 del 2016 e sui suoi effetti nel sistema delle fonti, sull'attività legislativa delegata e, più in generale, sul rafforzamento dei sistemi di raccordo tra il centro e la periferia.

Da ultimo, a chiusura del lavoro, si affronterà il tema della disponibilità e della giustiziabilità della leale collaborazione.

Sotto il primo profilo, si tenterà di capire se sia possibile, in deroga al riparto costituzionale delle competenze, che Stato e Regioni pongano in essere una "normazione contrattata", devolvendo cioè le Regioni alcune delle loro prerogative allo Stato, per il tramite di una fonte pattizia.

Sotto il secondo profilo, invece, ripercorsi gli approdi della giurisprudenza costituzionale in merito alla giustiziabilità dei moduli collaborativi previsti nelle fonti positive, si forniranno delle proiezioni sulla possibilità di sindacare il mancato rispetto del principio collaborativo applicando le coordinate tracciate dalla citata decisione n. 251 del 2016.

E' in questo ambito che si sostanzia, dunque, l'aspetto maggiormente sperimentale del lavoro.

A tale scopo, nell'indagare se, tra rimedi proponibili in caso di violazione del principio di leale collaborazione, la sentenza in parola abbia fornito un nuovo "strumento" alle Regioni, l'attenzione sarà in particolare rivolta alla giustiziabilità della mancata previsione dell'intesa nella legge delega, nonché alle eventuali ricadute di tale omissione sul decreto legislativo delegato, dato il particolare rapporto che lega queste due fonti primarie.

In secondo luogo, sarà esaminata la valenza giuridica degli accordi e la giustiziabilità del loro mancato rispetto, distinguendo a tale fine le categorie degli accordi "legificati" dagli accordi aventi fonte in legge nonché dagli accordi diversi dalle prime due tipologie.

Al termine della ricerca, si trarranno le conclusioni su ciò che attualmente possa e debba intendersi con riferimento al concetto di "leale collaborazione legislativa".

PARTE PRIMA:
LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI

1 ORIGINI E FONDAMENTO DELLA LEALE COLLABORAZIONE

1.1 Il principio di leale collaborazione negli ordinamenti composti e policentrici

Il principio di leale collaborazione esprime l'esigenza che i meccanismi che concretizzano la forma di governo di un Paese funzionino con efficienza, qualsiasi sia la forma di governo in concreto adottata.

Secondo un'efficace definizione, la collaborazione costituirebbe "il grasso che fa scorrere gli ingranaggi" della macchina: per quanto l'apparecchio e i suoi ingranaggi possano essere diversamente progettati, infatti, essi non potrebbero mai funzionare senza lubrificante.¹

Il principio collaborativo trova applicazione, dunque, non solo nei sistemi parlamentari, basati su un rapporto stabile di cooperazione tra Governo e Parlamento, ma anche nei sistemi dualisti, dove va a temperare l'applicazione rigida del principio di separazione dei poteri.

Nel nostro ordinamento, tale principio non risultava espressamente enunciato dalla Carta costituzionale del 1948, ma costituisce senza dubbio una norma di portata generale, sottesa ad un esteso numero di disposizioni di rango costituzionale ed ordinario².

Come è intuibile, l'esigenza che gli "ingranaggi" dell'apparato possano lavorare assieme è ancora più avvertita negli Stati composti, articolati tra potere centrale e autonomie territoriali, nei quali la leale collaborazione rappresenta dunque una *condizione necessaria* per il funzionamento del sistema.³

Esula dal perimetro della presente ricerca un confronto tra le Carte costituzionali degli Stati federali per esaminare la portata del principio collaborativo in tali sistemi⁴. Basterà, in questa sede, sottolineare come, anche nelle Costituzioni di Paesi con forte tradizione federale, il principio di leale collaborazione, pur scarsamente nominato, si ritrova sotteso all'impianto statale nella pressoché totalità di questi ordinamenti.⁵

La dottrina⁶ riconduce la nascita del principio collaborativo al pensiero di Rudolf Smend, il quale, in un noto saggio del 1916, elaborò il principio della *Bundestreue* o "lealtà federale"⁷.

Secondo questa dottrina, la *Bundestreue* sarebbe un principio costituzionale implicito, idoneo a regolare i rapporti tra le diverse entità che compongono la Federazione. In particolare, tali

¹ (Bin R. , Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri, 2001, p. 6).

² Costituiscono esempi di "cooperazione interorganica", secondo (Bin R. , Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri, 2001, p. 4) il potere di controfirma ministeriale degli atti del Presidente della Repubblica, il potere del Presidente di rinvio alle Camere della legge prima della sua promulgazione, il dialogo tra le due Camere, ecc.

³ (Bin & Falcon, Diritto regionale, 2012, p. 108).

⁴ Sul punto sia consentito rinviare agli studi di (Mangiameli S. , 2007), (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006), (Bertolino C. , 2007).

⁵ Per la Repubblica federale tedesca: artt. 91 a e 91 b *Grundgesetz*; per la Repubblica d'Austria gli artt. 14 comma 4, 15, 20 comma 1 e soprattutto l' art. 22 *Österreichische Bundesverfassung*; per la Spagna gli artt. 145, comma 2, e 155, *Costitución*.

⁶ (Bertolino C. , 2007) (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003) (Gratteri, 2004, p. 416 e ss.).

⁷ Si tratta del saggio *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, ora pubblicato in (Smend, 1968), nel quale l'A. si adopera per dimostrare la portata costituzionale del principio della lealtà federale, sottolineando come la Costituzione del *Reich* (si intende la Costituzione imperiale del 1871) avesse natura pattizia. In particolare, l'A. osserva che "il *Reich* e gli Stati membri non stanno soltanto in un rapporto di sovraordinazione e subordinazione... ma contemporaneamente in un rapporto tra federazione e soggetti federati, secondo cui ciascuno dei soggetti federati è tenuto verso gli altri e verso lo Stato complessivo alla lealtà federale, alla lealtà al patto (*Bundestreue Vertragstreue*) e, in questo spirito, deve adempiere i propri doveri derivanti dalla Costituzione del *Reich* e realizzare i propri corrispondenti diritti".

rapporti dovrebbero conformarsi non a logiche di sovraordinazione del *Reich* rispetto agli Stati, bensì, a rapporti paritari in cui ciascun soggetto è tenuto verso gli altri alla lealtà all'Unione. Tale principio obbligherebbe il *Reich* e i *Laender* non solo alla formale correttezza reciproca nell'adempimento dei loro doveri pubblici, ma anche alla coesione, alla costante ricerca e alla pratica di relazioni amichevoli ispirate alla lealtà federale.⁸

Come è stato giustamente sottolineato, il pensiero di Smend si rivela di sorprendente attualità se lo si colloca nell'ambito del federalismo cooperativo, che caratterizza più o meno ampiamente tutti gli ordinamenti federali.⁹

Inoltre, il principio elaborato da Smend è – almeno parzialmente – sovrapponibile al principio di leale collaborazione¹⁰, essendo entrambi principi costituzionali non scritti elaborati per fondare una regolamentazione dei rapporti tra le diverse articolazioni del potere territoriale.

Va ancora sottolineato l'importante ruolo del principio cooperativo laddove sia stata posta in essere una cessione di sovranità da parte di alcuni Stati, non per dare vita ad uno stato federale vero e proprio, ma per costituire un ente sovranazionale, ovvero “un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale”¹¹, come è avvenuto nell'ambito dell'ordinamento europeo.

Attualmente, infatti, il principio di leale collaborazione è sancito dal Trattato sull'Unione europea a fondamento dei rapporti tra Unione e Stati membri¹² e si tratta, come noto, di un principio non sancito in origine dai trattati ma ricavato dalla Corte di giustizia dall'art. 10 del Trattato sulla Comunità Europea.¹³

In particolare, la giurisprudenza della Corte ha fatto derivare dal principio di leale collaborazione non solo un generale dovere degli Stati membri di adempimento agli obblighi imposti dai Trattati e di adattamento dell'ordinamento interno agli atti emessi dagli organi della Comunità europea, ma anche un più generale dovere di evitare comportamenti che possano compromettere la realizzazione degli scopi comunitari. In tal modo, il medesimo principio è divenuto esso stesso fonte autonoma di obblighi di azione o di omissione per gli Stati membri e per la Comunità, assurgendo a vero e proprio cardine dell'ordinamento giuridico europeo.

1.2 La leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle prime enunciazioni della giurisprudenza

Alla luce di questa breve panoramica sulla portata “immanente” del principio collaborativo negli ordinamenti giuridici e in particolare in quelli policentrici, occorre chiedersi quale sia la valenza del medesimo principio in un ordinamento di stampo regionalista, come il nostro.

Nell'ambito degli Stati composti, la tradizionale differenza tra ordinamenti federali e ordinamenti regionali si è progressivamente ridotta. Al di là della diversa natura, rispettivamente

⁸ (Anzon Demming, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, 1995, p. 49).

⁹ (Gratteri, 2004, p. 418).

¹⁰ (Gratteri, 2004, p. 418).

¹¹ Sentenza Corte di giustizia della Comunità Europea n. 6/1964 (Costa c. Enel), punto in diritto II B.

¹² L'art. 4 par. 3 del TUE recita: “*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.*”.

¹³ (Daniele, 2018, p. 61 e ss.).

originaria e derivata, degli Stati che compongono la federazione, da una parte, e delle Regioni, dall'altra, ciò che accomuna entrambe le forme di Stato è, infatti, l'articolazione territoriale del potere legislativo e la sua garanzia in una fonte sovraordinata, di rango costituzionale.¹⁴

Applicando dunque alla nostra Carta costituzionale le coordinate ermeneutiche di correttezza e di lealtà reciproca individuate con riferimento agli Stati federali, può dirsi, in prima approssimazione, che il suddetto principio impone allo Stato e alle Regioni un esercizio delle proprie competenze che non prevarichi quelle altrui e che miri a temperare la sovrapposizione di interessi statali e regionali.¹⁵

Come si vedrà, tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla giurisprudenza costituzionale sulla scorta di riflessioni dottrinali, imperniate sul riconoscimento di un carattere variegato e composito delle attribuzioni statali e regionali, non riconducibile ad un rapporto di separazione delle competenze in chiave garantista, ma ispirato, nel suo "assetto vivente", a forme di integrazione di diverso tipo e intensità.¹⁶

E' con riferimento all'attuazione delle Regioni a Statuto speciale, e in particolare attraverso una più attenta interpretazione degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, che la dottrina ha individuato l'esistenza di un principio costituzionale di collaborazione tra lo Stato e le Regioni.¹⁷

In particolare, considerando sia alcune disposizioni statutarie che prevedono una partecipazione regionale ad attività dello Stato di particolare interesse per la Regione¹⁸, sia quelle che attribuiscono ai Presidenti delle Regioni e Province autonome facoltà di partecipazione al Consiglio dei Ministri in occasione dell'esame di questioni per le quali esista un interesse rafforzato¹⁹, sia infine valorizzando la previsione di forme concertative nelle norme di attuazione degli Statuti speciali, attenta dottrina ha prospettato l'instaurazione di un rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni, non tanto in termini di compartecipazione provvedimentale, quanto di collaborazione di risultato.²⁰

Con particolare riguardo alle norme di attuazione, si è osservato che esse hanno assunto nel tempo un ruolo preminente nella definizione delle relazioni tra Stato e Regioni, dal momento che dipende in concreto dai decreti di attuazione l'effettiva estensione delle attribuzioni trasferite ai singoli enti regionali, sia per quanto concerne gli oggetti da esse interessati sia per ciò che riguarda le modalità pratiche del loro esercizio.²¹

Con le norme di attuazione, infatti, nell'operare il trasferimento di funzioni statali, per un verso si è operato un ritaglio delle materie di competenza regionale in favore dello Stato, per altro verso, laddove non si è trovato il modo di marcare in maniera netta la divisione delle attribuzioni statali e regionali, si è optato per una soluzione più complessa, nella quale alla deliberazione di un

¹⁴ Sulla problematica distinzione tra Stato regionale e Stato federale vi è una vasta letteratura. Sia consentito rinviare a (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 3 e ss.), (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 18).

¹⁵ (Bin & Falcon, Diritto regionale, 2012, p. 107).

¹⁶ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 129).

¹⁷ (Bartole S., Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, 1971, p. 144 e ss.; Cosulich, 2017).

¹⁸ Si vedano l'art. 22, Statuto siciliano; gli artt. 52 e 53, Statuto sardo; gli artt. 8 e 9 Statuto valdostano e l'art 47, Statuto del Friuli Venezia Giulia.

¹⁹ Art. 44 Statuto del Friuli Venezia Giulia; art. 21, Statuto siciliano, art. 34 Statuto del Trentino Alto Adige; art. 44 Statuto valdostano.

²⁰ Il riferimento è, in particolare, ad atti legislativi il cui contenuto dovrebbe essere stabilito in collaborazione con la Regione interessata: il piano di rinascita della Regione Sardegna (art. 13, Statuto sardo), la legge per la zona franca della Valle d'Aosta (art. 14, Statuto valdostano), la legge per i programmi organici di sviluppo per il Friuli Venezia Giulia (art. 50, Statuto del Friuli Venezia Giulia).

²¹ (Bartole S., Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, 1971, p. 152).

provvedimento di un ente debbono concorrere organi dell'altro ente. Si tratta, in sostanza, di ipotesi nelle quali si è imposto alla Regione speciale di agire di intesa o di concerto con lo Stato.²²

Non va nemmeno dimenticato che proprio le norme di attuazione, quali fonti del tutto peculiari, fondano sull'intesa raggiunta in Commissione paritetica proprio la loro giuridica esistenza.²³

Nell'esaminare i meccanismi istituzionali conati per le Regioni speciali, le uniche operanti fino alla seconda metà degli anni settanta del secolo scorso, la dottrina ha quindi sottolineato le numerose modalità collaborative rinvenibili nel diritto positivo, quali, oltre al ruolo delle Commissioni paritetiche nell'elaborazione delle norme di attuazione statutarie, le ipotesi di informazione reciproca e le forme di consultazione tra Stato e Regioni.

E'interessante notare che, con riferimento alle intese, l'opinione che si riporta già si interrogava in merito alla valenza giuridica di tali atti, vista l'evanescenza della categoria dei "contratti di diritto pubblico", negando che intese o accordi possano avere immediata rilevanza esterna, dovendo per contro ciascun ente - cui competono le relative funzioni - darvi esecuzione con atti legislativi o amministrativi.²⁴ Si tratta di un problema che affronteremo a più riprese nel corso del presente lavoro, al quale pertanto si fa rinvio.²⁵

1.2.1 L'emersione del principio collaborativo nella giurisprudenza della Corte

Come si è anticipato, è proprio sul "terreno" della specialità che è gradualmente emerso il principio collaborativo: occorre pertanto passare ad esaminare brevemente il percorso di evoluzione interpretativa compiuto al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale.

La pronuncia che, secondo alcuni Autori,²⁶ segnerebbe la "nascita" della leale collaborazione è una decisione piuttosto risalente, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, con la quale il giudice delle leggi, nell'affermare la legittimità della riserva allo Stato di compiti collegati al soddisfacimento di esigenze unitarie, ha osservato, in particolare, che *"La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti."*²⁷

²² Può ricordarsi, in via esemplificativa, che le aliquote dell'imposta camerale da applicare nella circoscrizione di ciascuna Camera di commercio, industria e agricoltura, sono stabilite, nei limiti massimi, fissati dalla legge dello Stato, dalla Regione d'intesa con il Ministero dell'industria e del commercio. In questi termini dispongono l'art. 17, quinto comma, DPR 327 del 1950 per la Regione autonoma Sardegna (tuttora in vigore); l'art. 25 del DPR 574 del 1951 (abrogato dal DPR n. 1017 del 1978,) per la Regione autonoma Trentino Alto Adige; l'art. 10 del DPR 1116 del 1965 per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (tuttora in vigore).

²³ (Gratteri, 2004, p. 428); (Carrozza, 1989); sui decreti di attuazione statutaria si veda il lavoro di (Cosulich, 2017).

²⁴ (Bartole S., Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, 1971, p. 169).

²⁵ Si rinvia al par. 5.4.3 e 8.2.3.

²⁶ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 133); secondo (Luciani, Un regionalismo senza modello, 1994, p. 1321), la genesi del principio sarebbe successiva e andrebbe rintracciata nella sentenza Corte cost. n. 175 del 1976.

²⁷ Sentenza Corte cost. n. 116 del 1967, punto 2 Considerato in diritto.

Con la decisione citata, la Corte giudicò legittima la riserva di competenza a favore dello Stato della classificazione degli ospedali contenuta in norme di attuazione statutaria (art. 3, primo comma, D.P.R. 9 agosto 1966, n. 869, oggetto di impugnazione) che invece la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia rivendicava come attribuzione propria, in forza delle previsioni statutarie. In particolare, la Corte nella decisione citata si rifà ad un precedente di poco anteriore (sent. Corte cost. n. 51 del 1965), con la quale la competenza dello Stato in materia era stata affermata anche nei confronti della Regione Trentino Alto Adige, cui è attribuita potestà legislativa primaria di assistenza sanitaria e ospedaliera e pur in

A tale riguardo, in dottrina è stato sottolineato come appare notevole la chiarezza con cui la decisione citata abbia percepito, esposto e risolto il problema, enunciandolo negli esatti termini in cui poi è stato avvertito dagli interpreti, a distanza di oltre vent'anni.²⁸

Successivamente, si segnala un'altra pronuncia, che ha risolto un conflitto di attribuzioni causato da un intreccio di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale.²⁹ In particolare, riconoscendo la sussistenza di interferenze tra le competenze statali in ordine ai parchi nazionali (che non si limitano alle zone in essi incluse, ma comportano una serie di vincoli e divieti, che intersecano anche l'urbanistica) da una parte, e l'esercizio dei poteri urbanistici da parte delle Regioni (che trova un limite nei poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati) dall'altra, la Corte ha affermato come *“Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive.”*³⁰

A differenza del caso precedente, ove le competenze convergenti erano finalizzate a tutelare un interesse omogeneo (l'assistenza ospedaliera), nella seconda decisione le competenze interferenti sono invece preordinate a perseguire interessi diversi, che incidono sul medesimo oggetto materiale.

Ciò che accomuna le due pronunce è, dunque, la connessione tra interessi unitari e di interessi regionali.³¹

Il presupposto del principio cooperativo, infatti, va ravvisato proprio nell'interferenza di competenze, che rispecchia la presenza di interessi, astrattamente riconducibili ad ambiti materiali diversi, ma concretamente sovrapponibili.

Posta tale fondamentale premessa, va anche sottolineato come il principio collaborativo trovi origine e si innesti nel disegno originario della Carta costituzionale, nel quale il limite dell'“interesse nazionale” si era affermato come generale presupposto di competenza statale nelle materie regionali.

Nel modello di distribuzione delle competenze Stato-Regioni fondato su un fondamentale criterio di separazione delle competenze in chiave garantista, l'interesse nazionale, previsto dall'originario art. 117 Cost. quale limite di merito alla potestà legislativa regionale, diviene, come noto, limite mobile per consentire allo Stato di riesperire le proprie competenze per soddisfare esigenze dettate dal principio di unità ex art. 5 Cost.

L'interesse nazionale, in altre parole, è stato lo strumento attraverso il quale lo Stato è stato abilitato a superare i confini della propria competenza e legiferare anche penetrando nelle materie regionali, qualora fosse necessario perseguire istanze unitarie.

E' stato osservato come, in tale contesto, il principio di leale collaborazione abbia offerto uno strumento di risoluzione dei problemi di interferenza e di interconnessione di competenze diverso

assenza, a differenza del caso in esame, di espressa riserva della competenza statale in materia nelle relative norme di attuazione. Per tale via, la Corte *“argomentando dal maggiore al minore”*, ritiene che la riserva di competenza statale si imponga anche nel caso presente della Regione Friuli-Venezia Giulia che, secondo l'art. 5, n. 16, dello Statuto, possiede in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera potestà legislativa concorrente e rispetto alla quale le norme di attuazione hanno esplicitamente riservato allo Stato la classificazione degli ospedali.

²⁸ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 133).

²⁹ Con la sentenza Corte cost. n. 175 del 1976 la Corte costituzionale ha dichiarato che non spettava alla Regione Lazio approvare il piano regolatore del Comune di Sabaudia, senza che, nelle parti in cui comprende zone incluse nel Parco nazionale del Circeo, sia previamente intervenuta un'intesa con i competenti organi dello Stato.

³⁰ Sentenza Corte cost. n. 175 del 1976 punto 3 Considerato in diritto.

³¹ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 134).

ed alternativo rispetto a quello del ricorso puro e semplice all'interesse nazionale: si evitava, per tale via, il totale riassorbimento a vantaggio dello Stato di tutte le competenze connesse e impregnate di interessi unitari³².

Ne è derivato che il modello di regionalismo duale disegnato dai padri costituenti, fondato su di una rigida separazione dei compiti e dunque sulla possibile contrapposizione tra centri di potere centrale e locale, è stato gradualmente soppiantato dal modello di regionalismo cooperativo, che esprime invece un sistema di governo caratterizzato dall'accordo e dalla co-decisione tra il centro e la periferia, nell'esercizio delle competenze legislative e nella realizzazione delle politiche pubbliche.³³

Optare per una soluzione in senso cooperativo ha comportato che l'esercizio delle competenze nei settori di interferenza potesse avvenire mantenendo in capo alle Regioni le attribuzioni di livello o ambito solo regionale, coniugando tali attribuzioni con forme di partecipazione regionale ad atti o attività del potere centrale.³⁴

1.2.2 Fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione

Nel silenzio della Carta costituzionale, il fondamento del principio di leale collaborazione è stato individuato dalla Corte nell'art. 5 della Costituzione e nel carattere unitario dell'ordinamento.

E' interessante notare che la leale collaborazione è stata inizialmente invocata dal giudice delle leggi come principio costituzionale generale immanente, non fondato, cioè, su specifiche disposizioni costituzionali.

Nelle prime pronunce in materia non si ritrova, infatti, né alcuna affermazione in merito alla natura costituzionale del principio, né, tanto meno, alcun preciso appiglio al testo della Carta costituzionale³⁵.

Prima che la Corte individuasse un esplicito "aggancio" nell'art. 5 Cost., la dottrina che si è occupata di "mettere a fuoco" la base costituzionale del principio in discorso ha individuato una serie di schemi argomentativi con i quali la giurisprudenza costituzionale aveva affrontato la questione.³⁶

Secondo tale ricostruzione, una parte delle decisioni si limita a dichiarare che determinate conseguenze giuridiche sono da ricollegare al principio di leale cooperazione, senza indagare sul fondamento testuale di tali affermazioni, ovvero individuandole in disposizioni di mere leggi ordinarie.

³² (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 130).

³³ (Bin & Falcon, Diritto regionale, 2012, p. 51).

³⁴ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 130).

³⁵ E' infatti solo con la sentenza Corte cost. n. 550 del 1990 che, a quanto consta, si ha la prima enunciazione del "principio costituzionale" di leale cooperazione. In particolare al punto 3 del considerato in diritto: *"Infatti, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (...), il principio costituzionale della <leale cooperazione> fra regioni e Stato comporta che fra questi enti vi possano essere scambi reciproci di informazioni e dati, i quali, finché restano nel loro proprio campo, non solo non sono di alcun pregiudizio per la ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni, ma, anzi, agevolano e rendono più efficiente l'esercizio delle rispettive attribuzioni."*

³⁶ (De Goetzen S., Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione, 1992, p. 715 e ss.)

Altre decisioni, invece, riguardano le fattispecie cooperative previste direttamente da disposizioni degli Statuti delle Regioni speciali, sviluppate da norme di attuazione. Si tratta tuttavia di decisioni che non possono fondare il riconoscimento di un generale principio collaborativo di rango costituzionale, data la specialità delle norme statutarie.

Un terzo gruppo di decisioni, infine, giungeva ad ammettere la positiva vigenza di una regola di cooperazione di valore costituzionale, spesso contrapponendola all'opposto principio, di pari rango, di separazione delle competenze.³⁷

Nell'ambito di questo ultimo gruppo di pronunce, alcune sentenze hanno anche utilizzato parametri testuali quali, in particolare, l'art. 5 Cost.³⁸, l'art. 9, Cost.³⁹, l'art. 97 Cost.⁴⁰

E' solo a partire dalla seconda metà degli anni novanta, tuttavia, che il giudice delle leggi inizia a fare sistematico e preciso riferimento all'art. 5 della Costituzione.⁴¹

Va segnalata, per la sua particolare importanza, una decisione con la quale la Corte dà ingresso al principio cooperativo quale principio generale che deve permeare le relazioni tra Stato e Regioni, anche al di là degli assetti competenziali delineati dal Titolo V.

Nel dettaglio, la Consulta ha affermato che il principio di leale cooperazione costituisce *"espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adequa i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate.*⁴²

1.2.3 La giurisprudenza costituzionale successiva all'avvento delle Regioni ordinarie

Tra le pronunce che fanno applicazione del principio cooperativo anche con riferimento alle regioni ordinarie, merita approfondimento una pronuncia di ampio respiro⁴³, relativa al giudizio di legittimità costituzionale della legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, impugnata da alcune Regioni ordinarie e speciali.

³⁷ Sent. Corte cost. n. 177 del 1988, punto 5.2 Considerato in diritto, secondo cui *"l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della <leale cooperazione>, che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione."*

³⁸ Sentenza Corte cost. n. 470 del 1988, punto 2 Considerato in diritto.

³⁹ Sentenze Corte cost. n. 94 del 1985 e nn. 921 e 302 del 1988.

In particolare la sentenza n. 94 del 1985 al punto 3 del Considerato in diritto: *"...fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio."*

⁴⁰ Sentenza Corte cost. 139 del 1990 punto del Considerato 11 in diritto, secondo cui il principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione impone *"una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche"*.

⁴¹ Sentenza Corte cost. n. 19 del 1997, al punto 3 Considerato in diritto si legge che il principio costituzionale di leale cooperazione che *"trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione."*

⁴² Corte cost. n. 242 del 1997 punto 4 Considerato in diritto.

⁴³ In questi termini: (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 136).

Nel decidere sulle questioni di legittimità costituzionale, dichiarandone fondate solo alcune, il giudice delle leggi ha espresso *“l’auspicio che nell’applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali.”*⁴⁴

Come è stato bene osservato, si tratta di una decisione nella quale la Corte enuncia il principio di leale collaborazione in termini dettagliati come mai aveva fatto prima.⁴⁵

Con una pronuncia di poco successiva, la Corte giunge finalmente alla prima enunciazione del “principio collaborativo”, evidenziando che esso *“deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni”*.⁴⁶

Al riguardo, è interessante notare che, pur trattandosi di una decisione che risolve un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e una Regione a Statuto speciale, in materia di attività promozionale regionale all’estero, il principio viene enunciato con riferimento indistintamente a tutte le Regioni⁴⁷

Nella specie, la Corte ha riconosciuto come, in base alle norme di attuazione statutarie⁴⁸, la Regione possa, previa intesa con il Governo e sulla base di programmi tempestivamente comunicati, svolgere all’estero attività promozionali relative alle materie di sua competenza. Da tale premessa la Corte fa discendere due conseguenze: la prima è che la Regione può svolgere all’estero solo attività promozionali; la seconda è che tali attività possono essere compiute solo se precedute da “intese” con il Governo, per assicurare un coordinamento tra le scelte regionali ed i più ampi indirizzi di politica internazionale dello Stato. Proprio un tale coordinamento tra le scelte regionali e gli indirizzi dello Stato è inquadrato dalla Corte nell’ambito del principio collaborativo, quale principio di più ampia portata.

La pronuncia richiamata si segnala anche in quanto esemplificativa della tendenza della giurisprudenza costituzionale a far uso del richiamo alla collaborazione per giustificare l’erosione di competenze regionali in favore dello Stato.⁴⁹

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta e per tutto l’arco degli anni novanta, sono sempre più numerose le decisioni in cui compare il principio di leale cooperazione, anche invocato come parametro di costituzionalità autonomo.⁵⁰

E’ solo sul finire degli anni novanta, tuttavia, che la giurisprudenza è giunta a trovare un fondamento diretto del principio di leale cooperazione nell’art. 5 della Costituzione.⁵¹

In particolare, nel ribadire che il principio di leale cooperazione deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni in relazione alle materie e alle attività in cui le rispettive competenze si

⁴⁴ Sentenza Corte cost. n. 219 del 1984, Considerato in diritto n. 18.

⁴⁵ (Gratteri, 2004, p. 430).

⁴⁶ Sentenza Corte cost. n. 187 del 1985, punto 2 del Considerato in diritto.

⁴⁷ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 187 del 1985, con la quale è stato annullato il “Protocollo di collaborazione fra la Regione somala del Basso Scebelli e la Regione italiana Valle d’Aosta” sottoscritto a Mogadiscio il 9 luglio 1976 dal Presidente del Consiglio regionale per la Regione somala e dall’Assessore capo delegazione per la Regione italiana.

⁴⁸ Si tratta dell’art. 2 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182.

⁴⁹ (Bartole S., Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali, 2003) p. 259.

⁵⁰ Sentenze Corte cost. n. 177 del 1988, n. 470 del 1988, n. 366 del 1992, n. 334 e n. 398 del 1998, n. 110 del 2001.

⁵¹ Sentenza Corte cost. n. 19 del 1997, che ha affermato che: *“il principio costituzionale di leale cooperazione (...) trova il suo diretto fondamento nell’art. 5 della Costituzione”*. (punto 3 Considerato in diritto).

intersechino, il giudice delle leggi ha altresì affermato che tale principio costituisce *“espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adeguа i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.)*: tale principio *“va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate.”*⁵²

Al riguardo, si è ritenuto che la decisione da ultimo richiamata costituisca il *“definitivo ancoraggio”*⁵³ del principio di leale collaborazione nell’art. 5, abbandonando gli orientamenti che lo facevano derivare, invece, di volta in volta, dall’art. 9 o 97 della Carta o dagli Statuti speciali.

Non potendo – nell’economia del presente lavoro- compiere una rassegna esaustiva della giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, si ritiene necessario però sottolineare da ultimo gli approdi di una nota decisione che, nonostante risalga ad un ventennio fa, reca un principio di fondamentale importanza ai fini della presente ricerca.

Secondo tale sentenza, il principio di leale collaborazione non può essere invocato per rivendicare competenze non altrimenti riconosciute, dal momento che esso non può costituire fonte di competenze nuove, ma afferisce soltanto alle modalità di esercizio di competenze esistenti.⁵⁴

Sulla possibilità di ricorrere al principio collaborativo per dar vita, in via consensuale, ad un riparto di competenze *“nuovo”*, in deroga all’assetto del Titolo V, si rinvia alla parte finale del presente lavoro.⁵⁵

1.3 Alla ricerca di una definizione: quali differenze tra “cooperazione”, “collaborazione” e “coordinamento”?

Occorre a questo punto dare atto del fatto che manca, nel diritto positivo, una definizione giuridica della collaborazione. Né la dottrina è sinora riuscita a fornire una ricostruzione unitaria della figura.⁵⁶

Senza alcuna pretesa di fornire un contributo definitivo, per meglio comprendere il significato del concetto di *“collaborazione”*, ci si interrogherà sulla eventuale differenza tra

⁵² Sentenza Corte cost. 242 del 1997, punto 4 Considerato in diritto.

⁵³ (Gratteri, 2004, p. 439) Nello stesso senso, (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 137).

⁵⁴ Sentenza Corte cost. 55 del 2001, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 22 della legge regionale siciliana 13 settembre 1999, n. 20, recante *“Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro famigliari”*, che istituisce un Comitato regionale per la sicurezza, in assenza di qualunque competenza statutaria in materia. Si riporta il passaggio centrale della sentenza: *“Nei compiti di studio e di consulenza che sarebbero attribuiti al Comitato, nonché nella partecipazione ad esso, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni locali, di esponenti dell’amministrazione periferica dello Stato, quali sono i questori, la difesa della Regione vorrebbe vedere l’attuazione del principio di leale collaborazione tra istanze regionali e locali e istituzioni statali. Al riguardo si deve tuttavia rilevare che tale principio concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (...), ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall’ordinamento costituzionale. Il che ovviamente non esclude che l’ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato e enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica, come ad esempio è avvenuto con l’art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e con l’art. 1-sexies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; ma, appunto, il compito di prevedere e disciplinare tali forme di coordinamento è riservato alla legislazione statale.”*. Sentenza Corte cost. 55 del 2001, punto 2 Considerato in diritto.

⁵⁵ Si rinvia in particolare al par.8.1.

⁵⁶ Massimo Severo Giannini, nel 1959, al V Convegno di Studi di Scienza dell’amministrazione di Varenna, affermò di non essere riuscito a trovare né nella scienza del diritto né nella scienza dell’amministrazione alcuna nozione di collaborazione (Giannini, 1961, p. 115).

quest'ultima ed il concetto di "cooperazione", nonché sulla distinzione tra "collaborazione" e "cooperazione", da una parte, e "coordinamento" dall'altra.

Al riguardo, va da subito fatto presente che non vi è unanimità di vedute in dottrina.

Secondo alcuni Autori, la cooperazione sottolineerebbe la parità tra i soggetti che lavorano assieme, mentre la collaborazione indicherebbe un rapporto non paritario.⁵⁷

Per una differente impostazione, che fa leva sul significato semantico del termine "collaborazione", derivato dal latino e in particolare dalla combinazione della preposizione *cum* e dal sostantivo *labor*, collaborazione implicherebbe il "lavorare insieme", contribuire a partecipare con altri alla realizzazione di un progetto o di un'opera, senza subordinazione alcuna di un soggetto rispetto ad un altro.⁵⁸

Secondo una terza e maggioritaria opinione, le espressioni "collaborazione" e "cooperazione" possono essere considerate in tutto e per tutto equivalenti.⁵⁹

La giurisprudenza costituzionale aderisce a questo ultimo avviso, usando indifferentemente l'uno o l'altro termine.

In particolare, mentre anteriormente alla riforma del Titolo V, la giurisprudenza prediligeva l'utilizzo del lemma "cooperazione", va rilevato che, successivamente alla novella costituzionale, forse in ragione dell'introduzione nella Carta del riferimento testuale alla "leale collaborazione" nel comma secondo dell'art. 120, un utilizzo più generalizzato di questa seconda espressione.

In ogni caso, all'impiego dei due termini citati non corrispondono concetti differenti e dunque, anche nel corso del presente studio, si impiegheranno in maniera equivalente i lemmi "collaborazione" o "cooperazione".

Quanto alla distinzione tra collaborazione e coordinamento, va rilevato che una parte maggioritaria della dottrina riconosce nel concetto di "coordinamento" un significato di sovraordinazione di un soggetto su di un altro, mentre intende integrata la "collaborazione" qualora la posizione dei soggetti si ponga su un piano di uguaglianza.⁶⁰

In particolare, nell'ipotesi di "coordinamento", lo Stato resterebbe *dominus* esclusivo⁶¹ delle funzioni direzionali organizzate secondo un disegno operativo elaborato dal centro. Per tale modello organizzatorio, dunque, lo Stato, dotato delle relative competenze, imporrebbe il proprio coordinamento all'attività degli altri enti, e ciò anche qualora tale coordinamento sia frutto di accordi o intese preventive con gli altri enti.

Ciò che caratterizzerebbe il coordinamento, dunque, sarebbe la supremazia di un ente sugli altri, con conseguente esclusione di qualsivoglia equiordinazione.

⁵⁷ Riporta questa tesi, in nota (Gratteri, 2004, p. 420).

⁵⁸ (Bertolino C. , 2007, p. 49).

⁵⁹ (Spadaro, 1994, p. 1071) (Gratteri, 2004, p. 420). Nello stesso senso, (Morelli A. , Le relazioni istituzionali, 2018, p. 15).

⁶⁰ (Giannini, 1961, p. 114); (Bachelet, 1962, X, p. 634); (Barbera, 1973, p. 284 e ss.); (Rolla G. , 2004) p. 641. Secondo (Morelli A. , Le relazioni istituzionali, 2018) l'idea di "coordinamento" non esclude affatto (anzi talora, nell'esercizio delle attività più complesse, richiede) forme non permanenti e non strutturate di sovraordinazione, presupponendo l'esistenza di un ente incaricato di dare ordine alle attività svolte dagli altri; il coordinamento stesso, infatti, non è configurabile come una funzione che possa esercitarsi sempre e solo da parte di soggetti posti in posizione di parità.

⁶¹ (Barbera, 1973, p. 284). Secondo il medesimo A., "si vuole sottolineare che la collaborazione deve soprattutto essere il frutto di una convergenza spontanea (...) e deve, se possibile, risolversi in una "sincronizzazione" più che in una coordinazione (che è pur sempre una figura di sovra ordinazione" (Barbera, 1973, p. 285).

Allo stesso tempo, il potere di coordinamento, estrinsecato attraverso l'emanazione di direttive o di disegni di coordinamento, non toccherebbe la titolarità relativa alla formazione dei provvedimenti esecutivi, che resterebbero nella disponibilità degli agenti cui l'attività coordinatrice è rivolta.⁶²

Secondo un'altra opinione, invece, l'idea che una vera collaborazione possa esistere solo tra entità pariordinate è da respingere, poiché in nessun ordinamento composto in cui trova applicazione il modello cooperativo, le autorità centrali e quelle locali sono davvero pariordinate, occupando sempre una posizione preminente l'autorità centrale.⁶³

Per una terza e minoritaria impostazione, coordinamento e collaborazione si contrapporrebbero entrambi alla più generale categoria della gerarchia, e si distinguerebbero in base ad una concezione finalistica, cioè al risultato cui si mira attraverso le attività svolte in coordinamento o in collaborazione: il coordinamento presupporrebbe un disegno unitario che attribuisca a ciascuno un compito, la collaborazione implicherebbe una agevolazione nello svolgimento di un compito altrui.⁶⁴

La più recente dottrina, infine, ha individuato una quarta possibile lettura dei concetti citati, partendo dal presupposto che non sia possibile distinguere efficacemente la collaborazione (*alias* cooperazione) dal coordinamento sulla base di un rapporto di parità o rispettivamente di supremazia, proponendo una ulteriore classificazione.

Secondo l'opinione che si riporta, la cooperazione sarebbe una *species* del più ampio *genus* della collaborazione.

La collaborazione sarebbe comprensiva di varie modalità di partecipazione e d'intervento, a partire da modalità informali, per seguire con forme più convenzionali (quali intese e pareri), ricomprendendo infine apparati organici (Camere parlamentari delle regioni o delle autonomie, Conferenze intergovernative). All'interno di tale ampia categoria potrebbe individuarsi una *species* di istituti di cooperazione, caratterizzati da una più netta definizione dei compiti spettanti a ciascuno dei soggetti partecipanti e da forme più strutturate d'integrazione delle rispettive attività; tali istituti potrebbero coinvolgere lo Stato ed enti sub-statali (cooperazione *verticale*) o solo enti-substatali di pari livello (cooperazione *orizzontale*).

Il coordinamento, infine, sarebbe una funzione che interviene, in modi e con gradi d'intensità diversi, nell'esercizio delle altre funzioni pubbliche, quando queste siano svolte congiuntamente da più enti.⁶⁵

Così ripercorse le varie posizioni dottrinali sulle diverse valenze dei concetti di cooperazione, collaborazione e coordinamento, si provvederà, nel prosieguo della presente trattazione, a verificare la tenuta dell'impostazione maggioritaria - condivisa anche dalla giurisprudenza - secondo cui, alla sostanziale sovrapposibilità dei termini di "cooperazione" e "collaborazione" si contrappone invece l'impiego del termine "coordinamento", in quanto espressione di superiorità del governo centrale.

⁶² (Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, 1971, p. 86).

⁶³ (Anzon Demming, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, 2003, p. 139).

⁶⁴ In particolare, il coordinamento implicherebbe che i soggetti eseguano ciascuno il compito loro attribuito dalle norme attraverso un'azione concordata o un disegno di coordinamento; la collaborazione invece implicherebbe che un soggetto aiuti un altro nello svolgimento di un compito attribuito da norme giuridiche, o per lo svolgimento di un compito assegnato ad un soggetto (collaborazione in senso ampio), ovvero per realizzare un risultato comune (collaborazione in senso stretto); in questi termini (Bifulco, *La cooperazione nello stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, 1995, p. 218 e ss.).

⁶⁵ (Morelli A., *Le relazioni istituzionali*, 2018, p. 16).

Per fare ciò, si provvederà, nei capitoli che seguono, a ripercorrere la accresciuta “domanda” di collaborazione derivata dall’approvazione della novella costituzionale del 2001 sul terreno delle più ampie funzioni legislative ed amministrative riconosciute alle Regioni.

In particolare, il capitolo seguente sarà dedicato all’analisi delle novità apportate dalla riscrittura dell’art. 117 della Costituzione, mentre il capitolo successivo affronterà l’esame delle altre forme di cooperazione previste dalla novella, tentando di verificare se, per esse, si tratti di ipotesi di vera e propria collaborazione o non, piuttosto, di mero coordinamento.

2 LA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

La riforma approvata con legge cost. n. 3/2001 si inserisce a valle del tentativo di riforma intrapreso con la legge cost. n. 1/1997¹ e della compiuta riforma avviata con la legge delega n. 59/1997, di cui occorre brevemente dare conto.

Entrambe le riforme, quella progettata e quella realizzata, erano caratterizzate, come è stato notato, da due impostazioni di fondo, tra loro difficilmente conciliabili: l'aspirazione ad un generico "federalismo" e la forte spinta municipalistica².

La riforma costituzionale fallita si collocava nell'ambito di un progetto di riforma di ampio respiro della Parte II della Costituzione, con l'obiettivo di modificare la forma di governo, la funzione legislativa ed il sistema delle fonti, la funzione giurisdizionale e la Corte costituzionale. I lavori furono interrotti, come noto, a causa di dissensi politici.

Con la cd. "riforma Bassanini" si è realizzato, invece, il "federalismo a Costituzione invariata", operando cioè un accrescimento delle funzioni locali con legge ordinaria senza innovare le competenze stabilite in Costituzione. Dovendo lasciare intatte le competenze legislative, la riforma ha operato solo sul piano di quelle amministrative, negli spazi consentiti dall'art. 118 Cost. allora vigente, procedendo ad un massiccio spostamento di funzioni verso il basso, secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione. Secondo una diffusa opinione, la riforma Bassanini ha, in sostanza, transitato l'ordinamento verso un assetto "parafederale" o "neoregionale"³: la legge delega n. 59/1997 prevedeva, infatti, una serie di deleghe al Governo, da un lato, per una nuova distribuzione delle competenze amministrative dal centro alla periferia e, dall'altro, parallelamente, per una riforma dell'amministrazione centrale e per la semplificazione amministrativa.⁴

Addirittura, nel corso dei lavori della citata Commissione bicamerale era diffuso il convincimento che il modello prefigurato dalla legge n. 59/1997 dovesse essere recepito dalla riforma costituzionale, rovesciando il rapporto tra Costituzione e legge, a vantaggio della fonte sub costituzionale, cui veniva riconosciuta una sorta di gerarchia culturale. Alla legge Bassanini viene dunque riconosciuto il carattere di atto materialmente (seppur non formalmente) costituzionale, anticipatore del nuovo impianto ordinamentale introdotto nel 2001.⁵

Fallita la riforma progettata con la cd. Bicamerale, il legislatore si è orientato per procedere gradatamente a modificare l'impianto originale delineato nel 1948, innanzitutto con la legge costituzionale n. 1/1999, con la quale sono state modificate le disposizioni concernenti l'elezione del Presidente e della Giunta, la potestà statutaria e quella regolamentare e, successivamente, con la

¹ Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 (Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.), cd. Commissione bicamerale presieduta dall'On. D'Alema. In particolare, ai sensi dell'art. 1 comma 4 l. cost. cit., la Commissione aveva il compito di elaborare progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie (Bifulco, Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2002).

² (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 168).

³ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 8).

⁴ E ciò sul presupposto che una riforma delle autonomie locali, regionali e infraregionali non potesse essere efficacemente perseguita se non anche mediante una radicale riforma dell'amministrazione dello Stato, cfr. (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 121).

⁵ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 8).

legge costituzionale n. 2/2001, con la quale tali innovazioni sono state estese alle Regioni a statuto speciale, mediante modifiche testuali a tutti gli Statuti.

Infine, la legge costituzionale n. 3/2001 di modifica al Titolo V, Parte II, della Costituzione, che ha ripreso ampiamente i lavori della Commissione Bicamerale, ha portato a compimento il disegno riformatore dell'ordinamento regionale.⁶

E' noto come la maggioranza, coltivando il progetto ambizioso di completare il federalismo amministrativo di cui alla legge 59/1997 con un "coerente e sintonico federalismo *legislativo*",⁷ si sia avviata - per calcolo politico, in vista delle consultazioni elettorali - ad una corsa contro il tempo, adottando una riforma della Carta fondamentale con le minime letture conformi delle due Camere e scarsa attenzione alle critiche dell'opposizione e alle perplessità sollevate all'interno della stessa maggioranza.

Volendo provare a sintetizzare i contenuti della riforma, può affermarsi che - scorrendo l'articolato della novella - ne costituiscono profili caratterizzanti: la ridefinizione della nozione di "Repubblica" (art. 114, primo comma); lo statuto speciale della Città di Roma (art. 114, terzo comma); la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni ordinarie (art. 116, terzo comma); l'inversione dell'elenco delle competenze (art. 117, commi secondo terzo e quarto); la nuova disciplina della potestà regolamentare (art. 117, comma 6); il potenziamento dell'autonomia politica anche non legislativa delle Regioni, in materia di affari europei (art. 117, quinto comma), di intese con altre Regioni (art. 117, ottavo comma), nonché di "potere estero" (art. 117, nono comma); il conferimento agli enti locali delle funzioni di amministrazione concreta in base al principio di sussidiarietà verticale, in sostituzione della regola del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative (art. 118); l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma quarto); la ridefinizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119); la nuova disciplina dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120); la nuova disciplina del giudizio di legittimità costituzionale in via principale (art. 127).⁸

Non è possibile in questa sede affrontare tutte le questioni emerse con l'approvazione del "nuovo" Titolo V⁹, ci si limiterà, pertanto, ad una ricognizione di quelle principali che interessano la leale collaborazione, filo conduttore del presente lavoro.

Oltre alle istanze della leale collaborazione emerse in campo legislativo, la ricerca si soffermerà sulla possibilità di attribuire alle Regioni, previa intesa con lo Stato, ulteriori forme di autonomia; sulla partecipazione delle Regioni in materia europea; sul coordinamento di funzioni

⁶ Sono note le perplessità della dottrina in merito alle tempistiche, alle modalità di approvazione ed ai contenuti della l. cost. 3/2001. Nell'impossibilità di affrontare compiutamente questa tematica si rimanda a (Carinci, 2002); In particolare, (Luciani, Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, 2002, p. 20) evidenzia come la legge di revisione costituzionale sia "nata di fretta, senza sufficiente meditazione, con una redazione tecnica approssimativa"; (Agosta S., 2008, p. 137 e ss.) sottolinea la "sensazione di inadeguatezza" della riforma costituzionale del 2001 e l'appesantimento della responsabilità del legislatore della riforma, il quale, a differenza dei Padri costituenti, non si sarebbe potuto giovare della scusante dell'inesperienza (dovendosi, nel 2001, fare i conti con un modello costituzionale duale disegnato dalla Carta del 1948 ed una prassi successiva, cinquantennale, di segno opposto).

⁷ (Carinci, 2002, p. 1).

⁸ (Luciani, Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, 2002, p. 7) per l'A. la legge cost. 3/2001 è un "confuso magma" all'interno del quale si possono individuare i profili caratterizzanti citati.

⁹ In via esemplificativa, l'assenza di norme transitorie; la possibilità per le Regioni di esercitare le nuove attribuzioni nelle materie che prima non erano state loro trasferite; il dibattito sulla permanenza o meno del limite dell'interesse nazionale alla luce della scomparsa del relativo controllo parlamentare; il limite degli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, Cost. ecc.

amministrative di cui all'art. 118, terzo comma, Cost.; sulle intese tra Regioni¹⁰; sull'attuazione del federalismo fiscale nonché, infine, sul potere sostitutivo dello Stato.

Anticipando in parte le conclusioni cui si perverrà al termine del presente capitolo, può dirsi che, se, da un lato, la riforma ha moltiplicato in maniera esponenziale la domanda di collaborazione tra i vari livelli territoriali a seguito di una serie di innovazioni a tutto campo (legislativo, amministrativo e finanziario), dall'altro, non ha predisposto adeguati raccordi idonei a rispondere a tale accresciuta domanda¹¹, né ha provveduto a dotare il principio di leale collaborazione di un aggancio testuale esplicito.

2.1 La riscrittura delle competenze: quali novità per le istanze della collaborazione?

Il primo ambito in cui si verifica una crescente istanza di collaborazione è, senza dubbio, quello legislativo.

Uno dei "segni più caratteristici" della riforma costituzionale si rinviene, infatti, nell'aver incentrato la fisionomia costituzionale delle Regioni nella titolarità di più ampi poteri legislativi: ciò risulta dal rovesciamento della clausola residuale, dal venir meno dei controlli preventivi sulle leggi regionali e dalla sostituzione della regola del parallelismo col principio di sussidiarietà quale criterio posto alla legislazione statale e regionale per l'attribuzione delle funzioni amministrative.¹²

Procedendo con ordine, costituisce aspetto centrale della riforma del Titolo V il ribaltamento del criterio di enumerazione delle competenze legislative: in base alla riscrittura dell'art. 117, Cost., lo Stato è l'ente a cui sono assegnate competenze tassative ed enucleate (secondo comma); alle Regioni, invece, sono devolute competenze di natura residuale (quarto comma). Come criterio generale, dunque, appartiene alle Regioni ogni competenza non espressamente attribuite allo Stato. Le prime, inoltre, sono titolari di potestà legislativa di natura concorrente o ripartita in materie definite (terzo comma), allo Stato spettando solo la determinazione di principi fondamentali delle materie medesime, secondo il modello principi/dettaglio della precedente competenza concorrente "all'italiana".¹³

Architrave del sistema è la riscrittura dell'art. 114, Cost., secondo il quale, in apertura del Titolo V, sono individuati gli elementi costitutivi della Repubblica (e non più mere articolazioni della medesima), collocando i vari enti su un piano di parità.¹⁴ Nel nuovo assetto costituzionale, pertanto, tanto lo Stato quanto gli altri livelli istituzionali costituiscono la Repubblica, quali

¹⁰ Sul punto si rinvia al par. 5.5.

¹¹ (Agosta S., 2008, p. 139).

¹² (Falcon G., Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, 2003).

¹³ In questi termini (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 194) per differenziarla dalla *konkurrierende Gesetzgebung* dell'ordinamento tedesco, di cui all'art. 72 della *Grundgesetz*, in forza della quale è consentito al Bund, sulla base di istanze unitarie, di appropriarsi di competenze attribuite ai *Laender* in settori elencati in maniera tassativa ma molto numerosi.

¹⁴ Sottolinea come il porre in apertura del titolo V non la articolazione della Repubblica ma i suoi elementi costitutivi sposti la normativa dalla disciplina delle autonomie a quella della forma statale complessiva (Falcon G., Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1249).

ordinamenti giuridici autonomi e coordinati, secondo un modello policentrico e non più gerarchico e piramidale.¹⁵

A conferma della ricostruzione fornita, va ricordato anche il disposto dell'art. 117 primo comma, Cost., che menziona su un piano di parità la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni, assoggettandola ai medesimi limiti. Al riguardo, il modello delineato dal nuovo Titolo V sembra presentare un'innegabile novità strutturale¹⁶, dando luogo non ad una mera legittimazione delle Regioni all'esercizio di una potestà di normazione, ma ad un vero e proprio riparto di competenza tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa di rango ordinario¹⁷. In altre parole, mentre prima della riforma lo Stato era titolare originario ed esclusivo della potestà legislativa (salvo ambiti materiali limitati, dallo stesso affidati alle Regioni),¹⁸ il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., nell'attribuire indistintamente il potere legislativo allo Stato e alle Regioni, sembra sancire pari dignità tra le due potestà.¹⁹

E' quindi il nuovo modello di relazione intercorrente tra Stato e Regioni, chiamati entrambi ad esercitare la funzione legislativa in maniera tendenzialmente equiordinata, a segnare una svolta netta rispetto all'assetto ordinamentale previgente, tale da far emergere a necessità di ricorrere a moduli collaborativi sin dal piano legislativo.²⁰

In secondo luogo, va rilevato che, nonostante la rigida distribuzione delle materie che emerge dal dato testuale della novella, il sistema si presenta, all'indomani della riforma, accresciuto di nuove "zone grigie", ove la demarcazione delle competenze tra Stato e Regioni è un'operazione tutt'altro che semplice.²¹ La tendenza alla sovrapposizione delle competenze è data dalla riscrittura delle materie, sussunte sotto nuove "etichette", ma con definizioni concettualmente vaghe ed ambigue, passibili di diverse opzioni interpretative, che hanno dato luogo ad un nutrito contenzioso costituzionale all'indomani della riforma.

Del resto, il riparto per materia - inteso quale criterio esclusivo di distribuzione della funzione legislativa - si era rivelato inadeguato già nell'esperienza anteriore alla riforma del Titolo V, in quanto poco adatto a regolare i molti spazi di interferenza tra fonti statali e regionali, come puntualmente osservato in dottrina.²² Il limite delle materie presenta, infatti, almeno due punti di debolezza, tra loro correlati. Il primo attiene proprio alla difficoltà di determinare con nettezza i

¹⁵ (Rolla G. , 2002, p. 324), secondo cui si è in presenza di un *multilevel constitutionalism*; Contra: Anzon, la quale nega la pretesa parità tra lo Stato e le altre componenti della Repubblica, sottolineando come il nuovo primo comma dell'art. 117 Cost. non sia in grado di esprimere significati diversi da quelli del "vecchio" art. 114. (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 173). Contra anche (Carinci, 2002, p. 3), secondo cui il nuovo Titolo V ha dato vita ad un modello spurio di federalismo - municipalismo, mettendo Comuni, Province, città metropolitane, Regioni e Stato "tutti assieme appassionatamente quasi fossero forniti della stessa rilevanza".

¹⁶ (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 5).

¹⁷ (Falcon G. , Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1250).

¹⁸ (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 95).

¹⁹ (Luciani, Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, 2002, p. 8). La sottoposizione di Stato e Regioni ai medesimi limiti, tuttavia, non è accompagnata da una pari ordinazione dei due Enti sul piano processuale: nel giudizio costituzionale, infatti, eliminata l'asimmetria tra controllo preventivo e successivo, è rimasta quella legata alla legittimazione ad agire. Lo Stato gode di una legittimazione generale, potendo impugnare le leggi regionali per qualunque vizio di costituzionalità; limitata, invece, è la legittimazione delle Regioni, le quali devono dimostrare la lesione, diretta o indiretta, delle proprie attribuzioni costituzionali per effetto dell'intervento legislativo statale (sentenze C. Cost. nn. 274/2003 e 6/2004). Sul punto si tornerà al Par. 8.2, al quale si rinvia.

²⁰ La necessità di moduli collaborativi emerge con evidenza per la "nuova" potestà concorrente. In questo caso, infatti, <non si tratta di un concorrere indifferenziato, né di un mero potere regionale concorrente con quello statale all'interno di un limite di principi: ma di una potestà legislativa, la quale, nelle materie elencate, a termini di Costituzione, spetta alle Regioni, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"> (Falcon G. , Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1250).

²¹ (Agosta S. , 2008, p. 146).

²² La riproposizione di un sistema attributivo delle competenze legislative formalmente rigido e predeterminato denota un'assenza di realismo del legislatore del 2001, secondo (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 21).

contorni dei singoli ambiti materiali, il secondo riguarda l'oggettiva impossibilità di ricondurre l'insieme delle norme che compongono l'ordinamento giuridico a ben determinate materie.²³

Le etichette costituzionali, infatti, dicono poco o niente sul contenuto concreto e l'esatta delimitazione delle singole materie: sono, cioè, una "pagina bianca" che ha necessità "di essere scritta".²⁴

E se, in passato, per la concreta perimetrazione dei "campi materiali" si è fatto ampio uso delle definizioni contenute nella normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni²⁵, non si è potuto effettuare la medesima operazione con la riscrittura del Titolo V, dal momento che la riforma è stata ritenuta immediatamente operante, senza necessità di decreti di trasferimento²⁶. Ciò rende più difficile dare contenuto agli elenchi delle "nuove" materie, anche perché non tutte le materie hanno una consistenza definita né sono riferibili ad una struttura ministeriale precisa: ne consegue che – anche prescindendo dalla necessità di decreti di trasferimento – non è possibile ricavare dall'ordinamento giuridico preesistente indici sicuri di interpretazione degli elenchi costituzionali.²⁷

Pertanto, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma, può affermarsi che, a prescindere da come è stato testualmente rielaborato il Titolo V - ovvero sulla falsariga di un modello ancora sostanzialmente "duale" – l'assetto competenziale "vivente" risulta fluido e insuscettibile di essere rigidamente ingabbiato nei tre modelli di potestà legislativa (esclusiva, ripartita, residuale) delineati dal legislatore del 2001.

Da un canto, infatti, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato si ritrovano "materie trasversali" o "materie scopo", quali la tutela dell'ambiente e della concorrenza, e "materie compito" come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in grado di pervadere i campi di competenza regionale²⁸. Si tratta non di materie in senso tecnico, ma di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di settori: si è di fronte a materie non materie, o meglio a competenze trasversali, le quali, pur non essendo materie in senso tecnico, costituiscono titolo legittimante per l'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato.²⁹

²³ (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 24).

²⁴ (Paladin, Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, 1971, III); (Bin R. , "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, 2004, p. 299); (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 34).

²⁵ In tal modo, come è stato efficacemente osservato, "dalla *materializzazione* della funzione amministrativa scaturiva, in parallelismo, la *materializzazione* dei settori affidati alla potestà legislativa regionale." (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 40).

²⁶ Un tanto si è ricavato non solo dalla mancanza di norme transitorie nella legge cost. n. 3/2001 ma anche dalla circostanza che la stessa Corte costituzionale abbia rinviato le cause pendenti per consentire alle parti di impostare le proprie difese anche alla luce del nuovo assetto di competenze.

²⁷ (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 41); In particolare, osserva (Bin R. , "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, 2004, p. 306) che rovesciare la tecnica della enumerazione delle competenze ha avuto una vistosa conseguenza sotto il profilo delle tecniche di definizione delle materie: mentre nel vecchio ordinamento il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall'edificio complessivo delle funzioni pubbliche, tutte in principio attribuite allo Stato, oggi l'edificio non c'è più: esistono le macerie della vecchia enorme legislazione di settore, che continua ad operare in attesa della legislazione regionale, ed esistono alcuni schizzi progettuali del nuovo fabbricato delle competenze statali, tutti o quasi ancora da tradurre in progetto operativo.

²⁸ Sui livelli essenziali delle prestazioni come "*clausola generale che legittima lo Stato a dettare norme in qualunque materia*", già (Falcon G. , Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1253).

²⁹ (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 85). Secondo il medesimo A., la riforma del titolo V non ha comportato solo un ripensamento quantitativo delle competenze e dei rapporti tra Stato e Regioni, ma anche una parziale rielaborazione della tecnica costruttiva dell'intero edificio, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti di allocazione delle competenze che, superando il sistema dell'enumerazione per materie, ha aggiunto un nuovo pilastro: il riparto per interessi. Secondo questa ricostruzione, la dimensione degli interessi in relazione alle funzioni rappresenta un parametro duttile su cui calibrare, caso per caso, la distribuzione del potere legislativo, che si affianca in via potenzialmente antagonista alla distribuzione per materia. In questo senso paradigmatico il caso della "materia" ambientale: quando lo Stato interviene in via legislativa in campo ambientale, non si occupa più di una determinata materia, ma persegue lo scopo di tutelare interessi,

Dall'altro, se per la "nuova" competenza concorrente è scomparso il limite dell'interesse nazionale e del relativo sindacato, la Corte costituzionale³⁰ ha presto ammesso che i principi fondamentali possano trarsi sia da leggi statali apposite sia da leggi statali – anche non di cornice – già vigenti, così superando il problema della necessaria previa adozione dei principi da parte del legislatore statale per l'intervento della legge regionale, più complessa è la questione relativa alla perdurante ammissibilità della potestà statale di adottare, con l'introduzione di nuovi principi fondamentali, anche la relativa normazione di dettaglio, con efficacia suppletiva e cedevole delle leggi regionali. A fronte delle diverse opinioni emerse in dottrina,³¹ l'analisi della giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V ha dimostrato che i principi fondamentali sono (stati) spesso strumentalizzati dallo Stato come titolo di intervento universale nelle materie del terzo comma.³²

E' nel quadro ora delineato – che impone una concretizzazione delle esigenze di coordinamento tra centro e periferia, innanzitutto nell'esercizio della funzione legislativa, ma anche in quella amministrativa e finanziaria, come si vedrà nel prosieguo – che va risolto il problema dell'assenza di strumenti espressamente volti a realizzare tale coordinamento.

La principale critica mossa alla riforma del Titolo V ha riguardato proprio la carenza di istituzioni e di procedure di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali.³³

appunto quelli ambientali. In questo senso, la dottrina citata discorre di progressiva "erosione" o "smaterializzazione" delle materie, destinate a sfaldarsi nel fascio di interessi che in esse si incrociano (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 97).

³⁰ Corte cost. n. 282 del 2002, con la quale è stata dichiarata illegittima una legge regionale per contrasto col principio – ricavato dalla legislazione vigente – secondo cui il legislatore regionale non può intervenire sulla appropriatezza ed efficacia delle cure mediche se non sulla base di valutazioni tecnico scientifiche compiute da organi dotati delle necessarie competenze.

³¹ Secondo (Antonini, Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna "trascurata" del nuovo Titolo V, 2002, p. 6), in mancanza di uno strumento che legittimi un controllo di costituzionalità in caso di mancato adeguamento della normativa regionale ai principi fondamentali dettati successivamente dallo Stato, l'unica possibilità sembra quella di continuare a legittimare la prassi delle normative statali cedevoli nelle materie di potestà ripartita, per evitare che, in difetto di adeguamento regionale, sia vanificata la nuova regolamentazione dei principi fondamentali di una materia. Secondo (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 217), invece, il carattere limitato e derogatorio della competenza statale dovrebbe comportare un vero e proprio divieto di tale possibilità, anche se la stessa A. riconosce come tale soluzione lascerebbe aperto il problema della inesistenza di rimedi all'eventuale inerzia regionale all'adeguamento dei nuovi principi statali. Sul punto è negativa anche l'opinione di altra dottrina, ("A me sembra che la diretta applicazione di regole statali di dettaglio contraddica la regola di riparto e sia in generale da evitare"), secondo cui andrebbero previsti dei meccanismi di adeguamento per consentire alle Regioni di adattare la propria legislazione senza il «trauma» della sua cancellazione totale ad opera della sopravvenuta legislazione statale (Falcon G. , Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1254).

³² Con la sentenza Corte cost. n. 303 del 2003 – su cui *infra* al par. 2.1.5 - la Corte costituzionale ha affermato che "Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività. Del resto il principio di cedevolezza affermato dall'impugnato art. 1, comma 5, opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio. Si aggiunga che, a ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo". (sentenza Corte cost. n. 303 del 2003 punto 16 Considerato in diritto).

Al riguardo si veda la nota di (d'Arpe, 2003), il quale sottolinea come, al di fuori dei casi straordinari della chiamata in sussidiarietà, deve ritenersi esclusa la facoltà dello Stato di dettare norme di dettaglio "cedevoli", in attesa del varo delle leggi regionali, nelle materie di legislazione concorrente. Un tanto dovrebbe portare al riconoscimento del vizio di illegittimità derivata degli atti amministrativi adottati in applicazione delle norme di carattere suppletivo dettate dallo Stato in settori estranei alla sua potestà esclusiva. Per ulteriori approfondimenti in tema di potestà concorrente dopo la riforma del Titolo V si veda il lavoro di (Corvaja, 2011).

³³ In via esemplificativa si vedano (Bin R. , La "leale collaborazione" tra prassi e riforma, 2007, p. 393); (Benelli & Mainardis, 2007, p. 967); (Vandelli, 2017) p. 63.

In particolare, secondo (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 23) "Nel nuovo Titolo V della Costituzione le attribuzioni legislative sono ancora suddivise sulla base di schemi rigidi e anacronistici, la cui inadeguatezza è resa ancor più evidente dall'assenza di meccanismi di raccordo tra due Enti. Si è insomma, dimenticato di regolare efficaci procedure e sedi di confronto, di intese, di accordi e di cooperazione; ciò che tradisce un innegabile deficit di coordinamento."

In particolare, al legislatore della riforma del 2001 incombeva il gravoso onere di incanalare e tradurre in diritto positivo le molteplici istanze di segno collaborativo, emerse dalla legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale, sopravvenute al disegno della Carta del '48.

Al riguardo, l'unica alternativa sul tappeto pareva essere una stabilizzazione costituzionale della prassi oppure un sostanziale avanzamento della prassi medesima. Come è stato efficacemente osservato, l'impressione è quella che il riformatore sia riuscito nella difficile impresa di mancare entrambi i bersagli.³⁴

Da più parti si era da subito notato, infatti, lo "stridente contrasto" tra l'art. 70 Cost. ed il novellato 117 Cost.³⁵, per la mancanza di un raccordo tra le sedi di produzione legislativa, ovvero tra Parlamento e Regioni, non essendo il Senato stato trasformato in una Camera delle Regioni. Con la riforma del Titolo V si è, cioè, creato un "federalismo legislativo senza un Senato federale"³⁶. E ciò, nonostante l'esperienza comparata e la scienza istituzionale abbiano dimostrato che una partecipazione forte delle realtà federali o regionali alla produzione legislativa centrale è la *conditio sine qua non* di un federalismo cooperativo.³⁷

Il legislatore della riforma, inoltre, non solo non ha introdotto uno strumento per la prevenzione dei conflitti di competenze a livello legislativo, ma nemmeno ha operato su quello amministrativo, dal momento che non è stata costituzionalizzata la prassi - già quasi ventennale, al momento della stesura della novella - del sistema delle Conferenze.³⁸

Per contro, tuttavia, l'architettura della riforma si completa con la partecipazione delle Regioni alla Commissione parlamentare integrata presso il Senato per le questioni regionali dall'art. 11 L. cost. 3/2001 (cd. Bicameralina).

Si tratta di un organo, originariamente previsto al solo scopo di dare pareri sullo scioglimento anticipato dei Consigli regionali ex art. 126 Cost., al quale sono state attribuite ulteriori funzioni e sul quale occorre brevemente soffermarsi nell'economia del presente lavoro, anche per la rinnovata attenzione di cui esso ha goduto in conseguenza del fallimento della riforma costituzionale del 2016³⁹.

2.1.1 L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

In particolare, il primo comma dell'art. 11 l. cost. cit. prevede espressamente che, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera e del Senato possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il secondo comma della disposizione citata prevede che, quando un progetto di legge riguardante le materie di

³⁴ (Agosta S. , 2008, p. 139).

³⁵ (Carinci, 2002, p. 2).

³⁶ (Antonini, La sentenza Corte cost 251/2016: problemi e prospettive, 2017, p. 27). In particolare, secondo l'A., il grande limite del Titolo V è stato decentrare la funzione legislativa senza una sede di raccordo politico.

³⁷ (Carinci, 2002, p. 2). Per una disamina comparatistica: (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006); (Caridà, 2018, p. 76 e ss.).

³⁸ (Agosta S. , 2008, p. 166) sottolinea la mancata previsione in Costituzione del sistema delle conferenze "con l'ulteriore aggravante che, a differenza del c.d. senato federale, per queste già esisteva un certo periodo di sperimentazione a livello di disciplina positiva."

Sul sistema delle Conferenze si rinvia al Cap. 5.

³⁹ (Bifulco, Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2018); (Lupo N. , L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario, 2018); (Morelli A. , Le relazioni istituzionali, 2018, p. 37) (Caridà, 2018, p. 46). Si rinvia sul punto agli approfondimenti del par. 7.3.2.

cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali - integrata con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali - abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Con una disposizione transitoria - dettata nelle more della riforma del Senato quale Camera rappresentativa delle autonomie territoriali - si era predisposta, in altre parole, la possibilità che il parere di un organo parlamentare istituito *ad hoc* potesse produrre un effetto vincolante, ancorché non un vero e proprio "blocco", sull'attività legislativa dello Stato ⁴⁰.

In dottrina è stato da subito sottolineata la grande rilevanza del potere assegnato in questo ambito ai regolamenti parlamentari, dal momento che tali fonti sarebbero chiamate a realizzare il delicato bilanciamento tra i vari enti del governo territoriale, e quindi tra i relativi interessi, senza nessuna ulteriore indicazione sostanziale da parte della disposizione costituzionale.⁴¹

Già da una prima lettura della disposizione dell'art. 11 l. cost. cit., appare evidente, da un lato, come a tale organo sono state riservate - sulla carta - competenze piuttosto limitate e, dall'altro, che esso - più che configurare un raccordo permanente - appare un organo "occasionale", attivabile nelle sole forme e limiti stabiliti dalle norme dei regolamenti parlamentari.

Ciò costituirebbe, secondo alcuni, una forma di partecipazione organica ad un potere gerarchicamente sovraordinato, apparendo "*uno scadente surrogato alla mancata concessione di una seconda Camera propriamente federale*"⁴². Sempre in chiave critica, si è anche affermato che la previsione in parola avrebbe introdotto un ulteriore aggravio al procedimento legislativo, già non caratterizzato da snellezza e rapidità.⁴³

L'integrazione della Commissione non solo da parte di rappresentanti delle Regioni, ma anche di rappresentanti di Comuni e Province, realizzerebbe, inoltre una sorta di partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa, che - invece - secondo l'art. 117, primo comma, Cost. è esercitata esclusivamente "dallo Stato e dalle Regioni", per di più in riferimento a leggi che non incidono, quantomeno direttamente, sulle loro competenze.⁴⁴

Secondo un'impostazione radicalmente differente, invece, l'attuazione dell'art. 11, comma secondo, l. cost. cit. sarebbe necessaria e indifferibile, derivando proprio dalla sua mancata concretizzazione l'elevato contenzioso costituzionale successivo alla riforma del Titolo V.⁴⁵

I timori di una parte della dottrina e i plausi manifestati da altra si sono rivelati, tuttavia, infondati gli uni e prematuri gli altri, dal momento che la previsione in esame è rimasta lettera morta.

⁴⁰ (Agosta S. , 2008, p. 161).

⁴¹ (Bifulco, Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2002, p. 1).

⁴² (Agosta S. , 2008, p. 162).

⁴³ (Lippolis, 2006, p. 5), secondo il quale il vero nodo da sciogliere è la riforma del Senato per consentire il superamento del bicameralismo paritario.

Secondo altri, invece, l'aggravamento del procedimento legislativo sarebbe solo apparente in quanto consentirebbe la parlamentarizzazione di una fase che attualmente si svolge tutta in ambito governativo, in seno al sistema delle Conferenze. In questo senso (Lupo N. , 2007, p. 7).

⁴⁴ (Lippolis, 2006, p. 2).

⁴⁵ (Lupo N. , 2007, p. 1).. In particolare, secondo (Falcon G. , Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, 2001, p. 1271) "Pur nella sua limitatezza, lo strumento di *diritto transitorio previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe svolgere un ruolo importante: a condizione che esso sia attivato senza indugio.*"

Nell'economia del presente lavoro pare utile, tuttavia, soffermarsi sugli aspetti problematici profilatisi per l'attuazione della scarsa disposizione costituzionale, evidenziando come la conformazione della Commissione integrata rappresenti, nel panorama degli organi istituzionali, un *unicum* di cui occorre tenere conto, sia per composizione sia per funzionamento.

Il primo aspetto concerne, infatti, la composizione della Commissione ed in particolare la determinazione dei criteri per la designazione dei rappresentanti degli enti territoriali: ci si è chiesti, in altre parole, se debbano essere inseriti - all'interno del procedimento legislativo delle Camere - rappresentanti dei Consigli regionali ovvero delle Giunte.

La soluzione prospettata dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, in sede di prima attuazione della riforma, propendeva per l'elezione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome in seno ai rispettivi Consigli, nella salvaguardia dell'autonomia regionale, fatte salve diverse previsioni degli statuti regionali o delle fonti dell'autonomia speciale.⁴⁶

Un secondo profilo da considerare riguarda la competenza della Commissione integrata, sotto varie angolazioni.

Da una parte, si era ipotizzato che la Commissione dovesse essere competente non solo per i progetti di legge indicati dall'art. 11, comma secondo, l. cost. cit., ma anche per i progetti di legge che, pur non riguardando le materie indicate in tale ultimo articolo, comunque contengano disposizioni riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni o delle province autonome.⁴⁷

Dall'altra, si era prospettata la possibilità di estendere il parere della Commissione anche ai progetti di legge costituzionale o di revisione costituzionale, ma con effetti consultivi ordinari anziché con quelli rinforzati previsti dall'art. 11, l. cost. cit.⁴⁸

Infine, è stato sottolineato come sia mancata l'individuazione del soggetto competente a stabilire se un determinato progetto di legge debba essere assegnato alla Commissione integrata per il parere, ovvero a stabilire se - nella già accennata difficoltà ad individuare gli esatti confini tra "materie" - un progetto di legge (ma anche parti di esso? o singoli emendamenti?) riguardi o meno le materie indicate nel comma secondo dell'art. 11, l. cost. cit..⁴⁹

Una valutazione erronea potrebbe determinare, infatti, profili di illegittimità costituzionale di una legge per vizi attinenti al procedimento legislativo.⁵⁰

Infine, sempre sotto il profilo della competenza del nuovo organo, ci si è interrogati in merito ai rapporti di quest'ultimo con la Commissione Affari costituzionali e con la Commissione parlamentare per le questioni regionali "ordinaria" (cioè non integrata).⁵¹

⁴⁶ (Camera dei Deputati, 2002). Diffusamente sull'argomento: (Bifulco, Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2002)-

⁴⁷ (Camera dei Deputati, 2002).

⁴⁸ (Camera dei Deputati, 2002).

Sul punto, altri ha ritenuto che non sembra applicabile l'art. 11 c. 2 l. cost. cit. alle leggi ex 138 Cost., dovendo prevalere la disciplina del procedimento di revisione costituzionale rispetto alle regole, anche di rango costituzionale, previste per la formazione di leggi ordinarie (Lupo N. , 2007, p. 9).

⁴⁹ (Camera dei Deputati, 2002).

⁵⁰ (Lippolis, 2006, p. 4).

Secondo l'impostazione opposta, favorevole all'attuazione del disposto della legge di riforma costituzionale, invece, i problemi relativi all'assegnazione di progetti di legge alla Commissione sono gli stessi che si dovrebbe affrontare qualora fosse istituito un Senato delle Autonomie, dal momento che le difficoltà insite nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni inevitabilmente si trasferirebbero nella distribuzione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento (Lupo N. , 2007, p. 5).

Un terzo aspetto riguarda le modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione integrata, per le quali era stato suggerito il sistema del “voto per componenti” (due componenti: quella parlamentare e quella delle autonomie considerate nel loro complesso), intendendosi per approvato il parere che ottenga, in seguito ad un’unica votazione, la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie, distintamente computata.

Un quarto aspetto, infine, concerne gli effetti dei pareri della Commissione. La mancata adesione al parere della Commissione integrata comporta che l’Assemblea possa deliberare in maniera difforme con la maggioranza assoluta prescritta dall’art. 11, comma secondo, l. cost. cit.. Al riguardo, sono state segnalate delle particolarità procedurali secondo che il progetto di legge sia assegnato in sede legislativa o redigente, sulle quali non pare opportuno soffermarsi in questa sede.⁵²

In conclusione, come si è anticipato, la disposizione di cui all’art. 11, comma secondo, l. cost. 3/2001 è rimasta inattuata, il che ha costretto le Commissioni Affari costituzionali di entrambi i rami del Parlamento a rendere parere sulla compatibilità dei disegni di legge con il nuovo riparto di competenze, ancorché nulla fosse espressamente previsto in tal senso dai Regolamenti parlamentari.⁵³

2.1.2 La ridistribuzione delle funzioni amministrative

L’art. 118 Cost. è stato integralmente riscritto dal legislatore della riforma, mutando radicalmente il criterio di attribuzione delle funzioni amministrative e così “spezzando i legami”⁵⁴ con il disegno tracciato dall’Assemblea costituente.⁵⁵

Abbandonato il principio del parallelismo o della corrispondenza tra funzioni regionali, il criterio fondamentale generale è quello della sussidiarietà, per cui, di regola, le funzioni amministrative sono collocate al livello “più basso”, quello comunale, salvo che “per assicurarne l’esercizio unitario” esse siano conferite ai livelli di governo superiori (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.). Inoltre, Comuni province e Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e conferite con legge statale o regionale (art. 118, secondo comma, Cost.).

Come è stato ben esplicitato, vi sarebbe, dunque, una sorta di clausola residuale a favore del Comune, intesa come “*cellula primaria dell’articolazione dei poteri amministrativi*”.⁵⁶

Nel sistema attuale, dunque, le Regioni restano “monopoliste” della funzione legislativa ma vengono “spogliate” delle funzioni amministrative: della titolarità di queste ultime le Regioni possono riappropriarsi solo qualora l’esercizio delle stesse in capo ai Comuni o rispettivamente,

⁵¹ (Camera dei Deputati, 2002).

⁵² Sia consentito rinviare sul punto a (Camera dei Deputati, 2002).

⁵³ (Agosta S. , 2008, p. 163). Diffusamente in merito al ruolo “supplente” della Commissione Affari costituzionali (Bracci, 2012).

⁵⁴ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 227).

⁵⁵ Dal punto di vista della tecnica normativa, è stato sottolineato che l’utilizzazione del termine “conferimento” – privo di una accezione tecnica - indica ogni forma di “devoluzione” di funzioni amministrative, senza distinguere tra attribuzioni di “funzioni proprie” o trasferimenti “per delega”, come era previsto nel disposto costituzionale previgente (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 228).

⁵⁶ (Urbani, 2003, p. 461).

alle Province, alle Città metropolitane o allo Stato si riveli più adeguato in applicazione dei principi di cui al comma primo dell'art. 118 Cost.

Al riguardo, va sottolineato come il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative non individua direttamente i campi di intervento da assegnare, ma prevede criteri e modi di un meccanismo mobile per effettuare, con legge ordinaria, tale assegnazione.⁵⁷

Cardine di tale meccanismo è il principio di sussidiarietà, nell'accezione verticale⁵⁸, che è tipico degli ordinamenti federali, policentrici per definizione, nei quali esso si accompagna al principio di leale cooperazione.⁵⁹ In tali ordinamenti, le norme costituzionali che si occupano dei rapporti centro – periferia danno luogo a riparti flessibili di competenze e prevedono sedi e strumenti per lo svolgimento delle procedure di concertazione, anche per evitare forme di abuso da parte dell'ente di governo “più forte”. Anche negli ordinamenti federali sono previste forme di intervento sostitutivo, per le ipotesi in cui i diversi livelli di governo non possano esercitare le competenze di cui sono naturalmente titolari.

A differenza delle esperienze federali, tuttavia, la riscrittura dell'art. 118 Cost. appare piuttosto criptica⁶⁰, sia quanto alla distribuzione delle competenze, sia quanto alla mancata istituzione di sedi di concertazione e programmazione, sia, infine, come si è già più volte notato, per la mancata esplicita costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione.

Anche in ragione dell'oscurità della formulazione linguistica in discorso, la redistribuzione delle funzioni amministrative si è rivelato uno dei passaggi più intricati della riforma del Titolo V, non solo per l'eventualità di conflitti tra legislatore statale e regionale in relazione al livello istituzionale cui allocare le funzioni⁶¹, ma anche perché, essendo già avvenuta - all'atto dell'approvazione della riforma costituzionale - una gran parte della redistribuzione delle funzioni in forza della cd. riforma Bassanini, non vi è stata piena coincidenza tra l'area interessata da questa ultima riforma e quella oggetto della riforma costituzionale.⁶²

Al di là del nuovo criterio di distribuzione delle funzioni amministrative, non viene infatti specificato né su quali materie spettino le funzioni, né con quali atti i conferimenti debbano essere effettuati.

Poiché il novellato art. 117, comma secondo, lett. p), Cost., attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, si era ipotizzato che, per le rimanenti funzioni non fondamentali, la competenza sarebbe dovuta essere ripartita per materia tra Stato e Regioni, seguendo il riparto delle potestà legislative.

Tuttavia, poiché al momento dell'entrata in vigore della riforma parte delle funzioni delle quali avrebbero dovuto disporre le Regioni erano ancora trattenute dallo Stato, ci si è interrogati sui modi più appropriati di procedere al “conferimento” delle stesse ai Comuni: se, cioè, con un doppio passaggio (dallo Stato alle Regioni e da queste ultime ai Comuni), ovvero direttamente dallo

⁵⁷ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 239).

⁵⁸ Per distinguerla da quella cd orizzontale di cui al comma quarto dell'art. 118 Cost.

⁵⁹ (Agosta S. , 2008, p. 152).

⁶⁰ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 284).

⁶¹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 229).

⁶² (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 240); la rilevazione di punti di contatto tra il modello di distribuzione delle funzioni amministrative assunto con la riforma Bassanini e quello adottato, in continuità, dal legislatore della riforma costituzionale del 2001 ha spinto i commentatori a non discorrere di una “incostituzionalità” sopravvenuta in blocco della legge 59/97 e dei relativi d.lgs. attuativi (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 246).

Stato ai Comuni. Nel primo caso, il doppio passaggio avrebbe potuto comportare il rischio di ritardi e ritagli di funzioni in capo alle Regioni in nome di un “interesse regionale”; nel secondo caso, l’ipotesi di un intervento legislativo statale senza intermediazioni, per procedere direttamente al conferimento in favore degli enti territoriali minori, sembrava tradire lo spirito stesso della riforma.

Per un intervento chiarificatore sulla portata dell’art. 118 Cost., molte aspettative erano state riposte nella legge di attuazione della riforma costituzionale.

Le disposizioni della legge n. 131/2003, tuttavia, non hanno aiutato a sciogliere il nodo interpretativo.

In particolare, l’art. 7 della legge da ultimo citata ha disposto, al primo comma, che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, debbano provvedere a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l’unitarietà di esercizio. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata. Il comma successivo demanda ad uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria la individuazione dei beni e delle risorse finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni conferite, sulla base di accordi con le Regioni e le autonomie locali raggiunti in sede di Conferenza unificata.

Nelle more dell’approvazione dei disegni di legge, è data facoltà allo Stato di avviare, con d.P.C.M., i trasferimenti dei suddetti beni e risorse, secondo principi di invarianza finanziaria e applicando la normativa per la devoluzione di funzioni prevista dal d.lgs. 112/1998, in quanto applicabile.⁶³ In sintesi, poiché è previsto che le funzioni amministrative restino immutate sino all’entrata in vigore dei “provvedimenti” previsti dalle norme citate⁶⁴, le leggi statali e regionali di conferimento delle funzioni amministrative⁶⁵ non sono efficaci finché leggi statali collegate alla manovra finanziaria⁶⁶ – eventualmente anticipati con d.P.C.M. – non determinino beni e risorse necessari all’esercizio delle funzioni medesime.

In dottrina, si era da subito segnalata la molteplicità e complessità degli adempimenti necessari per arrivare, da parte delle Regioni e degli enti locali, all’esercizio effettivo delle nuove funzioni amministrative.⁶⁷ Come preconizzato, le previsioni della l. 131/2003 sul punto sono rimaste sostanzialmente senza seguito.⁶⁸

⁶³ Si tratta, in particolare, degli artt. 3, 8, 9, 10 e 11 d.lgs. 112/1998. L’art. 3, d.lgs. cit., prevede una legge regionale che individui, fra le nuove funzioni, quelle da mantenere alla Regione e quelle da conferire agli enti locali, con attribuzione delle relative risorse. Qualora la Regione non provveda entro il termine indicato, è previsto che il Governo, entro i successivi novanta giorni, sentite le Regioni inadempienti, adotti uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale. Al riguardo, la previsione del potere sostitutivo statale non sembra applicabile poiché manca, nell’art. 7 legge La Loggia, l’assegnazione di un termine per la promulgazione della legge regionale. L’art. 7, d.lgs. cit., prevede i contenuti dell’accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata per la determinazione, con d.P.C.M., delle risorse da trasferire alla Regione. L’art. 8, d.lgs. cit., riguarda il regime fiscale di trasferimento dei beni.

⁶⁴ Art. 7, comma 6, l. 131/2003.

⁶⁵ Ci si riferisce alle leggi statali e regionali di conferimento delle funzioni amministrative di cui all’art. 7, comma 1, l. 131/2003.

⁶⁶ Art. 7, comma 2, l. 131/2003 cit.

⁶⁷ (Carli, 2003, p. 156).

⁶⁸ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 248).

Al riguardo, va segnalata la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato inapplicabile il disposto dell’art. 7, Legge La Loggia alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome. Con la sentenza n. 236/2004, infatti, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione promossa dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Bolzano, dichiarando erroneo il presupposto interpretativo delle ricorrenti e mantenendo in vita, per le Autonomie speciali, il principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative. Nelle parole della Corte: “*Decisivo è in proposito il rilievo che l’art. 11 della medesima legge, rubricato “attuazione dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”,*

All'ulteriore problema relativo alla possibilità, per lo Stato, di acquisire funzioni amministrative in vista del loro "esercizio unitario", anche in ambiti esclusi dalla sua potestà legislativa, ha fornito risposta la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 303 del 2003, sulla quale ci si soffermerà diffusamente *infra*.⁶⁹

Per concludere sul punto delle competenze amministrative con riguardo agli effetti prodotti dalla riforma costituzionale, può affermarsi che, scompaginato l'assetto ordinamentale previgente (secondo cui il titolare della potestà legislativa lo era anche di quella regolamentare ed amministrativa), le nuove competenze amministrative impongono all'ordinamento delle autonomie un'esigenza di reciproca cooperazione⁷⁰, essendo gli enti territoriali chiamati a collaborare ogniquale volta la cura degli interessi affidata a quelli "minori" non possa essere adeguatamente soddisfatta se non con l'intervento, appunto, sussidiario, di altro ente territoriale "maggiore".

Così delineata, la concreta operatività del principio di sussidiarietà non può che dipendere fisiologicamente anche dalla connessa operatività del principio di leale collaborazione - a prescindere dalla sua avvenuta positivizzazione esplicita nella Carta costituzionale - poiché nessun livello di governo può assumere una risoluzione definitiva senza coinvolgere gli altri interessati.⁷¹

2.1.3 La potestà regolamentare

Diverso sia dal criterio di distribuzione delle potestà legislative sia delle funzioni amministrative è il criterio per l'allocazione della potestà regolamentare stabilito dall'art. 117, sesto comma, Cost., come novellato dal legislatore del 2001.⁷²

Alle Regioni è infatti riservata la titolarità generale della potestà regolamentare sia per le materie di competenza residuale sia per quelle di legislazione concorrente, essendo consentito allo Stato, in via di principio, di emanare regolamenti nelle sole materie di competenza esclusiva.⁷³

dopo aver stabilito che «per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10» testé citato, affida alle commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, in relazione alle ulteriori competenze loro spettanti in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione «per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». La lettura della disposizione risulta agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica. In definitiva, il censurato art. 7, come le stesse parti hanno riconosciuto nella discussione orale, riguarda solo le Regioni a statuto ordinario e non anche le Regioni speciali e le Province autonome. Non si applica pertanto alle ricorrenti, con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 7, comma 1.».

⁶⁹ Sul punto si rinvia al par.2.1.5.

⁷⁰ (Agosta S., 2008, p. 151).

⁷¹ Secondo (Urbani, 2003, p. 464), mettendo assieme la garanzia della posizione astrattamente riconosciuta ai Comuni circa l'esercizio delle funzioni amministrative con il vincolo sostanziale relativo all'individuazione dell'"ente più adeguato" nell'impossibilità di esercizio unitario a livello comunale, va ipotizzato un obbligo costituzionale in capo al legislatore (statale o regionale) di ricorrere a forme di consultazione preventive (anche in termini di confronto-collaborazione) dei Comuni e con gli altri livelli di governo locale sulle scelte relative all'allocazione delle funzioni amministrative. In particolare, stando al livello regionale (ovvero della disciplina delle funzioni amministrative inerenti a materie di competenza legislativa regionale), la consultazione dovrebbe avvenire attraverso il Consiglio delle autonomie locali di cui all'art. 123, 2° comma, Cost.; mentre sul piano statale il confronto dovrebbe essere svolto in capo alla Conferenza unificata o dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali riformata (art. 11 l. cost. n. 3/2001).

⁷² Va precisato che nel presente paragrafo non si tratterà dei casi di regolamenti "particolari", quali, ad esempio, di quelli adottati in esecuzione di regolamenti comunitari.

⁷³ Nel regime transitorio, in forza del principio di continuità dell'ordinamento - e analogamente a quanto riconosciuto per le leggi precedenti alla riforma - anche per i regolamenti si è ritenuta la loro validità ed efficacia fino alla loro sostituzione con atti normativi adottati in base alla

A differenza del “vecchio” Titolo V – ove, in assenza di disposizioni specifiche, si era applicato alla potestà regolamentare il principio del parallelismo - l’art. 117, comma 6, Cost. riformato codifica il principio del parallelismo tra funzione legislativa di dettaglio e funzione regolamentare, sganciando il potere regolamentare regionale dalle funzioni amministrative, soggette, come si è visto, al principio di sussidiarietà.⁷⁴

A favore degli altri enti territoriali, invece, è prevista una riserva di potestà regolamentare limitatamente alla disciplina della loro organizzazione e del modo di svolgimento delle loro funzioni, che risulta sottratta sia allo Stato sia alle Regioni.

Il disposto dell’art. 117, comma 6, ha sollevato, in dottrina, diversi dibattiti (sul potere regolamentare degli enti locali, sul potere regolamentare delegato dallo Stato alle Regioni, sul fondamento della potestà regolamentare, sui quali non è possibile soffermarsi in questa sede) ma gli interpreti sono risultati concordi, subito dopo l’entrata in vigore della riforma, nel ritenere esclusi i regolamenti statali nelle materie regionali, sul presupposto che la norma sia inequivoca nell’escludere tale possibilità⁷⁵.

Al riguardo, si è anche acutamente notato, tuttavia, che la disposizione in parola potrebbe risultare anche meno chiara rispetto alla formulazione precedente del vecchio art. 117, Cost., perché, da un lato, chiude espressamente la porta ai regolamenti statali nelle materie regionali, ma, dall’altro, la riapre ammettendo – stando alla lettera – i regolamenti statali in tutte le materie del comma secondo, comprese quelle trasversali, e dunque ammettendoli anche nelle materie regionali.⁷⁶

Nel complesso, la potestà regolamentare statale risulta, almeno sulla carta, “drasticamente circoscritta”.⁷⁷ In questo senso, all’indomani della riforma, si era orientata la giurisprudenza, sia amministrativa⁷⁸, sia costituzionale.⁷⁹

Tali assunti hanno determinato il verificarsi di due fenomeni distinti- ed opposti - nell’ambito delle tecniche di normazione del legislatore statale: si tratta di fenomeni accomunati dal ricorso, in sede di progettazione normativa, a fonti diverse da quella regolamentare, o, “verso l’alto”, con utilizzo della fonte ordinaria oppure, “verso il basso”, dei decreti espressamente qualificati “di natura non regolamentare”.

Il primo fenomeno consiste nella rilegificazione di materie già delegificate o comunque attribuite alla potestà regolamentare statale *ante* riforma. In altri termini, lo Stato ha preferito

nuova allocazione delle competenze (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 228).

⁷⁴ (Padula C. , Fonti secondarie statali e competenze regionali, 2011, p. 388).

⁷⁵ In senso contrario, tuttavia, si registra l’opinione di (Ruggeri, Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, 2003).

⁷⁶ (Padula C. , Fonti secondarie statali e competenze regionali, 2011, p. 388).

⁷⁷ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 228).

⁷⁸ Parere dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 1 del 11 aprile 2002 e n. 5 del 17 ottobre 2002.

In particolare, su uno schema di decreto ministeriale concernente l’individuazione della figura professionale e relativo profilo professionale dell’odontotecnico, l’Adunanza Generale n. 1 del 2002 ha rilevato che, poiché “*le disposizioni sopra riferite, attributive della potestà regolamentare al Ministro della sanità (oggi della salute), debbono ritenersi venute meno a seguito della emanazione del nuovo titolo V della Costituzione che, iscrivendola materia delle “professioni” e della “salute” tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare. Nel nuovo sistema di legislazione concorrente spetta, invero, allo Stato solo il potere di determinare i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario (i cosiddetti principi fondamentali).*”.

⁷⁹ Cfr. Sent. C. cost. 303 del 2003 punto 7 Considerato in diritto, secondo cui, con la nuova formulazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., “*alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l’esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (...); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario.*”.

ricorrere a norme di legge (o di atti aventi forza di legge) con immediata efficacia su tutto il tutto il territorio nazionale, allo scopo di rivedere sin da subito i contenuti di regolamenti statali vigenti, rispetto alla eventualità di una disapplicazione di questi ultimi a seguito dell'eventuale intervento di norme regionali.⁸⁰

Il secondo consiste nella cosiddetta «fuga dal regolamento». Tanto il legislatore, quanto, a maggior ragione, lo stesso Governo hanno cioè cercato di evitare – per quanto possibile – di fare esplicito riferimento all'esercizio del potere regolamentare o all'art. 17 della l. n. 400/1988, preferendo piuttosto, specie ove fosse in questione una materia suscettibile di essere considerata come di competenza concorrente o residuale delle Regioni, non precisare la natura giuridica dei decreti governativi e ministeriali. In qualche caso, poi, è stato lo stesso legislatore a qualificare espressamente i decreti previsti come «non aventi natura regolamentare».⁸¹ Si tratta di una vera e propria “truffa delle etichette”⁸², in violazione non solo delle procedure richieste dalla l. n. 400/1988, ma anche, e soprattutto, del riparto della funzione regolamentare stabilito della Carta costituzionale.

Per superare il problema della limitazione di efficacia dei regolamenti statali, la prassi attuale si è orientata su una procedura definita dalla legge, per gli aspetti generali, integrata successivamente da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati previa intesa (o parere) con la Conferenza Stato – Regioni.

In particolare, il ricorso al principio collaborativo e l'integrazione della fonte primaria è divenuto ineludibile con riguardo al procedimento di allocazione delle funzioni amministrative: per valutare il livello di governo ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione, infatti, non è possibile prescindere dall'adeguato coinvolgimento degli enti territoriali interessati, in quanto potenziali destinatari della funzione stessa.⁸³

Si tratta di una prassi che la Corte costituzionale ha avvalorato, non escludendo la possibilità di integrazione delle previsioni legislative da successivi atti non legislativi⁸⁴, e così assecondando una “dimensione procedurale e consensuale del principio di sussidiarietà”⁸⁵, sulla quale si tornerà *infra*⁸⁶.

2.1.4 Le novità della legge n. 131/2003 (cd. Legge La Loggia)

A quasi due anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, è stata promulgata la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cd. Legge la Loggia.

⁸⁰ (Lupo N. , La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa, 2002, p. 259).

⁸¹ Sui decreti ministeriali qualificati di natura “non regolamentare” (Marcenò, 2011, p. 5).

⁸² In termini di “truffa delle etichette” e di “sotterfugio” per eludere l'applicazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., (Modugno & Celotto, 2003, p. 356); si tratta, invece, di una “prassi in frode all'art. 117, sesto comma, Cost.” per (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 229).

⁸³ (Mancini, 2013, p. 964).

⁸⁴ (Bin R. , "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, 2004, p. 326). Si rinvia sul punto alla giurisprudenza costituzionale esaminata al Capitolo 4.

⁸⁵ (Agosta S. , 2008, p. 205).

⁸⁶ Oltre al rinvio alla giurisprudenza costituzionale di cui al Capitolo 4, si rimanda alle osservazioni del Cap. 8.1 in merito alla disponibilità della leale collaborazione da parte delle Regioni in favore dello Stato.

Occorre soffermarsi rapidamente sui contenuti dell'intervento normativo, per poi evidenziarne i tratti più marcati ispirati al principio di leale collaborazione.

Innanzitutto, la legge in parola si preoccupa di disciplinare il regime transitorio del passaggio dal "vecchio" al "nuovo" Titolo V.⁸⁷ Si tratta di norme anticipate, nella sostanza, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e pertanto ritenute, in dottrina, alquanto tardive.⁸⁸

Di maggior impatto, invece, la delega legislativa al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi "meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma".⁸⁹ La disposizione, criticata in dottrina per l'ampiezza della delega (relativa non alla concretizzazione di principi bensì alla stessa disciplina di principio) e per il significato possibile ad essa sotteso,⁹⁰ ha avuto scarsa attuazione,⁹¹ anche per i tempi ristretti assegnati al legislatore delegato,⁹² ed è stata infine censurata in parte dalla Corte costituzionale.⁹³

Una vera e propria "legge di delega" all'interno di un'altra legge di delega⁹⁴ è quella prevista dall'art. 2 della Legge La Loggia per l'attuazione dell'art. 117, comma secondo, lett. p) della Costituzione per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma costituzionale. Tale delega non è stata esercitata.

All'art. 3 era prevista, inoltre, un'ulteriore delega per l'emanazione di testi unici meramente compilativi nelle materie di competenza concorrente⁹⁵, anch'essa rimasta inattuata.

Le restanti disposizioni della legge La Loggia non contengono deleghe al Governo.

In particolare, l'art. 4 dispone in merito alla potestà normativa degli enti locali, intesa quale potestà statutaria e regolamentare.⁹⁶ Alle attività di rilievo comunitario ed internazionale delle

⁸⁷ Si tratta, in particolare, dell'art. 1 della legge 131/2003, attuativo dell'art. 117, primo e terzo comma Cost., che ha disposto, da un lato, l'applicazione delle leggi statali nelle materie di competenza regionale fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia e, dall'altro, che valga il reciproco per le leggi regionali nelle materie di competenza statale esclusiva. Nelle materie di competenza concorrente, l'art. 1 c. 3 l. cit. ha affermato che i principi fondamentali che vincolano la potestà legislativa dello Stato sono anche quelli "desumibili dalle leggi statali vigenti".

⁸⁸ (Bin R. , La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale, 2003, p. 23).

⁸⁹ Art. 1, c. 4, l. 131 del 2003.

⁹⁰ Secondo un Autore, il reale scopo della delega non era tanto la ricognizione dei principi fondamentali, ma proprio la ridefinizione delle materie (Bin R. , "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, 2004, p. 307); (Bin R. , La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale, 2003, p. 21 e ss.).

⁹¹ D. Lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131"; D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 170 "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131"; D. Lgs. 18 aprile 2006, n. 171 "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

⁹² Il termine originario di un anno, di cui all'art. 1 c. 4 l. cit., è stato poi prorogato a tre anni.

⁹³ Con la sentenza n. 280 del 2004, infatti, la Corte ha, da un lato, salvato il comma 4 dell'art. 1, reinterpretando l'oggetto della delega secondo una lettura "minimale" – l'unica conforme a Costituzione – in termini di "mera ricognizione" e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti e, dall'altro, ha dichiarato illegittimi i commi 5 e 6 del medesimo art. 1, l. cit.. Quanto al comma 5, poiché, estendendo la delega di cui al precedente comma 4 anche all'asserita ricognizione delle norme poste dal legislatore statale nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva ex articolo 117, comma 2 della Costituzione ma incidenti "trasversalmente" su materie attribuite alla competenza concorrente Stato - Regioni, deferisce, in realtà, al Governo "un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'articolo 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti". Quanto al comma 6, contenente criteri direttivi per l'emanazione dei d. lgs. Ricognitivi dei principi fondamentali, poiché, l'oggetto della delega viene ad estendersi in maniera impropria ed indeterminata ad un'attività sostanziale di riparto delle funzioni e ridefinizioni delle materie, senza un'effettiva predeterminazione dei criteri.

In sostanza, come è stato osservato (Benelli F. , La "smaterializzazione" delle materie, 2006, p. 42) la Consulta ha riconosciuto come il meccanismo prefigurato dalla legge n. 131 del 2003 affidasse al legislatore ordinario il compito diretto ed immediato di completare il dettato costituzionale con un procedimento diverso da quello contemplato dall'art. 138 Cost.

Sulla sentenza Corte cost. 280 del 2004 si vedano anche (Barbero, 2004) e (Di Cosimo, Deleghe e argomenti, 2005).

⁹⁴ Si rinvia al contributo di (Pizzetti, Le deleghe relative agli enti locali, 2003), per approfondimenti in materia.

⁹⁵ Sul punto sia consentito rinviare a (Malo, I testi unici di dettaglio, 2003).

⁹⁶ Sul punto sia consentito rinviare a (Corpaci, 2003, p. 97 e ss.).

Regioni sono dedicati rispettivamente gli articoli 5 e 6⁹⁷; al conferimento e all'esercizio delle funzioni amministrative provvede l'art. 7, cui si è già fatto cenno.⁹⁸ L'art. 8 dispone in merito al potere sostitutivo, in attuazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.⁹⁹, mentre l'art. 9 prevede le modifiche alla legge n. 87/1953 in materia di ricorsi alla Corte costituzionale.

Infine, l'art. 10 introduce la figura del Rappresentante dello Stato per i rapporti col sistema delle autonomie¹⁰⁰ e l'art. 11 detta norme di attuazione della cd. clausola di maggior favore per le Autonomie speciali di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001.¹⁰¹

Così ripercorsa l'ossatura della normativa di attuazione della riforma costituzionale del 2001, si esamineranno ora più nel dettaglio le novità normative ivi contenute da cui possono cogliersi le espressioni della leale collaborazione.

Vengono in rilievo, in particolare, forme di raccordo cd. "per organi" e "per atti".

Iniziando dal primo profilo, costituisce il vero e proprio "perno del modello cooperativo tra Stato e Regioni"¹⁰² nell'intenzione del legislatore del 2003, il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie di cui all'art. 10, l. n. 131/2003. Tali funzioni, nelle regioni a statuto ordinario¹⁰³, sono assegnate al Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo di Regione.

Destinato a sostituire la figura del Commissario di Governo¹⁰⁴, abolita dalla riforma del Titolo V, al Rappresentante dello Stato sono stati conferiti sia alcuni dei compiti di competenza del precedente organo - come quelli di reciproca informazione tra centro e periferia - sia alcune funzioni inedite, quali l'esecuzione dei provvedimenti adottati dal Governo nell'esercizio di poteri sostitutivi.¹⁰⁵

⁹⁷ Si veda il commento di (Violini L. , 2003, p. 111 e ss.).

⁹⁸ Si rinvia al par. 2.1.2 e al commento di (Carli, 2003, p. 147 e ss.).

⁹⁹ Si veda il commento di (Mainardis, Il potere sostitutivo, 2003, p. 157 e ss.).

¹⁰⁰ Si veda al riguardo (Cammelli, 2003, p. 199 e ss.).

¹⁰¹ Si veda al riguardo (Pitruzzella, 2003, p. 213 e ss.).

¹⁰² In questi termini: (Agosta S. , 2008, p. 171).

¹⁰³ Nelle Regioni a Statuto speciale occorre fare riferimento alle disposizioni dei rispettivi Statuti.

¹⁰⁴ Come noto, al Commissario del Governo (ex art. 124 Cost.) spettavano sia i controlli sugli atti amministrativi delle Regioni quanto quelli sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali, rispettivamente ex artt. 125 e 130 Cost, nel testo originario.

¹⁰⁵ (Agosta S. , 2008, p. 171).

A norma dell'art. 10, comma 2, l. cit., il Rappresentante dello Stato cura in sede regionale: a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché' il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie; b) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione, e degli atti amministrativi regionali, agli effetti dell'articolo 134 della Costituzione, nonché' il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo; c) la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, nonché' delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; d) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale; e) la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riferendone anche al Ministro per l'innovazione e le tecnologie; f) l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché' l'adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali; g) la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; la fornitura di dati e di elementi per la redazione della Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione; la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica, da effettuarsi secondo gli standard e le metodologie definiti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e avvalendosi anche dei suoi uffici regionali, d'intesa con lo stesso.

Del nuovo organo, che si caratterizza per un particolare procedimento di nomina¹⁰⁶, si è sottolineato come la relativa disciplina si introduca in un tessuto normativo che, a livello costituzionale, non fa più alcuna menzione di una figura statale di raccordo con la regione. Appare dunque curioso che la figura di un interlocutore statale sul territorio regionale, in larga parte superata già nella vigenza della Carta costituzionale del '48, venga recuperata proprio laddove il Titolo V riformato non vi faccia alcun cenno.¹⁰⁷

Sotto il profilo del raccordo “per atti”, va, infine, ricordato l’art. 8 comma 6, l. n. 131/2003, il quale, in chiusura delle disposizioni sul potere sostitutivo, prevede espressamente che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato – Regioni o Conferenza Unificata, per favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. Si tratta, di una disposizione di carattere generale, che si pone a rafforzamento di una prassi cooperativa già avviata, sulla quale ci si soffermerà *infra*.¹⁰⁸

2.1.5 L’orientamento della Corte costituzionale: la “chiamata in sussidiarietà”

Con la notissima sentenza n. 303/2003¹⁰⁹, la Consulta è intervenuta per rimediare all’esaminato disallineamento tra funzioni legislative ed amministrative delineato dalla riforma del Titolo V, fissando dei paletti di importanza fondamentale anche per la ricostruzione del principio di leale collaborazione.

Tale orientamento, confermato da una molteplicità di pronunce successive¹¹⁰, può dirsi ora consolidato, tanto che la “chiamata in sussidiarietà” è stata definita un tratto connotante il regionalismo italiano.¹¹¹

Secondo la Corte, nel nuovo quadro di competenze tracciato dal legislatore della riforma del Titolo V, non è possibile limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie di potestà esclusiva o, in quella concorrente, alla fissazione dei principi fondamentali, perché in tal modo le esigenze unitarie – inevitabilmente presenti in ogni ordinamento, anche in quelli di matrice più marcatamente federale rispetto al nostro - rimarrebbero sguarnite di alcuno strumento che assicuri flessibilità al sistema.

Per tale motivo, l’art. 118, primo comma, Cost. va interpretato nel senso che esso consente anche l’allocazione “verso l’alto” di funzioni amministrative, per assicurarne l’esercizio unitario in capo allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Tale

¹⁰⁶ Ai sensi dell’art. 10, comma 7, la nomina avviene con d.P.R. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell’Interno e d’intesa con il Ministro degli Affari regionali.

¹⁰⁷ (Cammelli, 2003, p. 200).

¹⁰⁸ Si rinvia sul punto all’analisi di questa tipologia di intese effettuata al par. 5.4.4.

Merita qui anticipare che il tema di tali intese concerne la loro valenza; secondo alcuni, tali intese si sostanziano in un’attività concertativa di natura politica, sfornita di previsioni in merito ad ogni vincolatività giuridica (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 268).

¹⁰⁹ Sul punto si vedano, tra i tanti commenti, le note di: (Anzon Demming, 2003); (Bartole S., Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, 2004); (Camerlengo, Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, 2003); (Cintoli, 2003); (D’Atena, L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), 2003); (d’Arpe, 2003); (Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303), 2003); (Di Paola, 2003) (Morrone, 2003); (Ruggeri, Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, 2003); (Moscarini, 2003); (Violini L., I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e “strict scrutiny”, 2004).

¹¹⁰ Tra le più importanti, oltre alla n. 303 del 2003, si ricordano la n. 307 del 2003, n. 6 del 2004, n. 270 del 2005; si vedano inoltre gli approfondimenti sulla giurisprudenza costituzionale del Capitolo 4.

¹¹¹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 248).

riallocazione di funzioni amministrative ad un livello di governo più alto comporta il trascinarsi anche dell'esercizio della relativa funzione legislativa: in base al principio di legalità, infatti, le funzioni devono essere organizzate dalla legge.

In tal modo la Consulta giunge ad affermare che, in deroga ai criteri di riparto previsti dall'art. 117 Cost., solo allo Stato può spettare la competenza a disciplinare con legge le funzioni amministrative attratte al livello nazionale, non potendo ammettersi che le Regioni adottino discipline differenziate.¹¹²

Occorre chiedersi, dunque, a quali condizioni la giurisprudenza costituzionale ammette l'operatività della "chiamata in sussidiarietà".

Secondo l'orientamento che si riporta, la riallocazione delle funzioni può superare il vaglio di costituzionalità solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato a) sia proporzionata; b) non risulti irragionevole; c) sia oggetto di un accordo con la Regione.

Affinché, tuttavia, l'attrazione "verso l'alto" delle funzioni e delle connesse competenze legislative non si risolva in danno agli enti territoriali "meno forti", è necessario che la relativa disciplina (di fonte statale) delinea un *iter* che valorizzi le attività concertative tra livelli di governo, nella forma delle intese, da condurre in base al principio di lealtà.¹¹³

¹¹² Data l'importanza della sentenza, si ritiene opportuno riportarne integralmente i passaggi essenziali: "In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto." (Sent. Corte cost. 303 del 2003, Punto 2.1. Considerato in diritto).

¹¹³ Nelle parole della Corte: "Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale =

E' stato introdotto, dunque, un meccanismo dinamico di allocazione delle funzioni amministrative ed anche, di conseguenza, di quelle legislative, grazie ad un'interpretazione "ortopedica" del Titolo V da parte della giurisprudenza costituzionale¹¹⁴, che assegna una nuova valenza "dinamica", "consensuale" e "procedimentale" al principio di sussidiarietà.

In altre parole, l'assetto delle competenze fissato in maniera "statica" dalla riforma del Titolo V è reso "dinamico" grazie al principio di sussidiarietà, che permette di rendere flessibile sia la distribuzione delle funzioni amministrative sia di quelle legislative ¹¹⁵ (principio di sussidiarietà a valenza "dinamica").

Il medesimo assetto "statico" di competenze può divenire dinamico e legittimare una diversa allocazione delle competenze, tuttavia, solo qualora alla redistribuzione verso l'alto delle funzioni e delle competenze acconsentano le Regioni interessate, che si vedono spogliate "consensualmente" delle loro prerogative riconoscendo la necessità di esercizio unitario delle medesime da parte dello Stato (principio di sussidiarietà a valenza "consensuale").

Tuttavia, le determinazioni statali assunte in forza della "chiamata in sussidiarietà", possono produrre effetti solo qualora nel corso del procedimento sia raggiunta un'intesa (non necessariamente previa)¹¹⁶ con le Regioni interessate (principio di sussidiarietà a valenza "procedimentale").

Va da subito sottolineato che la "procedimentalizzazione" del principio di sussidiarietà ne ha determinato, come naturale conseguenza, la giustiziabilità: proprio l'aver introdotto l'obbligatorietà di un momento concertativo rende sindacabile dal giudice, infatti, il suo mancato rispetto.¹¹⁷

Anche per tale motivo, la dottrina, in maniera unanime, ha accolto con grande favore la lettura del principio di sussidiarietà quale clausola di flessibilità in grado di rendere meno rigido il riparto di competenze delineato dal Titolo V; d'altra parte, sul nuovo filone giurisprudenziale¹¹⁸ non sono mancati rilievi critici in merito all'applicazione di tale meccanismo, né perplessità in merito all'*iter* argomentativo della pronuncia.

Iniziando da tale secondo profilo, pur condividendosi la positiva affermazione del principio di leale collaborazione, si è innanzitutto sottolineato come il principio di collaborazione debba considerarsi autonomo rispetto a quello di sussidiarietà, trovando fonte rispettivamente, il primo nell' art. 5 ed il secondo nell'art. 114 Cost.; l'*iter* argomentativo della Corte, invece, nel dedurre il

competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà." (Punto 2.2 Considerato in diritto).

¹¹⁴ In questi termini si esprime: (D'Atena, L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), 2003).

¹¹⁵ In questo senso (Morrone, 2003, p. 1), il quale sottolinea come la redistribuzione delle competenze legislative, per effetto dell'atteggiarsi del principio di sussidiarietà, sia il vero "aspetto rivoluzionario" della sentenza Corte cost. n. 303/2003.

¹¹⁶ (D'Atena, L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), 2003, p. 1).

¹¹⁷ Osserva (Violini L. , I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny", 2004, p. 599) che la sussidiarietà non è in sé mero principio procedimentale, tal che basti l'intesa con le Regioni interessate a sanare ogni violazione dell'assetto naturale delle competenze legislative delineato in Costituzione, ma è invece la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà che implica una procedimentalizzazione dell'attività legislativa al fine di permettere un più compiuto controllo da parte dei soggetti espropriati e, di conseguenza, da parte dei tribunali.

Sulla tema della giustiziabilità della leale collaborazione si rinvia a quanto diffusamente si dirà ai parr. 8.2 e seguenti.

¹¹⁸ Inaugurato con la sentenza Corte cost. n. 274 del 2003 secondo (Anzon Demming, 2003), (Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303), 2003).

primo dal secondo, rischierebbe di provocare uno “schiacciamento” del principio di sussidiarietà su quello collaborativo; per contro, la previsione di un momento concertativo appare sufficiente a legittimare la sussidiarietà, senza che si richieda una verifica dei presupposti per l’operatività concreta di tale secondo principio, ovvero la necessità dell’intervento unitario¹¹⁹.

Inoltre, nell’osservare come la Corte affermi con nettezza – nel nuovo quadro costituzionale – l’inesistenza del limite dell’interesse nazionale alla competenza legislativa regionale, parte della dottrina ha dato, dell’orientamento in esame, una lettura in sostanziale continuità proprio con il limite dell’interesse nazionale vigente “*ante 2001*”: si è da più parti affermato, infatti, come, spazzato via dalla riforma l’interesse nazionale – in grado di legittimare in via generale gli interventi del legislatore statale nelle materie regionali –, la medesima funzione di clausola derogatrice dell’assetto competenziale sia ora assolta dal principio di sussidiarietà combinato col principio di legalità.¹²⁰

A tale riguardo è stato significativamente notato come i parametri invocati dalla giurisprudenza per lo scrutinio stretto di costituzionalità delle due clausole di flessibilità (l’interesse nazionale, nel Titolo V del testo originario, ed il principio di sussidiarietà, in quello novellato) appaiono, nella sostanza, identici, e si sostanziano nella ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento.¹²¹

Ancora, quanto al collegamento del principio di sussidiarietà con quello di legalità, si è contestato il fondamento dell’affermazione della Corte, secondo cui le funzioni assunte in sussidiarietà dallo Stato debbano essere anche regolate ed organizzate dalla legge statale. Secondo un’opinione, poiché il principio di legalità non postula la necessità di regolazione della materia con legge *dello Stato*, ma semplicemente *con legge*, il medesimo principio dovrebbe ritenersi rispettato anche dalla legge regionale¹²², ovvero in tutti i casi in cui all’attività amministrativa sia fornita un’idonea base normativa, indipendentemente dalla provenienza soggettiva delle regole.

Per altra impostazione, non ci si dovrebbe limitare – come sembrerebbe fare la Corte – ad invocare genericamente il principio di legalità, ma occorrerebbe individuare, a fondamento dell’attrazione a livello centrale delle funzioni e del relativo potere di disciplina, il concetto di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà: è da ritenere infatti che proprio l’esercizio *unitario* postuli necessariamente una disciplina altrettanto *unitaria*, nel senso di *non regionalmente differenziata* (corsivo nostro) ¹²³.

Quanto ai profili di criticità, si tenterà di dare atto – nel profluvio della letteratura sul tema – dei principali rilievi mossi alla “chiamata in sussidiarietà” ed ai punti controversi della sua ricostruzione.

¹¹⁹ (Anzon Demming, 2003, p. 5).

¹²⁰ In questo senso: (Anzon Demming, 2003, p. 2); (Morrone, 2003, p. 1); e (Ruggeri, Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, 2003, p. 2), il quale sottolinea come, nonostante la Corte ribadisca l’inesistenza del limite dell’interesse nazionale alla competenza legislativa regionale, l’unico parametro che legittima l’intervento dello Stato in materie di competenza regionale è proprio quello dell’interesse nazionale, senza il quale l’intervento dello Stato, sul piano amministrativo e legislativo, sarebbe irragionevole.

¹²¹ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 263).

¹²² Secondo (Moscarini, 2003, p. 3) la Corte fa dire all’art. 118 Cost. cose che l’art. 118 Cost. non prevede testualmente e cioè che le funzioni assunte per sussidiarietà dallo Stato debbano anche essere regolate ed organizzate con legge statale.

¹²³ In questi termini: (D’Atena, L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), 2003, p. 2).

Innanzitutto, nel silenzio della pronuncia, si è discusso in merito alla possibile operatività della chiamata in sussidiarietà anche nelle materie di competenza residuale. La dottrina sul punto si è divisa.

Per alcuni, l'attrazione verso l'alto delle funzioni amministrative andrebbe esclusa nelle materie di competenza residuale delle Regioni, per il semplice fatto che in tali materie la Costituzione non solo esclude la presenza di interessi unitari ma priva altresì lo Stato dello strumento della legislazione di principio.¹²⁴

Per altri, all'opposto, il principio di sussidiarietà nella sua accezione "dinamica" governa il nuovo assetto dei rapporti centro-periferia ed assume i connotati di una regola generale, estensibile ad ogni "campo materiale", e dunque anche alla potestà residuale delle Regioni.¹²⁵

In senso critico, in dottrina si è anche osservato che il principio di sussidiarietà dovrebbe favorire, di regola, gli enti diversi dallo Stato e, in particolare, i Comuni¹²⁶; la giurisprudenza richiamata, invece, riconosce alla legge statale non solo la competenza a riallocare le funzioni al centro ma anche quella ad organizzarne l'esercizio, cosicché la funzione legislativa segue quella amministrativa, secondo quello che è stato efficacemente definito "redivivo parallelismo" delle funzioni.¹²⁷

Un siffatto parallelismo, tuttavia, nell'orientamento della Consulta, opera solo sul piano delle fonti primarie e non si estende al potere regolamentare.

Anche a tale riguardo si registrano opinioni diverse in dottrina.

A fronte di chi ha rilevato che, una volta che allo Stato sia dato il potere di intervenire in materie ad esso astrattamente non spettanti, sarebbe del tutto conseguente che tale potere gli venisse conferito anche sul piano della normazione regolamentare¹²⁸; altri, invece, ha ritenuto di condividere l'impostazione della Corte costituzionale, sia perché i regolamenti statali non potrebbero operare tra fonti poste in rapporto di separazione di competenze e non di gerarchia,¹²⁹ sia perché il riparto di competenze in materia non è disponibile da parte dello Stato e delle Regioni, in quanto stabilito in modo diretto e completo dalla Costituzione ex art. 117, comma sesto.¹³⁰ In questo secondo senso, del resto, si è orientata da subito la giurisprudenza amministrativa.¹³¹

¹²⁴ (D'Atena, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), 2003, p. 2) e, nello stesso senso, (Violini L., I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny", 2004, p. 599).

¹²⁵ (Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, 2003, p. 3) e (Anzon Demming, 2003, p. 7) il meccanismo della sussidiarietà/adeguatezza proclamato dall'art. 118, 1 c., Cost., ha una valenza generale riguardando tutte le funzioni amministrative e non è perciò limitato alle sole ipotesi riconducibili alle materie in cui lo Stato vanta una competenza legislativa. Anche per fattispecie ricollegabili a materie di competenza legislativa regionale residuale possono dunque legittimamente porsi esigenze di esercizio unitario a livello nazionale. Si veda anche (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 263).

¹²⁶ (Moscarini, 2003, p. 5); (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 249).

¹²⁷ (Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, 2003) In particolare, secondo questo A., o si ritiene che il parallelismo sia stato spazzato via dalla riforma, con sacrificio degli interessi nazionali, oppure si ritiene – come sembra fare la Corte – che il parallelismo, al di là delle apparenze, non sia stato in realtà travolto dalla riforma e possa dunque, seppure in forma moderata, tornare a giocare un ruolo centrale in occasione dell'esercizio delle funzioni. In tale secondo caso, tuttavia, si fatica a comprendere per quale ragione il legislatore del 2001 abbia confezionato un riparto delle funzioni così diverso da quello originario. Nello stesso senso, (Camerlengo, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, 2003, p. 2).

¹²⁸ (Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, 2003, p. 4).

¹²⁹ (Anzon Demming, 2003, p. 7).

¹³⁰ (Camerlengo, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, 2003).

¹³¹ Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 10 febbraio 2003, n. 335.

Non può negarsi, in ogni caso, che il delicato tema della negoziabilità delle competenze regionali faccia per la prima volta la sua comparsa nella giurisprudenza costituzionale, proprio con la sentenza n. 303/2003.¹³²

Come è stato osservato, in passato la collaborazione era utilizzata per determinare le modalità d'esercizio di competenze intrecciate tra diversi livelli di governo al fine di favorirne l'esercizio cooperativo, ma non sottintendeva una "trattativa" sull'appartenenza delle competenze.¹³³

Infine, ed è questo il vero nodo problematico della attrazione in sussidiarietà – sul quale ci si soffermerà diffusamente *infra*¹³⁴ –, condizionare l'efficacia dell'intervento statale all'accordo con la Regione rischia di subordinare il perseguimento dell'esigenza unitaria al veto di una singola Regione, frustrando proprio le istanze poste alla base della sussidiarietà.¹³⁵ Per altro verso, ammettere che lo Stato possa in ogni caso superare il veto regionale rischia di svilire proprio il momento concertativo, essenza di una collaborazione "leale".

Il tema non è espressamente affrontato nella sentenza più volte citata, dove la Corte sembra giungere alla conclusione che è essenziale solo che ci sia una legge che preveda un'intesa alla quale subordinare l'operatività della disciplina legislativa organizzativa delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà e non si preoccupa di definire anche *quando* questa intesa debba essere assunta.¹³⁶

Quel che è certo è che, dopo il consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale qui esaminato, non è apparso più così impellente risolvere il *puzzle* interpretativo relativo all'art. 118 Cost., dal momento che il diritto costituzionale vivente si è assestato su un meccanismo di distribuzione delle funzioni amministrative (e, di conseguenza, di quelle legislative) in deroga alla formulazione testuale dei criteri di riparto prevista dal Titolo V.¹³⁷

¹³² Sul punto si rinvia al par. 8.1.

¹³³ (Senato S. S., 2019 n. 104, p. 583).

¹³⁴ Sia consentito rinviare al par. 5.4.2 sulla differenza tra intese "deboli" e "forti".

¹³⁵ (Anzon Demming, 2003, p. 6).

¹³⁶ (Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303), 2003, p. 5).

¹³⁷ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 249); (Morrone, 2003, p. 1).

3 ALTRE FORME DI LEALE COLLABORAZIONE PREVISTE NEL TITOLO V

Si è visto nel capitolo precedente come la necessità di strumenti collaborativi sia aumentata, dopo il 2001, alla luce del nuovo assetto di competenze legislative ed amministrative introdotte dalla riforma del Titolo V e, in particolare, dagli art. 117 e 118 della Costituzione come novellati.

Occorre ora proseguire l'indagine, andando alla ricerca degli strumenti collaborativi presenti nelle altre disposizioni della Carta.

Come è stato osservato, se dal versante dei raccordi organici il legislatore della riforma costituzionale è stato lacunoso¹, non avendo previsto una Camera delle Regioni né costituzionalizzato il sistema delle Conferenze, è dal punto di vista dei raccordi per atti che si trovano maggiori riferimenti alla leale collaborazione nel nuovo Titolo V.

Nei paragrafi che seguono ci si soffermerà sulla collaborazione tra Stato e Regioni che deve presiedere all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni (par. 3.1), alla partecipazione all'attuazione del diritto europeo nella fase ascendente e discendente (par. 3.2), al coordinamento di alcune funzioni amministrative (par. 3.3), all'attuazione del federalismo fiscale (par. 3.4), nonché, infine, all'atteggiarsi del potere sostitutivo (par. 3.5).

Al termine della rassegna, si cercherà di comprendere se la riforma del Titolo V ha "costituzionalizzato" il principio collaborativo.

3.1 Attribuzione alle Regioni di ulteriori forme di autonomia (art. 116, terzo comma, Cost.)

Come già ricordato, la riforma costituzionale del 2001 si è ispirata - quanto alla declinazione dei raccordi tra lo Stato e le Regioni - ad un modello di matrice cooperativa, opposto rispetto all'impostazione più marcatamente duale, cui era improntato il disegno dell'originaria Carta.

Di tale evoluzione verso un modello più "competitivo" costituisce un chiaro esempio l'introduzione, all'interno del Titolo V della Costituzione, della possibilità, per le Regioni², di negoziare con lo Stato "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*"³.

¹ Se non addirittura "latitante", secondo (Agosta S. , 2008, p. 171).

² Il testo del disposto costituzionale fa esplicito riferimento ad "altre regioni", intendendosi per "altre" quelle diverse dalle Regioni a statuto speciale menzionate al comma primo. L'art. 116, 3 c., Cost., parrebbe dunque porre le premesse per una differenziazione di condizione all'interno della cerchia delle Regioni ordinarie (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 22). In dottrina, per l'estensibilità di tale procedimento anche alle Regioni speciali, in virtù dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, (Morelli A. , Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso , 2019, p. 11 e ss.) (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017) sub nota 5) a p. 692; *contra*: (Toniatti, 2017) ; (Giroto, L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario : tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema , 2019, p. 47 e ss.) .

In particolare, secondo (Morelli A. , Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso , 2019), in una prospettiva sperimentale, il procedimento di differenziazione potrebbe essere impiegato per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non avessero la disponibilità: in tale ipotesi, la differenziazione in tali materie non comporterebbe l'inserimento delle relative competenze negli statuti speciali e l'estensione alle stesse delle garanzie derivanti da questi ultimi, ma nulla

L'art. 116, comma terzo, Cost. prevede, infatti, che l'attuazione del cd. regionalismo asimmetrico o differenziato⁴ avvenga, su iniziativa della Regione interessata, con legge ordinaria dello Stato, adottata dalle Camere a maggioranza assoluta, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione medesima, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui agli art. 119 Cost.

La disposizione costituzionale circoscrive le materie nell'ambito delle quali le Regioni possono richiedere le condizioni di maggiore autonomia, e segnatamente tutte le materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché, tra quelle di potestà esclusiva statale, l'organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (rispettivamente art. 117, comma secondo, lett. l), n) ed s), Cost.)⁵.

Con il termine regionalismo asimmetrico o differenziato deve dunque intendersi la diversa misura di autonomia tra i vari territori di entità sub-statali, le quali non hanno tutte le medesime attribuzioni, ma dispongono di competenze diverse.⁶

Come è stato osservato, per tale via si introduce nell'ordinamento costituzionale una nuova configurazione del sistema regionale ordinario, secondo un meccanismo procedurale volontario (su iniziativa della Regione interessata), eventuale (rimesso alla valutazione di opportunità della Regione), selettivo (essendo disponibile sia l'*an* sia il *quantum* di maggiore autonomia concedibile), partecipato (mediante la consultazione degli enti locali) e consensuale (in quanto negoziato con lo Stato con apposita intesa), in deroga dell'assetto costituzionale di ripartizione delle materie previste dall'art. 117 Cost.⁷

Sul piano costituzionale del riparto di competenze, la norma consentirebbe dunque al combinato disposto dell'intesa e della legge ordinaria (ancorché rinforzata) di derogare alle regole dei poteri legislativi delle regioni ordinarie, creando una sorta di "doppio regime", uno ordinario e stabile, garantito costituzionalmente, ed uno incrementale sulla base della volontà politica di Stato e Regioni.⁸

Tale nuovo assetto di competenze "potenzialmente acquisibili" configurerebbe un nuovo *genus* di forma regionale, da tenere distinto, dunque, non solo dal *genus* delle regioni di diritto comune, di cui costituisce la base per la futura "specializzazione", ma anche da quello delle regioni speciali⁹, essendo l'autonomia di queste ultime rimessa agli Statuti speciali, approvati con legge costituzionale, ed alle relative norme di attuazione, adottate da apposite Commissioni paritetiche espressamente previste negli statuti.

impedirebbe, qualora subentrasse l'accordo politico con lo Stato in un momento successivo, l'inserimento delle medesime competenze negli stessi statuti, seguendo il procedimento previsto per la loro modifica.

³ Per un'analisi approfondita delle varie problematiche sottese all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sia consentito rinviare al lavoro di (Giroto, L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario : tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema , 2019).

⁴ In dottrina si è fatto variamente riferimento all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., con il termine di regionalismo differenziato, asimmetrico ovvero di "autonomia ponderata" (Toniatti, 2017). Al fine di non ingenerare confusione con le regioni speciali, spesso menzionate anche come regioni ad "autonomia differenziata", nel presente lavoro si farà riferimento al procedimento in esame col termine di regionalismo "asimmetrico".

⁵ Per un approfondimento sui lavori preparatori del testo della novella in parola si veda: (Mangiameli S. , 2007, p. 670).

⁶ (Anzon Demming, Quale regionalismo differenziato?, 2008, p. 51).

⁷ (Toniatti, 2017, p. 643 e ss).

⁸ (Violini L. , L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 323).

⁹ Diffusamente, per la individuazione dell'autonomia "ponderata" quale nuova configurazione del sistema regionale ordinario e la articolazione in tre ipotesi di forma regionale speciale, ordinaria e ponderata (Toniatti, 2017); (Senato S. S., 2019 n. 104, p. 8 e ss.); per l'impossibilità di conseguire una "specialità" assimilabile a quella delle Regioni a statuto speciale per il tramite dell'art. 116, comma terzo, Cost.: (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017, p. 692 e ss.); (Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, 2018, p. 165).

Come noto, la disposizione novellata dell'art. 116 Cost. in discorso non ha ancora avuto attuazione, nonostante numerose iniziative siano state promosse in tal senso da differenti Regioni, sin dal 2003¹⁰

Sulla scorta degli impulsi regionali, nel 2008 fu presentata al Parlamento una proposta di legge¹¹ di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che ricalcava un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine della precedente legislatura¹². In estrema sintesi, il provvedimento prevedeva una procedura strumentale alle *“future procedure legislative rinforzate aventi ad oggetto, ciascuna, l'ampliamento dell'autonomia di una regione a statuto ordinario”*¹³.

La proposta prevedeva che l'atto di iniziativa, riservato alla Regione e corredato dal parere espresso del Consiglio delle Autonomie locali, avrebbe dovuto essere sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Tale atto avrebbe dovuto disciplinare anche i rapporti finanziari tra Stato e Regione, in coerenza con l'art. 119 Cost. e nel rispetto dei principi di perequazione e solidarietà. Dopo la sottoscrizione dell'intesa, il Governo avrebbe dovuto, entro trenta giorni, deliberare il disegno di legge da sottoporre al Parlamento, con allegata intesa, costituente parte integrante del testo normativo.

Il disegno di legge non venne mai presentato al Parlamento né miglior sorte ebbe la speculare proposta di legge.

L'unica disposizione statale vigente sul procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., è contenuta, ad oggi, in un comma della legge di stabilità per il 2014, e individua nel Presidente del Consiglio dei Ministri e nel Ministro per gli Affari regionali gli interlocutori delle iniziative regionali, fissando altresì per il Governo un termine (ordinatorio) di sessanta giorni, decorrente dal ricevimento delle proposte di iniziativa, per “attivarsi” su tali proposte.¹⁴

Nel corso della XVII legislatura, ha preso nuovamente vita la stagione del regionalismo asimmetrico, su impulso delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia – Romagna¹⁵. Al termine di tale

¹⁰ La storia dei tentativi di attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., è segnata da fasi alterne, con periodi di forte interesse e acceso dibattito politico-istituzionale alternati ad altri di completa stasi: è una storia, in ogni caso, caratterizzata da insuccessi e insabbiamenti, anche a causa della mancanza di sensibilità politica dei diversi governi (Tubertini, 2018, p. 2 e ss.). Già nel 2003, infatti, la Regione Toscana aveva avanzato richieste di maggiori competenze in materia di tutela dei beni culturali. A pochi anni di distanza si erano attivate le Regioni Veneto, Lombardia e Piemonte, con iniziative di maggiore ampiezza contenutistica, parimenti non giunte a compimento. Sul punto si vedano le prime osservazioni di (Bin R., "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art.116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, 2008, p. 9 e ss.).

¹¹ AC 1368 XVI Legislatura cd. PDL di iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli in http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0011580.pdf

¹² Disegno di legge del 21 dicembre 2007 in www.issirfa.cnr.it/download/.../cdm-071221ddl-attuazione-116uc-costpdf.

¹³ Cfr. Relazione alla proposta di legge AC 1368, cit.

¹⁴ Art. 1 comma 571, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014): *“Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.”*

¹⁵ In particolare, la Regione Veneto si è attivata prevedendo l'indizione di una consultazione popolare in merito alla richiesta di maggiore autonomia per il proprio territorio. La Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità e sul contenuto di tale consultazione, da un lato non ha ravvisato alcuna sovrapposizione tra il referendum e il procedimento di specializzazione ex art. 116, III comma, Cost., dal momento che il primo *“si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.”* e, dall'altro, ha ammesso lo svolgimento del referendum, poiché il tenore letterale del quesito (l'unico ammesso tra quelli previsti dalle leggi regionali scrutinate) riprende testualmente, pur senza richiamarlo esplicitamente, l'espressione usata dall'art. 116, terzo comma, Cost., e dunque *“si colloca nel quadro della differenziazione tra autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata”* Corte cost. n. 118/2015, Considerato in diritto 8.3 e commenti di (Tega, 2016, p. 1141 e ss.); (Morelli A., *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, 2017, p. 321 e ss.).

Sempre con riferimento alla Regione Veneto, va ricordato che, all'indomani del risultato plebiscitario del referendum, con deliberazione n. 155 del 15 novembre 2017, pubblicata sul Bur n. 113 del 20 novembre 2017, il Consiglio regionale aveva approvato una proposta di legge statale, composta di 66 articoli, con cui venivano definiti i “settori organici di materie” entro cui lo Stato avrebbe dovuto riconoscere forme e condizioni di maggiore autonomia. Successivamente, la Regione Veneto ha altresì presentato una proposta di disegno di legge statale sull'autonomia del

legislatura, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno siglato con il Governo degli “Accordi preliminari” sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.¹⁶

Oltre alle tre Regioni che hanno sottoscritto accordi preliminari, altre, per una sorta di effetto “traino”, hanno deliberato di avviare i negoziati col Governo¹⁷.

Poiché il cd. regionalismo asimmetrico costituisce uno degli obiettivi del cd. “contratto di governo” della attuale legislatura, all’indomani dell’insediamento del nuovo esecutivo le Regioni firmatarie degli Accordi del febbraio 2018 si sono nuovamente attivate per riprendere i negoziati, proponendo di ampliare ulteriormente il novero di materie oggetto di richieste di autonomia.

Al riguardo, sono state rese pubbliche delle bozze di intese, datate 25 febbraio 2019, relative alle tre Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto¹⁸.

Da ultimo, nel corso della stesura del presente lavoro è stata diffusa una bozza di legge quadro attuativa dell’art. 116, terzo comma, Cost.¹⁹, sulla quale si registrano opinioni diverse in dottrina.²⁰

Veneto trasmessa al Ministro per gli Affari regionali il 12 luglio 2018, che prevede che il Governo sia delegato ad emanare, nelle materie individuate dall’intesa, decreti legislativi per l’attribuzione di funzioni legislative, amministrative e finanziarie. Sulle perplessità destate dallo strumento della legge delega, ritenuto incostituzionale, per violazione del principio della chiusura delle fonti primarie a livello costituzionale (Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, 2018); (Furlan, 2018, p. 7) p.7; (Violini L. , L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 359).

Le decisioni della Consulta n. 118 del 2015 ha agevolato l’iniziativa referendaria della Regione Lombardia, che ha avuto ad oggetto un quesito contenente uno specifico riferimento all’art. 116, terzo comma, Cost.

Le consultazioni popolari di entrambe le Regioni hanno visto la netta vittoria del “sì”, il che ha indubbiamente conferito ampia legittimazione politica alle richieste di maggiore autonomia per queste Regioni.

Diversamente, la Regione Emilia-Romagna ha scelto di non percorrere la via referendaria e di affidare l’iniziativa regionale a risoluzioni dell’Assemblea legislativa contenenti sia atti di indirizzo per la Giunta sia il mandato al Presidente della Regione a trattare con il Governo.

¹⁶ Si tratta dei Pre -accordi del 28 febbraio 2018. Tali accordi, composti da una parte generale di identico contenuto, avevano ad oggetto “*principi generali, metodologia e materie*” per l’attribuzione di autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116 terzo comma della Costituzione.

In particolare, si intendevano attribuire alle Regioni firmatarie ulteriori “*forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa*” nelle materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, rapporti internazionali e con l’Unione europea. Secondo tali accordi, l’intesa avrebbe avuto durata decennale (potendo però essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra Stato e Regione), con approvazione da parte delle Camere secondo il procedimento previsto per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose di cui all’art. 8, terzo comma, Costituzione. Quanto alle modalità e all’attribuzione delle risorse necessarie all’esercizio di condizioni particolari di autonomia, gli accordi in parola prevedevano il deferimento delle scelte ad apposita Commissione paritetica Stato-Regioni, in termini di: compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale ovvero di fabbisogni standard, da determinarsi entro un anno dall’approvazione dell’intesa, con graduale superamento del criterio della spesa storica. Sulla genericità dell’individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse nei cd. Pre-accordi, nonché, in generale, sul rischio che la differenziazione sia avviata senza che sia stato raggiunto un assetto organico della finanza regionale e locale in attuazione dell’art. 119 Cost. (Gallo, I limiti del regionalismo differenziato, 2019). Inoltre, nell’ipotesi che si tratti di finanziare un più ampio o un più autonomo esercizio di funzioni che comunque già appartengono a tutte le Regioni, altra dottrina mette in guardia dal rischio di destinare «risorse aggiuntive» e di effettuare «interventi speciali» in favore delle Regioni più ricche, che stanno attualmente trattando con lo Stato, in violazione del dettato dall’art. 119, quinto comma, Cost., che prevede interventi aggiuntivi per “rimuovere gli squilibri economici e sociali” e non, quindi, per accrescerli (Falcon G. , Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale, 2017).

I testi dei Pre -accordi del 28 febbraio 2018 sono reperibili su:

<http://www.affariregionali.gov.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

¹⁷ Hanno infatti già formalmente conferito al Presidente l’incarico di chiedere al Governo l’avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria. Basilicata, Calabria, Puglia non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all’approvazione di atti di indirizzo. Solo due regioni, Abruzzo e Molise, non risultano aver avviato iniziative formali per l’avvio della procedura ex art.116, terzo comma, della Costituzione (Senato S. S., 2019 n. 104) (Senato S. S., 2018 n. 45), (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 23).

¹⁸ Testi consultabili sul sito <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

¹⁹ Si tratta della bozza di legge quadro dell’11 novembre 2019, inviata dal Ministro Boccia ai Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, consultabile su <https://www.roars.it/online/la-autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/>.

²⁰ (Mazzaroli, 2020, p. 11 e ss.), il quale sottolinea, in particolare, alcuni profili di illegittimità costituzionale del testo: con riferimento ai «principi» di cui all’art. 1 della bozza, dettati con fonte di livello ordinario per delimitare una disposizione di livello costituzionale che nulla prevede al riguardo, in violazione sia dell’art. 116, co. 3, Cost., sia dell’art. 138 Cost; con riferimento alla natura di “legge quadro”, retaggio del

3.1.1 Forma e contenuti dell'intesa

L'analisi della cd. "clausola di asimmetria" deve essere condotta su un duplice versante: quello procedurale, da una parte, e quello relativo al campo materiale in cui la differenziazione può svilupparsi, dall'altra.

Il primo versante dovrebbe configurarsi in maniera identica per tutte le Regioni mentre il secondo, al contrario, dovrebbe atteggiarsi in maniera differenziata da Regione a Regione, in ciò sostanziandosi il senso della invocata "asimmetria".

Iniziando dal primo profilo, occorre innanzitutto ripercorrere i presupposti indefettibili del procedimento ex art. 116, terzo comma, Cost., che prevede: 1) un'iniziativa della Regione interessata; 2) una consultazione con gli enti locali; 3) il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.; 4) l'intesa con lo Stato; 5) l'approvazione della legge a maggioranza assoluta.

Per ciascuno dei punti citati sono state individuate delle criticità, anche per carenze sul piano della tecnica legislativa dovute alla fretta nell'approvazione della riforma: spicca, in particolare, l'indeterminatezza della natura giuridica delle "ulteriori forme e condizioni di autonomia" oggetto di negoziazione²¹.

Nel dettaglio, è stato osservato, inoltre, come, 1) quanto all'iniziativa regionale, non è chiaro se essa debba intendersi come generica facoltà di attivarsi in modo informale da parte della Regione, ovvero se debba trattarsi di iniziativa della Giunta e rivolta al Governo ovvero ancora di un'iniziativa del Consiglio regionale per una proposta di legge alle Camere (ipotesi speciale ex art. 121, comma 2, Cost.)²² ²³; 2) quanto alla consultazione degli enti locali, che sembrerebbe obbligatoria ma non vincolante, non appare chiaro quale debba essere il ruolo riservato al Consiglio delle Autonomie locali²⁴; 3) quanto al rispetto dei principi del federalismo fiscale, non è stabilito se esso debba intendersi riferito alle condizioni (sane ed in equilibrio) della finanza della Regione richiedente ovvero alle modalità fiscali di finanziamento delle nuove competenze trasferite²⁵; 4) quanto all'intesa, non vi è uniformità di vedute sui rapporti tra l'accordo e l'atto legislativo che la recepisca e, conseguentemente, in merito alla natura della legge 5) (formale o sostanziale?), necessaria per la trasposizione dell'atto negoziale in fonte normativa.

passato; con riferimento, infine, all'ammissibilità di una fonte ulteriore, non prevista dalla Carta costituzionale e a "monte" della legge rinforzata che dovrebbe fondarsi solo sull'intesa tra Stato e Regioni.

Secondo un'altra opinione, invece, la bozza in questione, nella parte in cui prevede la definizione di un procedimento speciale volto a rendere particolarmente celere la definizione di LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard, deve certamente essere apprezzato per la connessione esplicita tra l'utilizzazione dello strumento del regionalismo differenziato e la previa attuazione di alcuni importanti aspetti del vigente Titolo V della Parte seconda della Costituzione; nonché, inoltre, per l'intento di costruire una cornice comune alle diverse iniziative di differenziazione, anche se appare dubbia la possibilità che le disposizioni di una precedente legge ordinaria possano vincolare il contenuto della legge approvata ex art. 116, terzo comma, Cost. (Pajno, Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi, 2020, p. 38).

²¹ (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 328).

²² (Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, 2018, p. 166); (Mangiameli S., 2017, p. 667).

²³ Ritieni che si tratti di un'iniziativa legislativa riservata alla Regione (Anzon Demming, Quale regionalismo differenziato?, 2008, p. 57). A questo riguardo, si è osservato inoltre che l'iniziativa legislativa riconosciuta al Governo nei cd. pre-Accordi del febbraio 2018 non appare in linea con la lettera dell'art. 116, comma terzo, Cost. (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 24).

²⁴ (Mangiameli S., 2017, p. 667); (Furlan, 2018, p. 6); (Balboni & Brunetti, Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia, 2011, p. 213).

²⁵ (Mangiameli S., 2017, p. 667).

Da più parti, inoltre, è stato osservato come manchi una disciplina generale e organica di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., che definisca i diversi profili procedurali inerenti alla realizzazione del regionalismo differenziato (dalle modalità di presentazione dell'atto regionale d'iniziativa alle forme di consultazione degli enti locali, dalla definizione del ruolo del Parlamento nel procedimento medesimo alla delimitazione temporale dell'efficacia dell'intesa e alle modalità di verifica della stessa).²⁶

L'esigenza di una legge attuativa del disposto costituzionale, ancorché non prevista espressamente dal testo dell'articolo in esame, deriverebbe, secondo la dottrina, da esigenze di sistema e dalla preoccupazione di evitare che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa, ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica.²⁷

Secondo una differente impostazione, invece, non vi sarebbe altro spazio per una fonte diversa da quella espressamente prevista dalla disposizione costituzionale: la fonte ordinaria recettiva dell'intesa tra Stato e Regione.²⁸

Tenendo a mente il principio di leale collaborazione – filo conduttore del presente lavoro – occorre limitare il perimetro dell'indagine a tre aspetti, relativi alla consultazione degli enti locali; alla natura dell'intesa fra Governo e Regione, nonché, infine, al rapporto tra l'intesa e la legge prevista per la sua adozione.

Con riferimento al significato da attribuire all'inciso “sentiti gli enti locali” contenuto nella disposizione che si commenta, in dottrina sono state prospettate varie opzioni.

Al riguardo, la dottrina maggioritaria si è orientata nel senso della necessaria consultazione del CAL, che costituisce, a norma dell'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, “organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”²⁹.

Questa era peraltro l'impostazione accolta dal disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2007 (e mai presentato alle Camere) cui si è fatto riferimento in precedenza.

Tale sede è, però, solo una delle possibili soluzioni, in quanto la consultazione degli enti locali potrebbe avvenire anche a livello degli organi esecutivi o delle assemblee elettive³⁰, ovvero a livello associativo per il tramite del coinvolgimento dell'ANCI e dell'UPI.

²⁶ Una tale legge sarebbe, se non necessaria, quantomeno utile per (Balboni & Brunetti, Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia, 2011, p. 219).

²⁷ (Morelli A., Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso, 2019, p. 9), secondo cui la fonte di attuazione, per poter produrre un'efficacia vincolante nei confronti dei diversi atti del processo di differenziazione e, innanzitutto, nei confronti della legge rinforzata adottata sulla base dell'intesa, dovrebbe essere una legge costituzionale, approvata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost.

²⁸ (Mazzaroli, 2020, p. 11).

²⁹ Secondo (Balboni & Brunetti, Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia, 2011), se esiste un organo di rappresentanza permanente degli enti locali, avente funzione consultiva, il riferimento dell'art. 116, 3 comma, Cost. («sentiti» questi ultimi) non può che intendersi come relativo ad un parere del CAL. . Peraltro, il fatto che il CAL sia organo regionale necessario, avvalorata l'ipotesi che, pur in un procedimento che certamente si conclude con legge statale, ma che ha quale proprio fulcro e centro principale di interesse la Regione, il riferimento normativo vada inteso all'organo di consultazione tra Regione ed enti locali. L'eventuale ipotesi alternativa, e cioè che il riferimento al parere degli enti locali debba essere inteso come al parere direttamente reso dagli organi degli enti locali – Consiglio o Giunta – appare, quindi, recessiva, ed eventualmente surrogatoria per il caso in cui il nuovo organo regionale non sia stato ancora istituito. Nello stesso senso (Mangiameli S., 2017, p. 667), secondo cui si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante; e anche (Ruggeri, La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, 2008, p. 292), il quale però non esclude opzioni alternative.

³⁰ (Ruggeri, La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, 2008, p. 292).

Venendo alla natura dell'intesa, occorre sottolineare come intesa e legge di recepimento siano entrambi elementi necessari per l'acquisizione di nuove funzioni regionali.

Gli atti sono da considerarsi indipendenti tra loro, quindi non v'è alcun vincolo di approvazione per il Parlamento.³¹

Quanto all'intesa, va innanzitutto chiarito che si tratta di una forma di concertazione tra livelli di governo che va tenuta distinta dall'intesa quale forma di collaborazione per l'attuazione di funzioni amministrative nei rapporti Stato - Regioni, prevista in fonte di legge ordinaria e da acquisirsi tramite il sistema delle Conferenze. Nel caso in esame, infatti, da un lato l'intesa è espressamente prevista nella disposizione costituzionale quale presupposto del procedimento legislativo ed è dunque da considerarsi eccezionale e, dall'altro, non sono previsti meccanismi procedurali per l'eventuale superamento del dissenso: l'intesa, dunque, è indefettibile e non può, pertanto, essere un'intesa di tipo "debole".³²

Quanto alla legge prevista ex art. 116, terzo comma, Cost., si tratta, come detto, di una legge ordinaria ma adottata a maggioranza qualificata e implicante, quindi, una riserva di assemblea. Si tratta di una legge rinforzata³³ quanto alla procedura di approvazione, e atipica quanto al contenuto³⁴: una fonte, dunque, dal punto di vista sostanziale, a competenza riservata³⁵, modificabile solo da una legge che segua lo stesso *iter*.³⁶

Poste queste premesse, occorre indagare il rapporto tra la legge e l'intesa: ci si deve chiedere, in sostanza, se la legge possa o meno modificare l'intesa, e in caso positivo, con quali modalità. Occorre stabilire, in altre parole, se si possa prevedere per il Parlamento, oltre all'alternativa secca tra approvazione o non approvazione dell'intesa, anche la possibilità di apportare emendamenti, correzioni ed integrazioni al testo dell'intesa medesima³⁷.

Secondo alcuni, occorrerebbe richiamare la prassi relativa alle intese con le confessioni religiose di cui all'art. 8 Cost., che si articola in una previa negoziazione e conclusione di un accordo tra rappresentanti di queste ultime e Governo su un testo, che viene allegato al disegno di legge presentato al Parlamento per l'approvazione³⁸. La legge adottata sulla base delle intese ex art. 116, terzo comma, Cost., sarebbe, dunque, una legge meramente formale, di approvazione o di rigetto, al pari di quella approvata ex art. 8 Cost..³⁹

E' anche ipotizzabile un'altra opzione, potendo il Parlamento, pur senza intervenire sui termini sostanziali dell'intesa, far seguire all'eventuale non approvazione della relativa legge l'adozione di un atto di indirizzo (mozione, ordine del giorno), nei confronti del Governo, per una specifica ripresa delle trattative su basi diverse o per una specifica indicazione di termini

³¹ (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 330).

³² (Anzon Demming, Quale regionalismo differenziato?, 2008, p. 57). In particolare, secondo l'A.: il raggiungimento dell'intesa è ineludibile per le leggi in esame perché ne costituisce un requisito di legittimità costituzionale, senza il quale esse non potrebbero validamente venire in essere.

³³ (Mangiameli S., 2017, p. 682).

³⁴ (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017, p. 697).

³⁵ (Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, 2018, p. 165).

³⁶ (Furlan, 2018, p. 11).

³⁷ In termini di riserva di legge formale si esprime (Giangaspero, Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto, 2018, p. 173).

³⁸ (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017, p. 706)

³⁹ (Anzon Demming, Quale regionalismo differenziato?, 2008, p. 59).

Secondo un altro A., il procedimento di approvazione dell'intesa si sostanzierebbe in una legge meramente formale quale quella di approvazione e ratifica di trattati internazionali ex art. 80 Cost. (Toniatti, 2017, p. 656).

ipoteticamente migliorativi e tali da prefigurare l'assenso dell'Assemblea⁴⁰. Può insomma immaginarsi che la fase negoziale fra Regione e Governo possa ripartire, anche sulla base delle eventuali indicazioni provenienti dall'atto parlamentare di diniego⁴¹.

Questa soluzione consentirebbe di superare l'*impasse* che potrebbe derivare qualora il disegno di legge governativo non riportasse fedelmente il testo dell'intesa: se si seguisse rigidamente la tesi della legge formale sopra prospettata, il Parlamento non dovrebbe approvare il disegno di legge contrastante con l'intesa, ma il procedimento dovrebbe "ripartire da zero"⁴².

Dei due profili tracciati all'inizio del presente paragrafo, va ora affrontato il secondo, che attiene all'aspetto sostanziale delle intese, ovvero al loro contenuto materiale.

Trattandosi di una deroga, - potenziale, ma vistosa -, all'assetto costituzionale vigente, occorre che il testo dell'intesa non lasci alcun margine di discrezionalità in via attuativa, a pena di illegittimità costituzionale. In dottrina si è elaborato un concetto di "contenuto necessario" dell'intesa, che dovrebbe: a) definire gli ambiti materiali inclusi nel conferimento di potestà normativa; b) individuare la tipologia di potestà normativa conferita; c) specificare il riparto delle funzioni amministrative negli ambiti materiali oggetto di intesa; d) determinare il costo delle funzioni da trasferire e le modalità di copertura delle relative spese alle Regioni; e) prevedere sedi di raccordo permanente Stato-Regioni⁴³.

Costituisce indubbiamente un punto critico quello dei "cambi di natura" delle materie devolute⁴⁴: in forza della legge approvata col procedimento ex art. 116, terzo comma, Cost., in sostanza, potrebbero le materie cambiare *status* e la competenza esclusiva dello Stato diventare di natura concorrente per la Regione, o addirittura residuale, mentre le competenze attualmente ripartite diventare residuali (e nominate)?⁴⁵

Se questo appare in astratto il possibile precipitato della disposizione costituzionale, tale risultato va però confrontato con la circostanza che, nel torno di tempo trascorso dall'approvazione della riforma del Titolo V, l'assetto delle competenze delineato dalla l. cost. n. 3/2001 è stato stravolto dall'interpretazione della Corte costituzionale che ha reso flessibile il riparto e legittimato (grazie alle materie trasversali, alla chiamata in sussidiarietà, al criterio della prevalenza, ecc.) uno spostamento di competenze in favore della legislazione statale.

D'altro canto, vi sono alcune materie concorrenti per le quali l'acquisizione di maggiori competenze sembra preclusa dallo stesso impianto costituzionale, perché aventi *necessariamente* carattere concorrente.⁴⁶

La legge di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., potrebbe pertanto avere effetti più limitati di quelli immaginati dal legislatore della riforma, o addirittura non averne alcuno⁴⁷.

⁴⁰ (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017, p. 707).

⁴¹ (Toniatti, 2017, p. 657); (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 331).

⁴² (Cortese, La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione, 2017, p. 706).

⁴³ (Furlan, 2018, p. 11).

⁴⁴ (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 327).

⁴⁵ È stato anche affermato che, nonostante il tenore dell'art. 116, terzo comma, Cost., non lo contempli espressamente, nell'intesa potrebbero rientrare anche le materie elencate nel comma quarto dell'art. 117 che, in questo modo, riceverebbero una protezione rafforzata, analogamente alle altre materie attribuite in via asimmetrica (Mangiameli S., 2017, p. 678).

⁴⁶ (Mangiameli S., 2017, p. 680) con riferimento alla materia "rapporti internazionali e con l'Unione europea" e "coordinamento della finanza pubblica".

⁴⁷ (Mangiameli S., 2017, p. 670); (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018), in nota con riferimento alla materia ambiente, p. 328 e p. 329.

Gli stessi interrogativi si pongono per il trasferimento delle funzioni amministrative collegate a quelle legislative. Si tratta, in molti casi, di funzioni che le Regioni già svolgono, ma che hanno bisogno di essere integrate con funzioni amministrative contigue⁴⁸ trattenute dallo Stato nelle varie ondate di trasferimenti. Al riguardo, in applicazione di principio di sussidiarietà verticale, si aprono nuovi scenari per gli enti locali, non coinvolti direttamente nel trasferimento delle funzioni ma che, con l'attuazione del regionalismo asimmetrico, sarebbero investiti probabilmente di ulteriori e nuove funzioni amministrative.⁴⁹

Anche alla luce di queste considerazioni andrebbe dunque chiarito il ruolo consultivo degli enti locali previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost.

3.2 Partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo (art. 117, quinto comma, Cost.)

L'art. 117, quinto comma, Cost. riconosce alle Regioni e alle Province autonome, nelle materie di competenza, il potere di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato; nelle medesime materie, il disposto consente la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea.

Per la fase discendente, dunque, non si distingue tra il piano internazionale e quello europeo, mentre, per la fase ascendente, il riconoscimento di una qualche forma di partecipazione regionale nell'ambito delle relazioni internazionali è escluso.⁵⁰

Sotto differente angolazione, la disposizione in esame si segnala per essere, all'interno del *corpus* dell'art. 117, la sola che menziona espressamente "le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", così riferendosi indubitabilmente anche alle Autonomie speciali. In tal modo, come è stato riconosciuto anche dal giudice delle leggi⁵¹, non vi sono (più)⁵² differenze di disciplina tra regioni ordinarie e speciali con riguardo alla partecipazione alla fase ascendente né all'attuazione di quella discendente.⁵³

Fatta questa premessa, il presente lavoro tratterà della partecipazione regionale alla formazione (fase ascendente) ed all'attuazione (fase discendente) del diritto europeo, lasciando in disparte la questione delle relazioni internazionali e dell'ampiezza del cd. "potere estero" delle Regioni.

⁴⁸ (Violini L., L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost., 2018, p. 329).

⁴⁹ (Neri, 2019, p. 11).

⁵⁰ Secondo (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 193), perdura un regime duale di cui si fatica a comprendere la *ratio*. Va evidenziato, tuttavia, che solo per la fase partecipazione regionale alla fase ascendente della formazione del diritto europeo esistono specifiche garanzie nei Trattati istitutivi e nei protocolli aggiuntivi, come sarà chiarito *infra*.

⁵¹ Nel senso dell'applicabilità del V comma dell'art. 117 anche alle Regioni speciali Corte cost. n. 238 del 2004, che si occupa però esclusivamente del cd "potere estero" delle Regioni, aspetto che non viene trattato nel presente lavoro.

⁵² Va ricordato che la possibilità delle Regioni a Statuto speciale di dare attuazione degli atti della Comunità europee fu riconosciuto prima che alle Regioni ordinarie. Si veda l'art. 13 della legge 183/1987 (oggi abrogato) che prevedeva che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, potessero dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato contenenti disposizioni di principio. L'art. 9 della legge 86/1989 consentiva alle Regioni ordinarie l'attuazione delle direttive dopo l'entrata in vigore della legge comunitaria. Solo con l'art. 13 della legge 128/1998 le Regioni ordinarie vennero equiparate alle Regioni speciali.

⁵³ Ma l'art. 59 della L. 234/2012 tiene ferma la disciplina prevista dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. La previsione è ovvia ma pare in disaccordo con l'art. 10 l. cost 3/2001 secondo (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 199).

Prima di intraprendere l'analisi del disposto del comma quinto dell'art. 117 Cost. e della portata del principio collaborativo in questo ambito, tuttavia, occorre interrogarsi sul significato da attribuire alla competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea di cui al comma terzo del medesimo articolo.

I due commi dell'art. 117 della Carta fondamentale infatti, vanno letti congiuntamente in virtù di un'operazione ermeneutica di tipo sistematico, anche alla luce delle acquisizioni di competenza regionale in materia, prima della riforma del Titolo V.

Per non giungere alla conclusione che le Regioni non possano attuare direttamente gli atti dell'Unione europea nemmeno nelle materie di potestà piena – il che sarebbe un arretramento rispetto alle competenze acquisite *ante* 2001 - occorre ritenere che i "rapporti" cui si fa riferimento al terzo comma dell'art. 117 Cost. riguardino unicamente gli aspetti di ordine istituzionale, quali le forme di partecipazione ad organismi comunitari, mentre la potestà delle Regioni dovrebbe rimanere piena nell'attuazione delle discipline materiali ricadenti in ambiti residuali.⁵⁴ Per l'attuazione del diritto europeo, pertanto, resta fermo, il quadro di competenze Stato – Regioni delineato dalla Costituzione, salvo che non emergano esigenze unitarie derivanti dalla stessa normativa europea che giustifichino l'attrazione di competenza in capo allo Stato.⁵⁵

Ciò premesso, occorre ora soffermarsi sulle declinazioni attuative del principio collaborativo nella formazione e all'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni.

Al riguardo, va innanzitutto evidenziato come il testo novellato nel 2001 della Carta fondamentale ha attribuito rango costituzionale ai poteri di partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, poteri già riconosciuti alle Regioni *ante* riforma, ma solo al livello di legislazione ordinaria.⁵⁶

La formulazione della disposizione costituzionale in materia ha affrontato la tematica in modo generico, rinviando il problema alla disciplina da adottarsi con legge ordinaria, senza alcuna innovazione dal punto di vista sostanziale.⁵⁷ Per tale motivo, la presente analisi si estende anche

⁵⁴ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 193).

⁵⁵ Corte cost. sentenze 398 del 2006 e 399 del 2006; in particolare, secondo la Corte "(...) le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea (...). Nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria. In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento – la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. – che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. La legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende, per quanto detto sopra, dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale. Lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost., non già sul primo comma, come invece prospettato dalla difesa del ricorrente." Cfr. Corte cost. 398/2006 punto 3.1 Considerato in diritto, su cui diffusamente (Pastore, 2007, p. 156).

⁵⁶ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003) ampiamente a p. 149 e ss..

Con riferimento alla legislazione ordinaria, si ricordano, per la fase ascendente, le seguenti disposizioni: art. 10 L. 86/1989 relativo alle Sessioni europee della Conferenza Stato-Regioni; art. 58, c. 4, legge n. 52/1996 per gli Uffici di collegamento delle Regioni presso le istituzioni europee; art. 13, c. 9, legge 128/1998 per l'integrazione con esperti e funzionari regionali della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea; l'art. 1 bis legge 86/1989, modificato dall'art. 6 legge 422/2000 e dall'art. 6 legge n. 39/2002, per la previsione della trasmissione da parte del Governo al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari per la formulazione di osservazioni. Per la fase discendente, si ricordano le seguenti disposizioni: l'art. 12, comma 5, lett. b) L. 400/88 che prevede la consultazione della Conferenza Stato – Regioni in merito agli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; quanto alla attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni si ricordano la legge n. 183/1987 (cd. legge Fabbri), legge n. 86/1989 (cd. legge La Pergola), legge n. 11/2005 (cd. legge Buttiglione), fino alla legge n. 234/2012 che ha ridisciplinato la materia.

⁵⁷ (Rolla G., 2002, p. 328).

alle disposizioni attuative del disposto costituzionale contenute nella Legge L. 131/2003 cd. La Loggia e nella legge n. 234/2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Come è noto, l'ordinamento europeo è indifferente all'articolazione costituzionale degli Stati membri (federali, regionali, centrali)⁵⁸, dal momento che è solo lo Stato il soggetto chiamato a rispondere per l'inadempimento di obblighi comunitari. A differenza dell'assetto istituzionale vigente all'epoca della sottoscrizione dei Trattati, tuttavia, la geografia dell'Europa registra oggi la presenza di molti Stati membri federali o regionalizzati e di Stati con processi di decentramento in corso⁵⁹.

La partecipazione degli enti territoriali interni a ciascuno Stato membro ai processi decisionali dell'Unione europea (fase ascendente) necessita ora, pertanto, di adeguate procedure di raccordo e di collaborazione tra i diversi livelli di governo nazionale.⁶⁰

Dal versante opposto, per la fase cd. discendente, l'attuazione nell'ordinamento interno della normativa europea presenta delle difficoltà che derivano dalla necessità di contemperare due diverse esigenze: alla già ricordata salvaguardia della responsabilità dello Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari si somma il rispetto dei criteri di ripartizione delle competenze tra centro e periferia previsti da ciascuno Stato membro⁶¹.

A tale ultimo riguardo, la dottrina ha da tempo segnalato il crescente svuotamento delle competenze non solo regionali ma anche dello stesso Stato in conseguenza dell'ingresso nell'ordinamento di discipline di provenienza europea.⁶²

Premesso un tanto, occorre procedere ad esaminare l'esistenza del principio della leale collaborazione e, in caso positivo, il suo concreto atteggiarsi nella partecipazione alla fase, rispettivamente, ascendente e discendente della formazione e dell'attuazione del diritto europeo.

3.2.1 La cd. fase ascendente

Nell'ambito delle procedure volte a garantire agli enti sub statali forme di partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione, occorre tenere distinti gli strumenti previsti dal diritto europeo, da un lato, e quelli del diritto nazionale, dall'altro.

⁵⁸ Corte cost. n. 425 del 1999 punto 5.3.1 Considerato in diritto.

⁵⁹ Per il primo tipo: Germania Spagna Belgio Italia e Austria; per il secondo tipo: Francia e Inghilterra.

⁶⁰ (Rolla G. , 2002, p. 327) In particolare, secondo l'A., di un tanto può darsi una spiegazione storica dal momento che soltanto due degli Stati fondatori la (allora) Comunità economica europea possedevano una struttura a base federale o regionale (Germania e Italia).

⁶¹ Secondo Corte cost. 425 del 1999, l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per sé, alcuna alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali (nel ribadire il principio, la sentenza tuttavia riconosce l' ammissibilità di regolamenti statali attuativi di direttive comunitarie recanti norme di dettaglio e suppletive, nelle materie regionali, proprio in ragione della responsabilità dello Stato sul piano comunitario). In senso contrario, secondo un orientamento minoritario, le norme di diritto comunitario derivato possono redistribuire direttamente le competenze di attuazione tra Stato e Regioni per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea anche in deroga all'ordine costituzionale interno, purché nel rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili (Corte cost. sent. 399 del 1987 e n. 126 del 1996).

Secondo un'opinione (Cardone, 2017) si può affermare che mentre le norme dei Trattati operano nei confronti degli ordinamenti statali in termini di sottrazione di competenze normative, realizzando un'incidenza solo indiretta sul riparto interno tra lo Stato e le autonomie, le norme del diritto derivato, invece, oltre a dare concreta sostanza alla sottrazione di competenze stabilita nei Trattati, sono in grado di determinare direttamente una redistribuzione delle competenze normative tra Stato e autonomie, come affermato da Corte cost. n. 399 del 1987.

⁶² (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 196); nel senso del ruolo marginale delle Regioni nel reperimento del diritto europeo anche (Celotto, 2017, p. 8).

Dal versante europeo, oltre all'ampliamento dei compiti consultivi del Comitato delle Regioni va ricordata l'introduzione, con il Trattato di Lisbona, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.⁶³

Sul fronte interno, occorre distinguere invece la fase ascendente diretta (disciplinata dall'art. 5 legge La Loggia) e la fase ascendente indiretta (disciplinata dal Capo V della legge 234/2012).

Quanto alla prima, essa prevede la presenza di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, per le materie di loro competenza, nelle delegazioni del Governo durante le attività di formazione degli atti normativi dell'Unione, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato - Regioni che tengano conto della particolarità delle Autonomie speciali e che comunque garantiscano l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.⁶⁴ L'accordo raggiunto sul punto⁶⁵ ha previsto, tuttavia, che nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., la funzione di capo delegazione sia attribuita al rappresentante del Governo, escludendo la possibilità che tale ruolo possa essere assegnato ad un rappresentante regionale.⁶⁶

Quanto alla seconda, ovvero alla cd. fase ascendente indiretta, essa si svolge all'interno dell'ordinamento nazionale e si traduce nelle diverse procedure utili a definire la posizione nazionale da rappresentare e promuovere a livello europeo.

Volendo riassumere i flussi informativi e le procedure di raccordo che sostanziano questa fase, va innanzitutto ricordato l'art. 8 della legge 234/2012, il quale traspone nell'ordinamento interno la procedura per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Camere di cui al citato Protocollo n. 2 allegato al TUE. Merita segnalare che, per esprimere un parere motivato sul rispetto del predetto principio, le Camere possono consultare, secondo modalità previste dai rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome. Specularmente, tali assemblee possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in

⁶³ Come noto, ai sensi dell'art. 5 par. 1, TUE, la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione mentre l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda su principi di sussidiarietà e proporzionalità. In forza dell'art. 5, par. 3, TUE, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione. Per come formulato e per come viene inteso dagli Stati membri, il principio di sussidiarietà esprime un *favor* per l'azione statale: l'art. 5 par. 3 TUE non pone l'azione statale e l'azione dell'Unione sullo stesso piano ma esige che, prima di decidere se e come esercitare una propria competenza non esclusiva, l'Unione valuti se gli obiettivi dell'azione prevista possono essere realizzati sufficientemente tramite un'azione degli Stati membri ovvero possano essere realizzati meglio a livello dell'Unione. L'azione statale va preferita se assicura il raggiungimento degli obiettivi prescelti benché solo in misura sufficiente, mentre l'azione dell'Unione può essere scelta soltanto se ne garantisce il raggiungimento ad un livello superiore (Daniele, 2018, p. 440).

In particolare, con il citato Protocollo n. 2 del TUE sono state introdotte delle garanzie procedurali relative al rispetto del principio di sussidiarietà in occasione dell'approvazione degli atti da parte delle istituzioni dell'Unione: ai Parlamenti degli Stati membri, infatti, è stato demandato il potere di formulare, entro otto settimane dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo, un parere motivato di non conformità del progetto al principio di sussidiarietà. Se le Camere degli Stati membri si esprimono, con una certa maggioranza, in senso negativo, vi è un obbligo di riesame e di motivazione in caso di mantenimento dell'atto; in caso di procedura legislativa ordinaria, invece, è sufficiente che la maggioranza del 55% del Consiglio o del Parlamento si esprima negativamente sul parere motivato della Commissione in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, per far decadere la proposta legislativa (Daniele, 2018, p. 441 e ss.).

⁶⁴ È stato sottolineato che, mentre ai sensi del comma V dell'art. 117 Cost. le Regioni "partecipano", ai sensi dell'art. 5 della legge 131/2003 le Regioni "concorrono direttamente" alla formazione degli atti comunitari, "partecipando" alle attività delle istituzioni comunitarie. Sotto altro profilo, ma in termini di *deminutio* delle facoltà riconosciute alle Regioni, si è rilevato che mente il testo costituzionale fa riferimento, genericamente, a competenze regionali, la norma attuativa precisa la natura legislativa di tale competenza, con ciò escludendo le materie che sarebbero da ricondursi alle competenze regolamentari o a quelle di natura amministrativa (un tanto, tuttavia, potrebbe essere coerente con la venuta meno del principio del "parallelismo"); in questi termini (Violini L., 2003, p. 125).

L'art. 5 della legge La Loggia è stato comunque fatto salva dalla Corte costituzionale con la sentenza 239 del 2004

⁶⁵ Art. 4 dell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 pubblicato nella GU Serie Generale n.75 del 30 marzo 2006.

⁶⁶ Per l'analisi della normativa italiana in attuazione della fase cd. ascendente si veda (Bucalo, Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, 2018, p. 6 e ss.).

merito alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, in tempo utile per l'esame parlamentare (art. 25, l. cit.).

Per quanto riguarda i compiti assegnati al potere esecutivo, l'art. 24, l. cit., prevede che il Governo debba trasmettere alla Conferenza dei Presidenti regionali ed alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali i progetti di atti dell'Unione europea in modo che essi possano esprimere un parere sugli stessi. Tale parere concorre alla formazione della posizione italiana sugli atti in corso di adozione da parte delle istituzioni europee.⁶⁷

Qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni, il Presidente del Consiglio deve convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le Regioni e le Province autonome, ai fini del raggiungimento dell'intesa prevista dal decreto legislativo 281/1997. In tale caso, su richiesta della Conferenza permanente, il Governo può apporre una riserva d'esame in sede di Consiglio dell'Unione europea (art. 24 commi 4 e 5, l. cit.).

Inoltre, l'art. 22, comma 1, l. 234/2012⁶⁸ ha istituito una sessione speciale della Conferenza Stato – Regioni, da tenersi almeno una volta ogni quattro mesi, per la trattazione delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale.⁶⁹

Complessivamente, è stato osservato che con la nuova legge di procedura appaiono ridotti, rispetto alla precedente normativa, i poteri delle Regioni nella fase ascendente: è scomparsa infatti la previsione di una partecipazione delle Regioni in seno alle istituzioni europee, e in particolare nelle delegazioni del Consiglio. Si tratta di una razionalizzazione che tiene conto del fatto che il sistema delle Regioni capofila che dovrebbero rappresentare tutte le altre in seno alla delegazione italiana funzionava in maniera disomogenea ed insoddisfacente.⁷⁰

Le Regioni, dunque, possono far valere la propria posizione nella formazione di norme europee che incidano su materie di loro competenza per il tramite del Governo e della Conferenza delle Regioni e Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, anche chiedendo una riserva di esame.

In alternativa, possono esercitare i controlli di sussidiarietà e proporzionalità introdotti dal Trattato di Lisbona, facendo pervenire le loro osservazioni alla Camere. Queste ultime d'altro canto hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di consultare i Consigli regionali.⁷¹

3.2.2 La cd. fase discendente

All'attuazione del diritto europeo provvedono, oltre allo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del comma quinto dell'art. 117 Cost. e dell'art. 29, l. 234/2012⁷².

⁶⁷ Diffusamente sulla collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali (Odone, 2013).

⁶⁸ Anteriormente tale sessione era prevista dall'art. 17, c. 1, legge n. 11/2005.

⁶⁹ Non si tratta di una novità, dal momento che la Conferenza permanente per i rapporti tra stato regioni e province autonome è stata istituita per la prima volta con la legge 128/1998. La novità sta nella periodicità quadrimestrale della convocazione.

Anche gli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato – città, possono esprimere osservazioni in merito agli atti dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 26, l. cit. Ai sensi dell'art. 28, l. cit., anche il CNEL è legittimato a presentare osservazioni.

⁷⁰ (Rossi L. S., 2012).

⁷¹ (Rossi L. S., 2012).

In particolare, la attuale disciplina della fase discendente prevede due strumenti legislativi a cadenza annuale, la legge di delegazione europea e la legge europea⁷³, che hanno sostituito la “legge comunitaria annuale”, introdotta per la prima volta con la legge n. 86/1989 cd. La Pergola.⁷⁴

Con la legge di delegazione europea, lo Stato fornisce l’elenco delle direttive da attuare in via legislativa e conferisce a tale scopo apposita delega al Governo. La legge di delegazione europea contiene, tra l’altro, l’individuazione di principi fondamentali nel rispetto dei quali Regioni e Province autonome possono esercitare la propria competenza nelle materie di propria competenza (art. 30, 2 comma, lett. g), l. cit).

La legge europea, invece, ha una configurazione residuale, potendo recare ogni altro adempimento dell’ordinamento nazionale all’ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea⁷⁵. Con tale strumento, infatti, sono dettate disposizioni sostanziali specifiche, sia dirette ad adeguare direttamente l’ordinamento interno all’ordinamento europeo, sia volte a risolvere procedure d’infrazione in corso o ancora in fase pre-contenziosa. Con la medesima legge lo Stato può esercitare il potere sostitutivo statale mediante disposizioni cedevoli, sottoposte al preventivo esame della Conferenza Stato- Regioni e destinate a perdere efficacia dalla data dei provvedimenti regionali o provinciali di attuazione.

Il nuovo strumento “sdoppiato” predisposto dal legislatore nel 2012 ha dato buona prova di sé, portando all’ approvazione le relative leggi in tempi veloci ed assicurando un tempestivo recepimento della normativa europea, anche per il progressivo accorciamento dei tempi della delega.⁷⁶

Vengono emanate, inoltre, leggi europee regionali, da parte di quasi tutte le Regioni, che si sono dotate anche di una apposita legge di procedura.⁷⁷

In dottrina è stato sottolineato, tuttavia, un certo impaccio del legislatore regionale italiano alla gestione della fase di attuazione del diritto europeo, sia dal punto di vista quantitativo (essendo più consistente il ricorso a fonti regolamentari o atti amministrativi) sia dal punto di vista qualitativo (laddove adottata, la legge europea regionale non sempre si pone come momento centrale della fase di attuazione, costituendo piuttosto una delle varie leggi adottate a tale fine).⁷⁸

Per concludere, può dunque affermarsi che, nonostante le iniziative rafforzative della collaborazione del Trattato di Lisbona tradotte dal legislatore statale con la legge 234/2012, non si

⁷² Per le Regioni non si distingue più tra competenza primaria a concorrente, laddove solo per le prime era riconosciuta facoltà di immediata attuazione mentre per le seconde occorreva attendere l’attuazione delle direttive da parte delle cd. legge comunitaria, annualmente approvata dallo Stato.

⁷³ Si è pensato ad una modifica del sistema di recepimento legislativo mediante “sdoppiamento” delle leggi europee dal momento che si era rilevato che il maggior ritardo per l’esame parlamentare delle leggi comunitarie concerneva le norme tese a risolvere procedure di infrazione, mentre la parte relativa alle deleghe per il recepimento delle direttive aveva tempi più rapidi. In termini (Celotto, 2017, p. 3)

⁷⁴ La legge 86/1989 è stata successivamente abrogata dalla L. 11/2005 (cd. legge Buttiglione) e quest’ultima a sua volta successivamente abrogata dalla attuale L. 234/2012.

⁷⁵ (Celotto, 2017, p. 5).

⁷⁶ (Celotto, 2017, p. 8).

⁷⁷ Il fondamento della potestà legislativa regionale in materia è stato rinvenuto nella legge cd. Buttiglione n. 11/2005 e in particolare nell’inciso “anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome”, contenuto nell’art. 8, comma 5, lett. e).

Sul tema delle leggi regionali di recepimento, diffusamente: (Saputelli, 2012); nel 2004, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia è stata la prima Regione a dotarsi di una legge di procedura, tuttora vigente, si tratta della legge regionale FVG n. 10 del 2004: sul punto (Pastore, 2007, p. 141 e ss.). Ben 17 regioni oltre alla Provincia autonoma di Bolzano prevedono l’adozione di una legge europea regionale annuale, sul punto si veda (Odone, 2013, p. 12) .

⁷⁸ (Saputelli, 2012, p. 8). Secondo (Pastore, 2007, p. 179), la causa di tale situazione va ricercata sia nella complessità dell’individuazione delle direttive europee la cui attuazione sia di competenza regionale, sia nella necessità di acquisire, all’interno delle amministrazioni regionali, specifiche competenze tecniche nonché strumenti informativi e moduli organizzativi volti al costante monitoraggio dell’evoluzione della normativa comunitaria.

è avuta una vera e propria regionalizzazione del potere decisionale nella fase ascendente, sia per la difficoltà tecnica connessa all'esame degli atti europei ed i tempi rapidi imposti per tale esame, sia per il deficit democratico⁷⁹ che si rinviene nei processi decisionali dell'Unione, dove assumono ruolo preponderante le posizioni e le decisioni dei Governi mentre i Parlamenti nazionali (e dunque, a maggior ragione, i Consigli regionali) sono esautorati. Solo un piccolo gruppo di Regioni appare, infatti, particolarmente attivo nell'invio di osservazioni al Governo sugli atti legislativi europei in corso di adozione⁸⁰, tra cui si segnalano due Regioni a statuto speciale.⁸¹

Quanto alla fase discendente, dopo una prima fase "attiva" di sperimentazione nel recepimento della normativa comunitaria all'indomani della riforma del Titolo V, dopo l'entrata in vigore della legge 234/2012 le Regioni svolgono ormai un ruolo marginale nell'attuazione del diritto europeo.⁸²

L'esperienza successiva all'adozione della legge da ultimo citata ha dimostrato infatti che, per effetto dello sdoppiamento della legge comunitaria e della velocizzazione dei tempi di approvazione della legge di delegazione europea, è sempre lo Stato a recepire per primo la normativa europea.

In definitiva, tra gli strumenti descritti a disposizione delle Regioni per la partecipazione alla formazione e per l'attuazione del diritto europeo, è la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome a costituire la sede principale in cui Regioni e province autonome discutono con il governo gli indirizzi generali sulla formazione delle norme europee e i criteri e strumenti di attuazione delle stesse.⁸³

Alla luce della ricognizione effettuata e per concludere in merito, va sottolineato come la dottrina, più di dieci anni orsono e in una cornice normativa diversa e maggiormente attenta alle prerogative delle Regioni, aveva già sottolineato come il principio sotteso ai raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni - nella partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto europeo - non è quello della leale collaborazione quanto piuttosto quello del coordinamento statale, dal momento che, in tali forme di raccordo, emerge la posizione di sovraordinazione dello Stato rispetto alle altre entità territoriali.⁸⁴

Il testo novellato dell'art. 117 Cost., infatti, nel riservare allo Stato la facoltà di stabilire le procedure per l'esecuzione, l'attuazione e la formazione del diritto europeo, ha consentito al legislatore statale di poter stabilire unilateralmente la misura delle prerogative regionali, sminuendo le potenzialità insite nel riconoscimento costituzionale del ruolo delle Regioni in questo ambito materiale.

⁷⁹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 196).

⁸⁰ (Odone, 2013, p. 16) Si tratta delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Marche. Secondo l'A. resta tuttavia un problema di trasparenza perché non è chiaro quale percorso facciano effettivamente le osservazioni delle Regioni dopo la trasmissione al Ministero competente per materia a parte del Dipartimento politiche europee.

⁸¹ (Bucalo, Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, 2018, p. 19) si tratta della Valle d'Aosta e del Friuli Venezia Giulia.

⁸² (Celotto, 2017, p. 8).

⁸³ (Rossi L. S., 2012).

⁸⁴ (Bertolino C., 2007, p. 92).

3.3 Coordinamento di funzioni amministrative (art. 118, terzo comma, Cost.)

Un'ipotesi in cui è possibile riscontrare in capo allo Stato un espresso potere di "coordinamento" è quello relativo alle funzioni amministrative di cui all'art. 118, terzo comma, Cost.

Prevede testualmente il disposto costituzionale citato che, nelle materie dell'immigrazione e dell'ordine pubblico e della sicurezza, "la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni"; la medesima fonte disciplina, altresì, nella materia della tutela dei beni culturali, "forme di intesa e di coordinamento".

Dal momento che quella previsto dall'art. 118, comma 3 Cost. è una delle pochissime ipotesi di coordinamento espressamente menzionate nel nuovo Titolo V della Costituzione⁸⁵, ci si è chiesti se, all'esplicito richiamo da parte delle nuove norme costituzionali soltanto di alcune forme di coordinamento debba attribuirsi il significato di una negazione di cittadinanza ad altre forme di coordinamento al di là di quelle testualmente previste, oppure se ciò significhi, all'opposto, l'ammissibilità di altre forme di coordinamento "innominate", in nome delle immanenti esigenze di unitarietà dell'ordinamento che trovano riconoscimento nell'art. 5, Cost.

La questione è legata alla "sopravvivenza" della funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali dopo la riforma del Titolo V.⁸⁶

Come noto, si tratta di una funzione non menzionata espressamente nemmeno nel testo originario della Costituzione, ma introdotta in via legislativa.⁸⁷ Anche in questo caso, il silenzio della legge di revisione del Titolo V su tale funzione potrebbe essere interpretato sia come volontà di negare l'esistenza di tale funzione, sia come perdurante ammissibilità della medesima anche senza un'esplicita copertura costituzionale, in considerazione del fatto che di tale copertura per più di quarant'anni si è fatto a meno.⁸⁸ Al riguardo, la dottrina non si esprime in modo definitivo, non essendosi peraltro registrate indicazioni certe dalla giurisprudenza costituzionale.⁸⁹

Ciò premesso in via generale, occorre esaminare separatamente le due ipotesi in cui è assegnato alla legge statale il potere di disciplinare il coordinamento di funzioni amministrative, osservando innanzitutto che la norma di cui al novellato art. 118, comma terzo, Cost., impone forme di coordinamento in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione e non anche la conclusione di intese, come è invece previsto espressamente in materia di beni culturali.

⁸⁵ Ci si riferisce al coordinamento statistico e informativo dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, comma 2, lett. r)), al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, comma 3), ed ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, comma 2) della Costituzione.

⁸⁶ Nei primi commenti della dottrina successivi alla novella costituzionale è stato evidenziato che molti elementi del nuovo testo conducono a dubitare della permanenza della funzione di indirizzo e coordinamento; tuttavia è stato anche osservato che "ma non c'è ordinamento, nemmeno di tipo federale, che per quanto ispirato ad un criterio di separazione delle competenze tra centro e periferia non preveda strumenti e istituti volti ad assicurare una complessiva coerenza nel funzionamento del sistema" (Caretto, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, 2002, p. 1333).

⁸⁷ L'art. 17 della legge 281/1970, nel delegare il Governo a trasferire per settori organici di materie le funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario, ha infatti riconosciuto allo Stato una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. Le modalità di esercizio di tali funzioni sono state precisate dall'art. 3 L. 382/1975, e successivamente dall'art. 2, comma 3, legge 400/1988 e art. 8, comma 5, L. 59/1997. La Corte costituzionale, con la pronuncia n. 39 del 1971, respinse i dubbi di legittimità costituzionale dell'istituto in questione riconducendolo al limite dell'interesse nazionale.

⁸⁸ Per (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 275): il silenzio della riforma potrebbe essere interpretato nei due sensi opposti citati.

⁸⁹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 277).

Con riferimento alle materie di cui alle lettere b) ed h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., quindi, la legge statale non può e non deve prevedere che ogni forma di coordinamento comporti la necessità di concludere una formale intesa tra Stato e Regioni (anche se nulla impedisce che su tali materie si raggiungano accordi), dal momento che l'esercizio autonomo delle rispettive funzioni deve ritenersi costituzionalmente garantito.

Pertanto, una volta condivisi gli obiettivi da raggiungere tramite forme di coordinamento, spetta al soggetto rispettivamente competente adottare i relativi provvedimenti; nei casi in cui, per converso, non sia stata in tutto o in parte raggiunta una sostanziale condivisione sugli obiettivi da raggiungere, ciascun soggetto istituzionale resta libero di realizzare gli interventi di competenza ritenuti più opportuni.⁹⁰

Per comprendere a quali esigenze la norma in commento intenda dare una risposta, è utile ripercorrere brevemente il quadro delle competenze legislative ed amministrative nelle materie di cui alle lettere b) ed h).

Dopo la riforma del Titolo V, la potestà legislativa in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione spetta in via esclusiva allo Stato, mentre la disciplina delle funzioni di polizia amministrativa locale, incluse quelle concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza, spetta alla legge statale o alla legge regionale in via esclusiva o in via concorrente a seconda del tipo di materia alle quali le funzioni stesse siano strumentali.

Ne deriva che, se da un lato le leggi statali possano penetrare nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni per gli aspetti che concernono l'ordine pubblico, la sicurezza, l'immigrazione e la condizione degli stranieri extracomunitari; d'altra parte anche le leggi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale possono produrre effetti che indirettamente riguardano la materia della sicurezza locale e dell'immigrazione.⁹¹

Dal punto di vista delle fonti secondarie, se nelle materie di competenza esclusiva statale è riconosciuto in via di principio allo Stato il potere regolamentare, ben potrebbe il legislatore statale delegare ai regolamenti regionali la concretizzazione od attuazione di parti delle norme legislative statali.

Inoltre, i medesimi regolamenti regionali potrebbero disciplinare le funzioni amministrative attribuite dalla legge regionale, nonché le norme generali relative a talune funzioni amministrative di polizia locale conferite agli enti locali dalla legge statale o regionale, col limite "verso il basso" dei regolamenti comunali e provinciali, fonti costituzionalmente competenti a regolare l'esercizio e l'organizzazione delle funzioni amministrative attribuite dalla legge statale o regionale all'ente locale.

La *ratio* della previsione in commento, dunque, va rinvenuta nell'esigenza di agevolare, per il tramite del coordinamento statale, l'esercizio di funzioni amministrative strettamente connesse le une alle altre e che l'attuale ordinamento ha intessuto come un sistema "a rete", allocato tra diversi livelli di governo.⁹²

Nonostante sia ammessa l'operatività anche in queste materie dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non può negarsi in ogni caso che qualsiasi forma di

⁹⁰ (Bonetti, 2002, p. 1150 e ss.)

⁹¹ (Bonetti, 2002, p. 1122).

⁹² (Bonetti, 2002, p. 1123).

coordinamento in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione resta strutturalmente sbilanciata verso lo Stato, poiché, nelle ipotesi di eventuali atti o comportamenti della Regione che mettano in pericolo la sicurezza pubblica, lo Stato dispone di svariati strumenti per far prevalere il suo orientamento⁹³.

La seconda ipotesi di coordinamento di funzioni amministrative attiene alla materia della tutela dei beni culturali.

Anche in questo caso, l'esigenza di un coordinamento statale sul piano amministrativo mira a porre rimedio alla tensione prodotta dalla riforma del 2001 in questa materia, laddove alla redistribuzione delle competenze legislative (allo Stato, in via esclusiva, la tutela e alle Regioni, in via concorrente, la valorizzazione) si è accompagnato la rottura del principio del parallelismo, con conseguente disallineamento nell'allocazione delle relative funzioni amministrative.

E' espressamente previsto, inoltre, il ricorso al modulo procedimentale dell'intesa, quale strumento pattizio agile e facilmente aggiornabile, che dovrebbe costituire il metodo normale di intervento per il Ministero competente, al fine di procedere all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali, in accordo con gli enti territoriali interessati. Andando al di là del dettato costituzionale, si è anche auspicato che tale modulo concertativo possa essere utilizzato per le funzioni in tema di valorizzazione dei beni culturali⁹⁴, data la stretta connessione tra le funzioni di tutela e valorizzazione.

Sul piano normativo, la concertazione garantirebbe, poi, il superamento del rigido riparto tra fonti ed il rispetto delle competenze costituzionalmente previste in capo ai diversi livelli di governo.⁹⁵ Al riguardo, si rammenta che allo Stato è precluso di intervenire con norme di rango regolamentare in materia di valorizzazione dei beni culturali.⁹⁶

Passati brevemente in rassegna i due settori in cui sono previste forme di coordinamento, va rilevato, in conclusione, che tale previsione concerne ambiti materiali di esclusiva competenza statale: è grazie a tale disposizione, infatti, che le Regioni si vedono riconosciuta la possibilità di partecipare all'attuazione ed all'esecuzione di politiche pubbliche, le cui linee fondamentali sono decise a livello centrale.

Correttamente, pertanto, la disposizione prevede non veri e propri meccanismi collaborativi su un piano di tendenziale parità ma, come si ricava dal testo letterale, delle mere procedure di "coordinamento", che si sostanziano in partecipazione delle Regioni ad un'attività propria dello Stato, in cui quest'ultimo mantiene una posizione sovraordinata rispetto agli altri enti territoriali.⁹⁷

⁹³ Il riferimento è, in particolare, all'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in tali materie; ai poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 1, Cost.; allo scioglimento del Consiglio regionale o alla rimozione del Presidente della Giunta regionale ex art. 126 Cost. In questo senso (Bonetti, 2002, p. 1122).

⁹⁴ (Poggi, La difficile transizione del Titolo V: il caso dei beni culturali, 2003, p. 7).

⁹⁵ (Poggi, La difficile transizione del Titolo V: il caso dei beni culturali, 2003, p. 7).

⁹⁶ Parere del Consiglio di Stato Sezione consultiva per gli atti normativi 26 agosto 2002, n. sez. 1794/2002 reperibile su <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2002/2/parere2.htm>. In particolare, al punto 4.1 si legge: "L'ascrivibilità della materia in oggetto tra quelle elencate al terzo comma dell'articolo 117 implica che le disposizioni del decreto legislativo n. 368 del 1998, attributive della potestà regolamentare al Ministro per i beni culturali e ambientali, devono ritenersi venute meno a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione che, inserendo le materie della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare la materia in questione nella sua intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare."

⁹⁷ (Bertolino C., 2007, p. 94 e ss.).

Si conferma, pertanto, la distinzione tra forme di “collaborazione” e forme di “coordinamento” tratteggiata nella prima parte del presente lavoro.⁹⁸

3.4 Attuazione del federalismo fiscale (art. 119, Cost.)

L'autonomia finanziaria costituisce un aspetto cruciale dell'autonomia regionale⁹⁹, dal momento che, senza la necessaria provvista finanziaria, l'autonomia rischia di essere solo apparente, non essendo le regioni messe in condizione di svolgere le funzioni legislative ed amministrative loro assegnate.¹⁰⁰

Prima della riforma del Titolo V, la finanza regionale era sostanzialmente intesa quale autonomia finanziaria “piena” dal versante della spesa ma “limitata”, invece, dal versante delle entrate¹⁰¹. Era stato parzialmente sconfessato, quindi, il concetto di autonomia finanziaria prevista dal dettato costituzionale originario, che già menzionava, tra le entrate, i “tributi propri” delle Regioni.

Pertanto, per le regioni ordinarie, il sistema finanziario era governato da una legge dello Stato¹⁰², competente a determinare forme e limiti della finanza regionale, con la quale il legislatore aveva definito, in sostanza, un sistema basato sul modello della cd. “finanza derivata”, cioè sui trasferimenti dallo Stato alle Regioni, relegando le entrate proprie ad un ruolo puramente simbolico.

Per le Regioni speciali, valevano (e valgono tuttora, come si vedrà meglio *infra*¹⁰³), le disposizioni degli Statuti speciali, che fondano una potestà legislativa ripartita in materia, in armonia¹⁰⁴ con i principi di unità del sistema tributario, ispirandosi all'opposto modello di finanza “propria”, ma dando luogo ad un *tertium genus* tra finanza autonoma e derivata¹⁰⁵. Al fine di consentire un più celere adeguamento, va ricordato che le parti concernenti le disposizioni di natura finanziaria di alcuni Statuti speciali¹⁰⁶ sono modificabili con legge ordinaria, sentite le

⁹⁸ Si rinvia al par. 1.3.

⁹⁹ (Tarli Barbieri & Carretti, 2016, p. 323); l'autonomia finanziaria costituisce la “pietra angolare” dell'autonomia regionale nella nota definizione del Mortati (Mortati, 1976, p. 906) riportata da (Martines, Ruggieri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 291) e (Rivosecchi G., Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, 2019, p. 2).

¹⁰⁰ Le analisi della dottrina confermano che, nel nostro sistema policentrico, l'autonomia effettiva delle Regioni nell'elaborare proprie politiche in tema di diritti dipenda oggi dal dato finanziario – fiscale più che dalle altre variabili che incidono sull'articolazione verticale dei pubblici poteri. (Rivosecchi G., Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, 2019, p. 1).

¹⁰¹ Si riporta, per comodità di lettura, il testo originario dell'art. 119 Cost.: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei modi stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordina con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo e modalità stabilite con legge della Repubblica.”

¹⁰² Si vedano le leggi n. 281/1970, n. 158/1990, n. 421/1992, n. 133/1999 e, dopo la riforma Bassanini, il d.lgs. 56/2000, introduttivo del cd. “federalismo fiscale a Costituzione invariata”.

¹⁰³ Si rinvia al par. 3.4.2.

¹⁰⁴ Va sottolineata una rilevante differenza riguardo ai limiti della potestà impositiva: le Regioni a Statuto speciale possono stabilire tributi propri alla sola condizione che essi siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, oltre che con la Costituzione; mentre le Regioni ad autonomia ordinaria devono esercitare la loro potestà impositiva anche nel rispetto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario fissati dallo Stato (Gallo, Profili finanziari del Regionalismo differenziato, 2013, p. 3).

¹⁰⁵ (Rivosecchi G., Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, 2019, p. 29). In particolare, secondo l'A., si tratta di un *tertium genus* perché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso nei territori e anche in ragione del carattere negoziale della regolamentazione finanziaria, successivamente trasfusa in norme di attuazione o leggi rinforzate.

¹⁰⁶ Ad esempio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e della Regione autonoma Sardegna.

Regioni interessate, attraverso un meccanismo di sostanziale “decostituzionalizzazione” degli Statuti.¹⁰⁷

Con la riscrittura dell’art. 119, Cost.,¹⁰⁸ il legislatore del 2001 ha riconosciuto una generale autonomia di entrata e di spesa alle autonomie locali, complessivamente intese,¹⁰⁹ dando copertura costituzionale al potere spettante a ciascun ente territoriale di decidere in materia di spesa pubblica ed entrate tributarie, in conformità ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, materia assegnata alla competenza concorrente dello Stato.

Il legislatore del 2001, inoltre, ha introdotto un nuovo e fondamentale principio cardine del sistema finanziario, secondo cui le risorse degli enti territoriali (derivanti da compartecipazioni a tributi o da tributi propri), devono essere tali da assicurare agli enti stessi di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, così elevando a rango costituzionale quanto già previsto, in fonte ordinaria, per il conferimento di funzioni alle regioni nell’attuazione del cd. “federalismo a costituzione invariata”.¹¹⁰

Ancora, l’art. 119 Cost, comma secondo (oggi terzo), come novellato nel 2001, prevede che gli enti territoriali dispongano di compartecipazioni al gettito di tributi erariali *referibili al loro territorio* (corsivo nostro). In tal modo viene fissato un altro fondamentale principio, che costituisce una delle maggiori innovazioni della riforma¹¹¹, secondo il quale i proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali debbano essere attribuiti alle Regioni dalle quali quel gettito trae origine.

Nell’architettura della riforma, dunque, il tasso di cooperazione tra centro e periferia si attesta su di un livello più elevato rispetto all’assetto previgente¹¹², dal momento che la riorganizzazione della finanza pubblica mira a contemperare opposte esigenze: da una parte, infatti, punta a realizzare un fisco diversificato da Regione a Regione e, dall’altra, intende mantenere il sistema coeso per garantire ad alcune aree territoriali il sostegno finanziario dallo Stato.

Tale necessità di coordinamento tra l’autonomia finanziaria delle periferie ed il mantenimento di esigenze unitarie emerge chiaramente dal testo costituzionale novellato, che, se da un lato sottolinea l’autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e la loro potestà impositiva, dall’altro mantiene in capo allo Stato il “*coordinamento*”, appunto, della finanza pubblica e del sistema tributario, allo scopo di conservare il sistema delle autonomie quali satelliti di un sistema che sul centro si impernia e si raccorda.

E infatti, al fine di mantenere l’unità finanziaria, il comma terzo (oggi quarto) dell’art. 119 Cost. istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante; il successivo comma quinto (oggi sesto) prevede inoltre la destinazione di risorse aggiuntive e l’effettuazione di interventi speciali da parte dello Stato, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

¹⁰⁷ (Tarli Barbieri & Carretti, 2016, p. 387).

¹⁰⁸ Sulla riscrittura dell’art. 119 Cost. si vedano, tra tanti, (Giarda, 2001) e (Brancasi, L’autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost., 2003).

¹⁰⁹ Va sottolineata la differente formulazione linguistica dell’art. 119, comma primo, Cost. raffrontando il testo originario: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria...” con il testo novellato nel 2001: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.”.

¹¹⁰ Art. 7 del D. lgs. 112/1998.

¹¹¹ (Giarda, 2001, p. 1436); il medesimo A. sottolinea la differenza tecnica tra “compartecipazioni al gettito” del nuovo testo rispetto a “quote di tributi erariali” del testo previgente.

¹¹² (Agosta S., 2008, p. 154).

L'intensità della funzione di coordinamento attribuita allo Stato è, dunque, inversamente proporzionale all'omogeneità del sistema tributario tra i diversi territori. Infatti, la perequazione della capacità fiscale non obbliga il potere centrale a sforzi eccessivi qualora il sistema tributario sia tendenzialmente omogeneo; diversamente, qualora le Regioni utilizzino la propria autonomia impositiva diversificando i propri tributi, allo Stato spetta un ruolo maggiormente incisivo nell'esercizio della funzione di coordinamento, per mantenere sotto controllo eventuali differenziali fiscali da territorio a territorio.¹¹³

Nell'accezione ora delineata, il coordinamento della finanza pubblica è inteso in senso "statico", quale coordinamento volto a ordinare le relazioni finanziarie tra centro e periferia mediante la predeterminazione di ambiti di entrata e di spesa; ciò per distinguerlo dal coordinamento inteso in senso "dinamico", termine con il quale si fa invece riferimento alla rimodulazione periodica dell'apporto delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.¹¹⁴

Così sommariamente delineati gli assi portanti della riforma del 2001, occorre ancora evidenziare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale con riferimento alla portata dei "principi fondamentali" nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Se, infatti, dall'entrata in vigore della riforma e fino al 2011, la Corte costituzionale ha giudicato legittime le leggi statali che, nel dettare un principio, avessero stabilito solo un limite complessivo alla spesa, lasciando agli enti territoriali "ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa"¹¹⁵; successivamente, dal 2011 in poi, la Corte, con un significativo *overruling*, ha offerto una lettura estensiva della medesima attribuzione, tanto da avvicinarla sostanzialmente a una materia di competenza esclusiva statale.¹¹⁶

Su questa involuzione giurisprudenziale ha certamente avuto grande impatto la legge costituzionale n. 1/2012¹¹⁷, che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio bilancio,

¹¹³ (Giarda, 2001, p. 1438) In dottrina è stato evidenziato come il nuovo testo dell'art. 119 Cost. non abbia affrontato in modo diretto la questione più importante di un modello di perequazione: se cioè le quote del fondo devono eliminare o solo ridurre le differenze di entrata causate dalle differenze interregionali nella capacità fiscale.

¹¹⁴ Per la rilevanza della distinzione, anche in merito alla sindacabilità dell'accordo finanziario, si rinvia alla trattazione della giustiziabilità degli accordi del par. 8.2.3.1

¹¹⁵ Cfr., tra le tante, Corte cost. n. 37 del 2004.

¹¹⁶ Sul punto si veda (Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti Stato Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012, 2015*), il quale sottolinea come già prima della riforma del 2012 si leggevano in connessione le norme di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ed i principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio desumibili dall'art. 81, quarto comma, Cost. nella versione originaria.

Fra le pronunce più recenti si può richiamare la sentenza Corte cost. n. 156 del 15, che al punto 4.1 Cons. Dir afferma: "Secondo quanto la Corte ha già osservato, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costi-tuzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della l. cost. 1/12 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. 60/13). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sent. 175/14)." Omissis... Per i medesimi motivi, la Corte ha, altresì, specificato che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari (sent. Corte Cost. nn. 82/15, 120/08, 169 e 82/07, 353/04).

¹¹⁷ Lo Stato italiano ha adempiuto agli obblighi previsti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114. Gli Stati firmatari del Trattato, infatti, si erano impegnati a recepire le regole del «patto di bilancio» «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». Sul punto, ampiamente, (Brancasi, 2014)

parzialmente riscrivendo gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione¹¹⁸ e demandando ad una legge rinforzata la disciplina del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.¹¹⁹

La riforma in parola ha investito direttamente le relazioni finanziarie tra centro e periferia: da un lato, infatti, ha condizionato l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; dall'altro, ha introdotto nell'art. 119 Cost. un espresso vincolo per queste ultime: il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Nell'impossibilità di trattare esaustivamente la complessa riforma della finanza pubblica avviata nel 2012, basti qui ricordare che con essa si è introdotta un'unica nuova competenza esclusiva dello Stato, quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo il dettato del nuovo art. 117, secondo comma, lett. e), Cost..

Pertanto, l'armonizzazione dei bilanci, che prima della riforma era dalla stessa Costituzione collocata fra le competenze concorrenti del legislatore statale (in "endiadi" con il coordinamento della finanza pubblica), viene promossa di grado: l'intervento dello Stato può dunque concernere ora la disciplina generale dell'intera materia, senza essere limitato alla sola determinazione dei principi fondamentali¹²⁰. In tal modo, la competenza concorrente riconosciuta alle Regioni in materia contabile (già prima della riforma del Titolo V) viene fortemente ridimensionata in favore dello Stato, a conferma dell'accentramento della disciplina (anche) in questa materia.¹²¹

Passando dal piano costituzionale a quello delle fonti ordinarie, va ricordato che la concretizzazione del disegno costituzionale dell'art. 119, Cost., novellato è avvenuta, tardivamente, solo con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

¹¹⁸In particolare, l'art. 81, sesto comma, Cost., novellato, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due menzionati principi. Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». L'art. 117 Cost. è stato modificato mediante lo scorporo della «armonizzazione dei bilanci pubblici» dall'endiadi con il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal secondo comma alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Infine, all'art. 119 Cost., dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

¹¹⁹ Si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

¹²⁰ (Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti Stato Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012, 2015*), nel commentare, tra le altre, la sentenza Corte Cost. n. 87 del 2014.

¹²¹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 309).

In senso contrario, in dottrina si è evidenziato come, pur dopo la recente riforma costituzionale, l'art. 117 Cost. non fa riferimento al sistema contabile delle Regioni né di quello degli enti locali per cui, trattandosi anche in questo caso di due distinte e specifiche materie, è necessario ritenere che la relativa potestà legislativa sia da ascrivere alla competenza residuale di tipo esclusivo delle Regioni (comma 4) e, eventualmente, alla potestà regolamentare degli enti locali. Secondo questa impostazione, le Regioni continuerebbero quindi a poter disciplinare il loro sistema contabile senza incontrare il limite dei principi fondamentali né quello delle disposizioni statali di coordinamento finanziario. Gli unici limiti che le Regioni incontrerebbero nell'esercizio della loro potestà legislativa discenderebbero dalle disposizioni di «armonizzazione dei bilanci pubblici», per le quali era appunto stabilita una potestà concorrente di Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost.) che la recente riforma costituzionale ha trasformato in potestà esclusiva dello Stato. Tuttavia, la trasformazione dell'armonizzazione in materia di potestà esclusiva non dovrebbe comportare alcun radicale cambiamento, se non quello di ricomporre la corrispondenza del tipo di potestà esercitata all'inevitabile contenuto delle disposizioni da adottare con l'esercizio della medesima, poiché se precedentemente il legislatore statale poteva emanare soltanto principi fondamentali per armonizzare i bilanci, in realtà appariva difficile armonizzare senza disposizioni sufficientemente di dettaglio. In questi termini: (Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, 2014, p. 76).

Tale legge, nel coniugare autonomia e responsabilità finanziaria dei diversi livelli di governo, persegue l'obiettivo di una maggiore trasparenza e verificabilità, da parte degli elettori, della utilizzazione delle risorse pubbliche e dell'azione degli amministratori.

In particolare, il predetto provvedimento normativo, nell'assicurare autonomia di entrata e di spesa alle Autonomie, intende sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica, con il dichiarato obiettivo di garantire la "massima responsabilizzazione" nell'amministrazione della spesa¹²².

Al fine di favorire lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, la legge demanda a successivi decreti delegati la disciplina sia dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sia l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e l'utilizzazione delle risorse aggiuntive, nonché, infine, l'individuazione di principi generali per l'attribuzione alle Autonomie di un proprio patrimonio e per l'ordinamento di Roma capitale.¹²³

Rinviando al paragrafo successivo l'esame dello stato di attuazione della riforma, occorre ora spostare l'attenzione sul diverso piano dei raccordi tra centro e periferia, congegni necessari alla concretizzazione del nuovo assetto finanziario del Paese, ispirati al principio di leale collaborazione.

Al riguardo, va ricordato che con la legge di attuazione del federalismo fiscale sono stati istituiti tre nuovi organi: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3, legge n. 42/2009)¹²⁴, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4, legge n. 42/2009) e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, legge n. 42/2009 e artt. 33-37 D.lgs. 68/2011).

Lasciando in disparte l'organo parlamentare, che ha compiti consultivi e di verifica dello stato di attuazione della riforma particolare, rilevano, ai fini del presente lavoro, le attribuzioni conferite agli altri due organi.

In particolare, la Commissione tecnica paritetica (COPAFF), è stata istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi attuativi della legge n. 42/2009. Come suggerito dallo stesso nome, che rievoca le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali, essa si componeva di una rappresentanza bilaterale di tecnici di parte statale e di parte rappresentativa delle autonomie territoriali.¹²⁵

¹²² L'abbandono del criterio della spesa storica è stato accolto con favore: l'assegnazione di risorse agli enti locali in misura pari alla spesa sostenuta in precedenza, senza alcuna considerazione per l'oculatazza nella gestione delle risorse finisce per perpetuare se non aggravare le situazioni di dissesto esistenti. (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 313).

¹²³ Il termine di 24 mesi per l'adozione dei decreti è stato successivamente prorogato a 30.

¹²⁴ La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro.

¹²⁵ La COPAFF era formata da trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT, e, per i restanti trenta, per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione; essa operava con la partecipazione di un rappresentante tecnico della Camera e di uno del Senato, nonché di un rappresentante tecnico delle Assemblée legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Tale Commissione, scaduto il termine per l'esercizio della delega, è stata soppressa a decorrere dal 2015¹²⁶.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, invece, è ancora operativa nell'ambito della Conferenza Unificata¹²⁷ quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato.¹²⁸

A tale organo sono attribuiti numerosi compiti, tra i quali vanno ricordati: il concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con funzioni di controllo circa la loro attuazione e di proposta di interventi necessari ai fini del loro rispetto; le funzioni di proposta di criteri per la corretta utilizzazione dei fondi perequativi, nonché poteri di verifica circa la loro applicazione; la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo; la verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e agli obiettivi di servizio e la promozione della conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale. Svolge, infine, funzioni consultive, nella forma del parere, sul Documento di economia e finanza per la predisposizione della legge di bilancio dello Stato (art. 10, comma 5, Legge n. 196 del 31 dicembre 2009).

3.4.1 (In)attuazione nelle regioni ordinarie

In attuazione della legge delega n. 42/2009 sono stati emanati alcuni decreti legislativi¹²⁹, ma la riforma, pur delineata nelle sue linee portanti¹³⁰, a quasi dieci anni dalla sua entrata in vigore è rimasta di fatto incompiuta¹³¹, anche a causa della crisi economico-finanziaria nel frattempo sopravvenuta.

¹²⁶La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è stata soppressa con l'art. 1, comma 34, L. 28 dicembre 2015, n. 208.

¹²⁷ Per la descrizione del cd Sistema delle conferenze si rinvia al par. 5.2.

¹²⁸ Ai sensi dell'art. 34 d.lgs. 68/2011, la Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più Ministri da lui delegati; ne fanno parte altresì il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il Ministro dell'interno, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro per la salute, il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o suo delegato, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI o suo delegato, il Presidente dell'Unione province d'Italia - UPI, o suo delegato. Ne fanno parte inoltre sei presidenti o assessori di regione, quattro sindaci e due presidenti di provincia, designati rispettivamente dalla conferenza delle regioni e delle province autonome, dall'ANCI e dall'UPI in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza territoriale e demografica, acquisiti in sede di conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo n. 281 del 1997.

¹²⁹Si tratta, in particolare, di nove decreti legislativi e segnatamente: decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42); decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale); decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province); decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale); decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.); decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42); decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42); decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42); decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale).

¹³⁰ (Brancasi, 2014, p. 52).

¹³¹ Sullo stato di attuazione della riforma, i relativi punti di forza e punti deboli, nonché gli interventi ancora da realizzare, si veda ampiamente (Antonini, Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa., 2014).

A partire dal 2010, infatti, la recessione economica di dimensioni sovranazionali ha indotto il Governo ad una politica di tagli lineari e di *spending review*¹³² che ha tanto progressivamente quanto drasticamente falciato, anziché aumentarle, le risorse destinate alle Autonomie¹³³

Non è stato completato, inoltre, un tassello fondamentale della riforma, ovvero il processo di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi, nonché degli obiettivi di servizio, sulla base della determinazione dei costi e fabbisogni standard.¹³⁴ Tale individuazione costituisce, infatti, condizione necessaria per la realizzazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dalla legge delega n. 42/2009, in attuazione dall'art. 119 Cost.¹³⁵

Dopo numerosi rinvii, appare significativo notare che la legge di bilancio per il 2018 ha postposto al 2020¹³⁶ l'applicazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni, nella parte in cui sopprime i trasferimenti erariali e contestualmente prevede il finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali a costi standard mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo.

Nella perdurante mutevolezza e provvisorietà dei rapporti finanziari Stato-Regioni che ha caratterizzato l'ultimo decennio¹³⁷, la Corte costituzionale ha peraltro ritenuto legittime forme di finanziamento statale di spese regionali, ancorché non riconducibili ad alcuna delle tipologie individuati dall'articolo 119 Cost.¹³⁸

In definitiva, ripetutamente rinviata l'attuazione della riforma¹³⁹ e fortemente ristretta la potestà impositiva regionale, dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, attualmente le Regioni ordinarie finanziano le prestazioni erogate (soprattutto in materia di salute, assistenza sociale, trasporto pubblico e per alcuni aspetti dell'istruzione), secondo regole differenziate, largamente riconducibili a modelli di finanza derivata (o limitatamente compartecipata), soprattutto nella forma di

¹³² Il riferimento è da intendersi effettuato, in particolare, ai seguenti: d.l. 78/2010, d.l. 201/2011, d.l. 95/2012.

¹³³ Sul punto (Antonini, Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa., 2014) e in particolare a partire da p. 18 laddove viene analizzata la congiuntura economica e politica che non ha favorito l'attuazione del federalismo fiscale. Si veda anche l'ampia relazione della Commissione Parlamentare (Commissione parlamentare p. l., 15 gennaio 2018) : *"E, d'altro canto, occorre ricordare che poco dopo l'avvio dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, dunque dell'esercizio della relativa delega, i trasferimenti da trasformare in fiscalità di autonomia furono progressivamente ridotti e pressoché azzerati in ragione della crisi economico-finanziaria. Il processo di superamento della finanza derivata e la sua trasformazione in maggiore autonomia di entrata (per i trasferimenti con carattere di continuità e generalità) - predicati dalla legge 42 e dai decreti di attuazione - sono stati così frustrati sul nascere."*

¹³⁴ Ai sensi dell'art. 13 comma 6 d.lgs. 68/2011 la Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, effettua una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi.

¹³⁵ (Antonini, Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa., 2014, p. 41).

¹³⁶ Si tratta dell'articolo I, comma 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha rinviato all'anno 2020 i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali come disciplinati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

¹³⁷ (Commissione parlamentare p. l., 15 gennaio 2018) la quale sottolinea come ciò che caratterizza in maniera più evidente l'attuale stagione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali è la transizione, ovvero sia la mutevolezza e conseguente provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa.

¹³⁸ Nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., non potendo al momento dirsi determinato né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale, né il livello adeguato di servizio, l'esigenza di assicurare la garanzia di uno standard di omogeneità nella fruizione del servizio su tutto il territorio nazionale legittima il costante concorso del legislatore statale al finanziamento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale (Corte Cost. n. 273 del 2013).

¹³⁹ Si veda anche l'Accordo sancito in Conferenza Stato- Regioni del 10 ottobre 2019 con cui le Regioni a statuto ordinario e lo Stato hanno, tra l'altro, concordato l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, come disciplinati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, dall'anno 2021.

trasferimenti erariali periodicamente (e frammentariamente) disposti dalla legislazione finanziaria statale.¹⁴⁰

La sopravvenuta crisi economico finanziaria, del resto, non solo ha determinato la battuta d'arresto della riforma in senso federalista del sistema fiscale del Paese, ma ha anche comportato una rinnovata espansione di trasferimenti o comunque di forme di entrata direttamente regolate dal centro, con conseguente severa penalizzazione dell'autonomia fiscale e della responsabilizzazione delle Autonomie territoriali.¹⁴¹

3.4.2 Attuazione nelle Autonomie differenziate: il principio dell'accordo

Pur non trovando applicazione le disposizioni dell'art. 119 Cost. nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, la Corte costituzionale ha esteso anche a queste ultime l'applicazione di alcuni tratti fondamentali della propria giurisprudenza in materia concernenti, in particolare, il limite dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica¹⁴².

Al fine di garantire l'unità economica della Repubblica e l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche di cui ai novellati artt. 81 e 119 Cost., nonché di ottemperare ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, infatti, la Corte ha ritenuto applicabili i principi in discorso anche alle Autonomie speciali, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata".¹⁴³ Per questo aspetto, vi è dunque una sostanziale coincidenza tra i limiti posti all'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie e di quelle speciali.¹⁴⁴

Per quanto concerne più nel dettaglio il federalismo fiscale, invece, la legge n. 49/2009 ed i relativi decreti attuativi non trovano applicazione nelle Regioni a Statuto speciale, ad eccezione degli articoli 15, 22 e 27,¹⁴⁵ come espressamente previsto dall'art. 1, comma 2, della medesima legge e come confermato dalla giurisprudenza costituzionale.¹⁴⁶

¹⁴⁰ (Rivosecchi G., Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, 2019, p. 13). Secondo la relazione della Commissione parlamentare, la finanza derivata, ovverosia le risorse trasferite da un ente territoriale a un altro, costituisce un ulteriore elemento da cui desumere il protrarsi della transizione. Infatti, l'articolo 119 della Costituzione – dopo avere previsto le tipologie di entrata date dai tributi propri e dalle compartecipazioni – consentirebbe quali forme di trasferimenti solo: il fondo perequativo, istituito con legge dello Stato e senza vincoli di destinazione, in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma); gli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni (quinto comma). Eppure permangono nel nostro ordinamento forme di finanza derivata non riconducibili al modello costituzionale (Commissione parlamentare p. l., 15 gennaio 2018).

¹⁴¹ (Commissione parlamentare p. l., 15 gennaio 2018, p. 13).

¹⁴² Oltre all'applicazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha affermato che le manovre di finanza pubblica possono comportare una diminuzione della disponibilità finanziaria anche delle Autonomie speciali, potendo il legislatore ad es. sempre modificare, diminuire e perfino sopprimere i tributi erariali (*ex multis* sentenze Corte cost. n. 155 del 2006 e n. 246 del 2015).

Le Regioni speciali, pertanto, da un lato sono soggette, pur non nella stessa misura delle altre Regioni, ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dall'altro lato, invece, sono coinvolte nella partecipazione alla perequazione e alla solidarietà nazionali con modalità del tutto peculiari. Sul punto si veda il contributo di (Cerruti, 2017, p. 1 e ss.).

¹⁴³ In questo senso: Corte cost. 60 del 2013. Si vedano anche: Corte cost. sentenze n. 36 del 2004; n. 353 del 2004; n. 120 e 159 del 2008; n. 229 del 2011; n. 219/2013; n. 77/2015). Tali principi però non dovrebbero applicarsi per le spese che gravano per intero sulle Autonomie speciali e alle quali dunque lo Stato non concorre (si veda, ad esempio, la sentenza n. 341 del 2009, secondo cui "*Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento*" punto 6 Considerato in diritto).

¹⁴⁴ (Tarlì Barbieri & Carretti, 2016, p. 389).

¹⁴⁵ Si tratta, rispettivamente, delle disposizioni sul finanziamento delle città metropolitane (art. 15); sulla perequazione infrastrutturale (art. 22); sul coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 27).

¹⁴⁶ Sentenze Corte cost. n. 201 del 2010 e n. 178 del 2012.

In particolare, l'art. 27 della legge n. 42/2009 prevede che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrano, nel rispetto degli statuti speciali, al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, con il graduale superamento del criterio della spesa storica, secondo criteri e modalità stabiliti con norme di attuazione statutaria¹⁴⁷.

In tal modo, la legge n. 42/2009 ha scelto di non mettere in discussione i regimi finanziari speciali, ma, limitandosi ad affermare l'obbligo di concorso delle autonomie speciali al patto di stabilità, ha privilegiato la "via dell'accordo" demandato criteri e modalità della partecipazione alle norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Al riguardo, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'art. 27 pone una vera e propria "riserva di competenza" per le norme di attuazione degli statuti¹⁴⁸, che costituiscono un "autentico presidio procedurale della specialità finanziaria"¹⁴⁹ di tali enti.

Al contempo, tuttavia, la medesima giurisprudenza non ha escluso la legittimità di previsioni legislative statali transitorie impositive di misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica nel contesto di "emergenza finanziaria".

Il principio "pattizio", pertanto, può, in casi particolari, essere derogato dal legislatore statale, al quale è consentita la determinazione unilaterale delle misure di finanza pubblica per assolvere provvisoriamente all'onere di assicurare – nei tempi previsti - il raggiungimento degli obiettivi finanziari in attesa del perfezionarsi degli accordi bilaterali.

Passando dal piano degli strumenti pattizi a quello del sistema dei raccordi collaborativi, si segnalano anche in questo ambito alcune particolarità relative alle autonomie speciali.

Innanzitutto l'art. 27 della legge n. 42/2009 prevede che, alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate. Si tratta, in realtà, di una disposizione riproduttiva delle previsioni contenute negli Statuti speciali, che prevedono l'intervento alle sedute del Consiglio dei Ministri del Presidente della Regione quando sono trattate questioni che riguardano la Regione.¹⁵⁰

In secondo luogo, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) prevista dall'art. 4 della legge n. 42/2009 era stata affidata anche un'attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. In particolare, nell'esercizio di tale funzione, la composizione della Commissione sarebbe dovuta mutare, con integrazione di un

¹⁴⁷ In particolare, ai sensi dell'art. 27 comma 2, l. cit., le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite e rizzano i rispettivi territori o parte spettano a quelli corrispondentemente per le medesime funzioni dallo complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.

¹⁴⁸ Corte cost. n. 71 del 2012; n. 241 del 2012; n. 89 del 2015.

¹⁴⁹ Gli enunciati della Corte sono evidenziati nella relazione di (Gallo, *Profili finanziari del Regionalismo differenziato*, 2013, p. 8).

¹⁵⁰ Ad es. art. 44 Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Per gli altri esempi si rimanda al par. 1.2.

rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata. Non risulta, però, che tale ricognizione sia stata effettuata.¹⁵¹

Da ultimo, in attuazione del principio di leale collaborazione, è stato istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Autonomia speciale (art. 27 comma 7, legge citata).

Al predetto tavolo, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, era stato assegnato il compito (invero arduo) di individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Autonomie speciali agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi del federalismo fiscale con i nuovi assetti della finanza pubblica.¹⁵²

Tale strumento collaborativo non ha dato buona prova di sé. Alla via immaginata dal legislatore, si è preferito, nei fatti, il ricorso ad accordi bilaterali, negoziati direttamente tra il Governo e la singola Autonomia.

A breve distanza dall'approvazione della legge n. 42/2009, infatti, si sono avviate le trattative bilaterali che hanno aperto la cd. "stagione degli accordi"¹⁵³ tra Governo e singola Autonomia speciale.¹⁵⁴

Il contenuto di tali accordi è stato poi trasfuso prevalentemente in leggi ordinarie dello Stato .
155

Negli anni successivi, tuttavia, il legislatore statale ha progressivamente ridefinito il contributo delle autonomie speciali agli obiettivi di risanamento, facendo ricorso ad istituti di limitazione dell'autonomia finanziaria speciale quali riserve all'erario ed accantonamenti di risorse

¹⁵¹ Di tale attività in composizione integrata non vi è però traccia nei documenti consultabili sul sito della Commissione in <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>, né nei compiti della Commissione elencati nel discorso di insediamento del Presidente, (Antonini, Insediamento della Commissione tecnica paritetica, 2009).

¹⁵² Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, si assicurava l'organizzazione del tavolo (art. 27, c. 7 l. cit.).

¹⁵³ A partire dalla fine del 2009 si aprono due "stagioni" di accordi bilaterali fra lo Stato e le singole autonomie territoriali speciali, accomunate dal fatto di dare vita ad una fonte statale rinforzata che amplia la competenza delle Regioni speciali senza che si ricorra alle norme di attuazione né (trattandosi della disciplina finanziaria) alla revisione degli Statuti attraverso il procedimento ex art. 138 Cost..

I primi accordi sono conclusi nel biennio 2010 e 2011 e segnatamente: L. 191/2009, art. 2, c. 106-126 e tit. VI dello Statuto per il Trentino Alto Adige; l. 220/2010, art. 1, c. 151-159 e tit. IV dello Statuto per il Friuli Venezia Giulia; l. 220/2010, art. 1, c. 160-164 e d.lgs. 12/2011 per la Valle d'Aosta; successivamente nel 2014 vengono stretti accordi con Sicilia (9.6.2014), Sardegna (21.7.2014), Trentino Alto Adige e Province autonome (15.10.2014) ed il Friuli Venezia Giulia (23.10.2014), a carattere prevalentemente transattivo perché riconoscono particolari prerogative alle Speciali in cambio della rinuncia da parte loro al contenzioso pendente.

¹⁵⁴ Sottolinea (Cerruti, 2017, p. 8) che, dopo l'adozione della legge 42/2009 si assiste ad una diversa declinazione del principio pattizio che, anziché convogliare nelle tradizionali norme di attuazione degli Statuti speciali, confluisce preferibilmente in alcune leggi ordinarie dello Stato in materia finanziaria. Secondo questa dottrina, le ragioni che stanno alla base della preferenza dello strumento della fonte atipica legislativa rispetto alla norma di attuazione, dipendono dalla diversità dell'organo interlocutore. La sede parlamentare offrirebbe innanzitutto una maggiore considerazione del punto di vista regionale che, nel procedimento di adozione dei decreti di attuazione, vede spesso prevalere la volontà del Governo; in secondo luogo, il Parlamento non solo è, al suo interno, meno compatto, ma annovera anche fra i propri componenti i parlamentari eletti nella Regione speciale, che ne possono supportare politicamente le istanze; leggi come quella di stabilità, infine, soggiacciono a tempi certi di approvazione, non differibili come possono essere invece quelli per i decreti di attuazione.

¹⁵⁵ Va segnalato, tuttavia, che fa eccezione la modifica dello Statuto della Regione autonoma Trentino Alto Adige; la natura della fonte che recepisce l'accordo è rilevante per la giustiziabilità della violazione dell'accordo medesimo, che sarà trattata al par. 8.2.3.1.

nel bilancio statale. Ciò ha determinato la riapertura del contenzioso Stato-Regioni innanzi alla Consulta.¹⁵⁶

Da ultimo, le norme statali hanno dato luogo a forme di “autocoordinamento”, in forza delle quali, cioè, viene annualmente demandata ad un’intesa in Conferenza tra tutte le Regioni la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento del risparmio complessivo unilateralmente fissato dallo Stato, salva la facoltà di adottare accordi bilaterali da parte dello Stato con ciascuna autonomia speciale.¹⁵⁷

3.4.3 Coordinamento in materia di finanza pubblica: statico o dinamico?

A conclusione della disamina effettuata sulla portata delle disposizioni dell’art. 119 Cost. e sulla attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni ordinarie ed in quelle speciali, va ripresa la distinzione terminologica tra collaborazione e coordinamento e, all’interno del secondo, tra coordinamento in senso statico e dinamico, cui si è fatto cenno all’inizio del presente paragrafo.

L’analisi effettuata ha dimostrato, infatti, che il necessario raccordo tra Stato e Regioni in materia di finanza pubblica pare assumere non tanto il carattere di una collaborazione “di risultato”, volta a perseguire un obiettivo unitario e a garantire al contempo la pari ordinazione dei soggetti interessati¹⁵⁸; ma, al contrario, sembra trattarsi, come testualmente previsto dal dettato costituzionale, di un vero e proprio “coordinamento” in cui è essenziale il ruolo dello Stato, in posizione di vertice rispetto alle Regioni ed agli altri enti infraregionali.

Nell’esercitare tale coordinamento, lo Stato si è orientato non tanto a definire le grandi linee del sistema tributario e finanziario e gli ambiti materiali di competenza degli enti territoriali sul lato dell’entrata e della spesa (coordinamento in senso statico), quanto piuttosto ad assicurare puntuali e reattive risposte del sistema di contabilità pubblica agli obiettivi imposti dall’Unione europea (coordinamento in senso dinamico).¹⁵⁹

Le cause di tale fenomeno vanno ricercate nel testo della Carta fondamentale, ove è stato lasciato imprecisato il contenuto della potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, senza distinguere il momento statico della attuazione del disegno costituzionale e della conformazione degli ambiti di spettanza per ciascun livello di governo,

¹⁵⁶ In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto legittimo il ricorso all’istituto dell’accantonamento transitorio di quote di compartecipazione ai tributi erariali cfr. Corte cost. 188 del 2016.

¹⁵⁷ Art. 1 commi 680-684 legge n. 20872015 (legge di stabilità 2016) e l’apposita intesa conseguita in Conferenza Stato Regioni l’11 febbraio 2016.

In caso di mancata partecipazione delle Regioni speciali all’intesa, gli oneri ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune. Per questo motivo, il comportamento delle Regioni speciali, sottrattesi all’intesa in Conferenza, è stato oggetto di censura da parte della Corte costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione. “*Con riferimento al caso di specie, questa Corte non può conclusivamente esimersi dall’osservare che la mancata partecipazione delle autonomie speciali all’autocoordinamento (testualmente riferito a tutte le Regioni), l’assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d’intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l’anno 2017, costituiscono comportamenti non ispirati al ricordato dovere di collaborazione e discussione.*” Cfr. 4.4.1. Considerato in diritto sent. Corte cost. n. 154 del 2017.

¹⁵⁸ Nega l’esistenza di una siffatta collaborazione (Bertolino C. , 2007, p. 163).

¹⁵⁹ (Rivosecchi G. , Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali, 2010, p. 2).

rispetto alla regolazione delle modalità, anche contingenti e dunque dinamiche, di esercizio dei poteri decisionali per tali ambiti.¹⁶⁰

Ne è derivato che, di fronte ad una riforma ancora incompiuta e per far fronte alla congiuntura economica sfavorevole, lo Stato ha esercitato la propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica in maniera essenzialmente dinamica, senza provvedere a riconformare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali cui aveva iniziato a mettere mano, ma anzi mettendone radicalmente in discussione l'assetto¹⁶¹.

Il tutto, come ricordato, con l'avvallo della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha dilatato a dismisura la nozione dei "principi" della materia, permettendo una legislazione statale pervasiva degli ambiti materiali delle Regioni, anche speciali, giustificata dalla congiuntura economica.

3.5 Il potere sostitutivo (art. 120, secondo comma, Cost.)

L'art. 120, secondo comma, della Costituzione, come novellato dalla L. cost. 3/2001, ha disciplinato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti di organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

Come si è già anticipato, si tratta dell'unica disposizione della Carta costituzionale che contiene un esplicito riferimento alla leale collaborazione.

In particolare, l'esercizio del potere sostitutivo deve essere esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, ed è collegato al ricorrere di circostanze eccezionali, quali: il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o di normativa comunitaria; il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, nonché la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.¹⁶²

Va da subito sottolineato che del potere sostitutivo non vi era traccia nel testo della Carta del 1948.¹⁶³

¹⁶⁰ (Brancasi, L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, 2014, p. 53).

¹⁶¹ (Brancasi, L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, 2014, p. 53).

¹⁶² In dottrina è stato osservato che l'art. 120, secondo comma, Cost. pone a base dell'intervento surrogatorio del Governo presupposti che ricalcano quelli elaborati dalla giurisprudenza costituzionale quali concretizzazioni dell'interesse nazionale anteriormente alla riforma del Titolo V (Giuffrè, 2003, p. 1).

¹⁶³ Vigente l'originario Titolo V, al momento dell'attuazione della riforma regionale sono state introdotte alcune previsioni generali di potere sostitutivo, con riferimento alle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni nonché con riferimento all'attuazione degli obblighi comunitari. In particolare, l'art. 2 della l. 22 luglio 1975, n. 382 prevede che: "In caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale."; l'art. 4 c. 3 del DPR 616/1977, oggi abrogato, prevedeva che "Il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975"; infine, l'art. 6, c. 3 del DPR 616/1977 ancora prevede che "Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione della amministrazione regionale". Con l'art. 4, comma 5,

Ciononostante, nella vigenza dell'originario Titolo V, introdotte alcune ipotesi di potere sostitutivo da parte del legislatore ordinario¹⁶⁴, la Corte costituzionale aveva provveduto a plasmare l'istituto, sottolineando l'eccezionalità del potere surrogatorio dello Stato ed elencandone presupposti sostanziali e requisiti procedurali.¹⁶⁵ Si trattava, in ogni caso, di un potere sostitutivo avente natura amministrativa, volto cioè ad incidere sulla sfera di autonomia delle Regioni nell'esercizio di funzioni proprie o delegate dallo Stato, che consentiva a quest'ultimo di sopperire all'inerzia nell'adozione di uno specifico atto amministrativo, e con esclusione, quindi, di ipotesi di sostituzione in via legislativa.¹⁶⁶

Ciò premesso con riguardo al potere sostitutivo anteriormente alla riforma del 2001, va ora precisato, nell'economia del presente lavoro, che la disposizione costituzionale in esame affida ad una legge ordinaria la definizione di procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati "nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

della L. 59/1997, inoltre, si è previsto un potere sostitutivo dello Stato in caso di omessa adozione, nel termine dato, della legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa.

Per un'approfondita analisi dei poteri sostitutivi statali si rinvia a (Mainardis, Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, 2007).

¹⁶⁴ Da ultimo, l'art. 5, d.lgs. 112/1998, con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, ha previsto un'ulteriore ipotesi di potere sostitutivo in caso di accertata inattività degli enti territoriali che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali. In particolare, decorso inutilmente il termine assegnato per provvedere, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. La disposizione citata si segnala per essere la prima previsione generale di disciplina della sostituzione statale nei confronti delle funzioni amministrative proprie delle Regioni, giustificata dalla tutela di tutti gli altri interessi nazionali diversi dal rispetto degli obblighi comunitari da parte dello Stato. Sulla ricostruzione del potere sostitutivo statale dagli anni '70 al nuovo Titolo V si veda (Mainardis, Poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, 2001).

¹⁶⁵ A partire dalla sentenza n. 177 del 1988, la Corte costituzionale ha individuato i presupposti sostanziali e requisiti procedurali per la sostituzione in via amministrativa, e cioè: 1) la necessità che il potere sostitutivo sia previsto in legge; 2) la previa accertata inerzia dell'ente territoriale sostituito; 3) la necessità che l'attività oggetto di sostituzione abbia carattere vincolante; 4) la necessità di adeguate garanzie procedurali per l'ente sostituito, in virtù del principio di leale collaborazione; 5) la necessità che la sostituzione sia attivata da organi di governo dell'ente 6) l'esercizio di poteri sostitutivi in conformità al principio di sussidiarietà.

Data l'importanza della decisione, se ne riporta il passaggio fondamentale per il tema che ci occupa: *"Tuttavia, quando è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita. Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato. In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (...). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale). In terzo luogo, il potere sostitutivo può esser esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale). Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della <leale cooperazione>, che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (...). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale .".* Punto 5.2 del Considerato in diritto Corte cost. sent. 177 del 1988.

¹⁶⁶ Va segnalata, tuttavia, l'eccezionale potere sostitutivo in via normativa previsto dall'art. 4, comma 5, della L. 59/1997, in sede di attuazione della riforma Bassanini. In particolare, si è previsto un potere sostitutivo dello Stato in caso di omessa adozione, nel termine dato, della legge regionale di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. Verificata l'inerzia della regione nel termine indicato, il Governo era stato delegato ad emanare uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali, le cui disposizioni cedevoli erano destinate ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

L'attuazione del disposto costituzionale è avvenuto, come già ricordato, con la legge n. 131/2003, cui occorre dunque fare riferimento, e in particolare a quanto previsto dall'art. 8, rubricato "Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo".

In estrema sintesi, l'art. 8 della legge n. 131/2003 prevede, al primo comma, una disciplina generale del potere surrogatorio statale; al secondo comma, un'ipotesi specifica di tale potere in caso di violazione della normativa comunitaria; al terzo comma, l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane - esplicitando che, in tali casi, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione -; al quarto comma, una procedura per i casi d'urgenza e, al sesto comma, l'enunciazione del principio di proporzionalità quale criterio guida per l'adozione dei provvedimenti sostitutivi. Il sesto e ultimo comma pone invece il divieto di adottare atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva delle Regioni, affidando al Governo la possibilità di promuovere l'adozione di intese per favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Come è stato sottolineato, l'entrata in vigore della legge 131/2003 ha sciolto solo in minima parte i dubbi ermeneutici legati all'art. 120 della Costituzione e, per converso, ne ha introdotti di altri.¹⁶⁷

Con riferimento alla disposizione costituzionale novellata, la dottrina si era infatti da subito interrogata in merito alla natura (politica o giuridica)¹⁶⁸ ed al contenuto dei poteri sostitutivi (se limitati all'attività amministrativa ovvero se estesi all'attività legislativa, anche in relazione al coordinamento dell'art. 120 con l'art. 117, quinto comma, Cost.); sull'ammissibilità - nel silenzio del disposto costituzionale - di poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali e sulla necessità o meno dell'inerzia come presupposto per l'attivazione del potere surrogatorio; sull'applicabilità dell'art. 120, secondo comma, Cost. alle Regioni speciali ed alle Province autonome, nonché, infine, sul significato del richiamo ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Alcuni di questi temi sono stati esplicitamente affrontati e risolti dalla Corte costituzionale, a ridosso dell'adozione della legge 131/2003.

In particolare, la Consulta ha avuto modo di precisare che l'art. 120, secondo comma, Cost., configura solo un potere sostitutivo "straordinario" in capo al Governo, lasciando impregiudicata la possibilità che la legislazione di settore, statale o regionale - secondo i rispettivi ambiti di competenza - disciplini altri casi di interventi sostitutivi. Si tratta, dunque, di un potere governativo che, in virtù del collegamento a situazioni emergenziali di particolare gravità, si aggiunge - senza escluderli - ai poteri sostitutivi già presenti nell'ordinamento per consolidata tradizione legislativa.¹⁶⁹

¹⁶⁷ (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003, p. 157).

¹⁶⁸ La tesi della natura politica del potere sostitutivo si fonda sulla considerazione che il dato testuale ("il Governo può sostituirsi ad *organi* delle Regioni") sembrerebbe consentire un intervento sostitutivo che incide non sulla titolarità all'adozione di un determinato atto ma, più ampiamente, sulla titolarità di un intero ufficio (Mainardis, Poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, 2001, p. 1370). La tesi è stata respinta in quanto estrema, per l'esautoramento assoluto del ruolo delle Regioni che comporterebbe (Mainardis, Poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, 2001, p. 1372 e ss.), e perché trasformerebbe la norma di cui all'art. 120, secondo comma Cost. in una clausola capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale, sottratta a qualsivoglia controllo giurisdizionale; sul punto (Buffoni, 2007, p. 226).

¹⁶⁹ Con la sentenza n. 43 del 2004, la Corte costituzionale ha respinto la tesi impugnatoria del Governo, secondo cui il novellato art. 120 Cost. sarebbe dovuto ritenersi esaustivo di ogni possibile forma di intervento sostitutivo nell'ordinamento, configurando una riserva in favore della legge statale di ogni disciplina di poteri sostitutivi. Sulla sentenza in parola si vedano, tra i tanti, i contributi di (Merloni, Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, 2004); (Dickmann, La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a

E' stato definitivamente chiarito, dunque, come permanga la possibilità per la legge regionale, nelle materie di competenza, di disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni prevedendo anche poteri sostitutivi, purché tali poteri, in quanto eccezionali rispetto al normale riparto di attribuzioni, siano assistiti dalle garanzie costituzionali elaborate dalla giurisprudenza per i poteri sostitutivi in capo al Governo.¹⁷⁰

Sotto altro profilo, è stata anche espressamente affermata l'applicabilità dell'art. 120, secondo comma, Cost., alle Autonomie differenziate.¹⁷¹ Con l'importante precisazione, tuttavia, che il potere sostitutivo in discorso concerne le (sole) competenze ritraibili, per le Regioni speciali e le Province autonome, dal nuovo Titolo V in virtù dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, mentre, con riferimento alle competenze previste negli Statuti speciali continueranno ad applicarsi le specifiche tipologie di potere sostitutivo contemplate negli Statuti o nelle relative norme di attuazione.¹⁷²

Infine, la giurisprudenza della Corte ha ricollegato l'esercizio del potere sostitutivo tanto all'inerzia nell'esercizio delle competenze territoriali quanto ad un "*illegittimo esercizio*" delle competenze medesime¹⁷³, legittimando, per tale via, il ricorso al potere sostitutivo anche a competenze regionali già esercitate.¹⁷⁴

Non del tutto sopito, invece, è il dibattito in merito alla natura amministrativa ovvero anche legislativa del potere sostitutivo introdotto dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Come anticipato, è proprio la disposizione attuativa del disposto costituzionale ad aver suscitato maggiori perplessità tra gli interpreti. L'art. 8, comma 1 della legge n. 131/2003, nel dettare una disciplina generale per l'esercizio del potere surrogatorio, ha previsto, infatti, che,

Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, 2004); (Parisi, Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003, 2004); (Marazzita, 2005). Alla sentenza n. 43 del 2004 sono seguite le decisioni nn. 69 – 74 , 112 e 173 del 2004, che hanno consolidato l'orientamento che si riporta.

La dottrina ha contribuito a fare chiarezza sul *discrimen* tra poteri sostitutivi ordinari e straordinari del Governo: secondo (Buffoni, 2007, p. 293 e ss.) partendo dal presupposto che non sembra ravvisabile una diversità ontologica tra le due tipologie di poteri, perché entrambi hanno natura giuridica e in particolare amministrativa, costituiscono reazione all'inerzia e derogano al normale riparto di competenze, si conformano al principio di sussidiarietà e lasciano in capo al sostituto la titolarità della funzione provvisoriamente esercitata dal sostituto, si è osservato che il disposto dell'art. 120, secondo comma Cost., nel rispetto delle modalità procedurali individuate dall'art. 8 L. 131/2003, legittima direttamente ed immediatamente un potere sostitutivo del Governo, avente natura straordinaria perché è ammesso solo laddove l'inerzia di un determinato livello di governo sia idoneo a compromettere il soddisfacimento degli interessi nazionali richiamati nella norma.

¹⁷⁰ La citata sentenza Corte cost. n. 43 del 2004, infatti, richiama espressamente anche per i poteri sostitutivi "regionali" i presupposti sostanziali e procedurali dell'istituto, individuati dalla giurisprudenza consolidata.

¹⁷¹ Corte cost. sentenza n. 236 del 2004. In particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dell'art. 8, l. 131/2003, sul rilievo che il potere sostitutivo contemplato nel novellato Titolo V "faccia sistema" con le norme costituzionali di allocazione delle competenze e sia finalizzato ad assicurare, nelle ipotesi patologiche, un intervento degli organi centrali a tutela degli interessi unitari, non potendo dunque non applicarsi nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata. Tuttavia, poiché il potere sostitutivo in parola si fonda sulle competenze attribuite ex artt. 117 e 118 Cost. agli enti sub-statali ed il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con norme di attuazione statutaria ai sensi dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ne deriva, secondo la Corte, che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo resta priva di efficacia nei confronti delle Autonomie differenziate e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali.

¹⁷² Al riguardo, si è osservato in dottrina come l'esegesi della pronuncia Corte cost. n. 236 del 2004 potrebbe portare ad esiti sorprendenti e tra loro opposti. Si potrebbe ritenere, infatti, o che le Regioni speciali godono da subito delle potestà legislative aggiuntive in forza della clausola di maggior favore, ma il meccanismo sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., non opera nei loro confronti sino all'effettivo trasferimento delle risorse con norme di attuazione; oppure, all'opposto, si potrebbe sostenere che le Autonomie differenziate non godono delle ulteriori potestà legislative previste dal Titolo V per le Regioni ordinarie sino all'adozione delle relative norme di attuazione, escludendo effetti diretti all'art. 10, l. cost. 3/2001. Secondo il medesimo A., per superare l'*impasse* bisognerebbe intendere il potere di intervento sostitutivo "normativo" del Governo come riferito non all'ambito legislativo bensì regolamentare: in tal modo, infatti, le autonomie speciali sarebbero soggette al potere sostitutivo dello Stato solo se in grado di esercitare le funzioni amministrative aggiuntive loro spettanti in forza del novellato Titolo V. (Mainardis, Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali, 2005, p. 200).

Si veda anche la sent. Corte cost. 371 del 2008 e nota di (Mainardis, Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni), 2009, p. 173 e ss.).

¹⁷³ Cfr. Punto 4.1 Considerato in diritto della citata sentenza Corte cost. n. 236 del 2004.

¹⁷⁴ In senso contrario all'ammissibilità di poteri sostitutivi statali a competenze già esercitate si esprime (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003, p. 157 e ss.), il quale sottolinea come in caso di atto statale che si sostituisca *in toto* ed *ex tunc* ad un atto regionale si configurerebbe un'ipotesi di annullamento straordinario in capo al Governo oppure di perdita di efficacia dei provvedimenti regionali per valutazione unilaterale dello Stato, istituti non compatibili col vigente assetto costituzionale.

decorso inutilmente il termine assegnato all'ente territoriale per provvedere, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, possa adottare i provvedimenti necessari, *anche normativi* (corsivo nostro), ovvero nominare un apposito commissario.

Diverse le ricostruzioni dottrinali relativa alla portata della qualificazione dei provvedimenti sostitutivi del Governo in termini "anche normativi".

Secondo una prima impostazione, l'ampia formulazione del dettato costituzionale parrebbe configurare un intervento surrogatorio del Governo di natura anche legislativa, per mezzo dello strumento del decreto legge¹⁷⁵. In particolare, l'art. 8 della citata legge 131/2003 avrebbe introdotto un nuovo atto fonte di rango primario (decreto legislativo o, per la maggioranza degli interpreti, decreto legge), di natura atipica, perché adottabile sulla scorta di una previa messa in mora e di una fissazione del termine per provvedere^{176,177}. A sostegno di tale impostazione, si è valorizzato il dato testuale "Il Governo *può* sostituirsi", che sembrerebbe attribuire una facoltà e non un obbligo di sostituzione, compatibile con la surrogazione legislativa, tipicamente non vincolata nell'*an*.¹⁷⁸

In senso opposto, si è ritenuto, invece, che l'ambito di esercizio dei poteri sostitutivi non debba potersi ritenere esteso anche al piano legislativo.¹⁷⁹

Militano in favore di questa tesi svariate argomentazioni.

¹⁷⁵ Questa è l'opinione di (Luciani, Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, 2002, p. 21), secondo cui "In effetti, l'ampia formulazione della riforma (ove si prevede che il Governo possa sostituirsi ad "organi della Regione, ivi compreso il Consiglio regionale) fa pensare che i poteri sostitutivi possono essere esercitati anche nei confronti delle leggi regionali (del resto v. anche art. 117, comma 5). Nondimeno è da ritenere che il Governo potrebbe esercitare il potere sostitutivo solo a mezzo di un decreto legge, per la già segnalata esigenza di una corrispondenza qualitativa delle fonti statali e regionali, nella loro successione"; vedi anche (Rescigno, 2002, p. 816), secondo il quale "lo strumento pertinente, quando è necessario e urgente sostituirsi in deroga o in assenza di leggi regionali, sembra proprio il decreto-legge"; nonché (Caretta, L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici, 2001, p. 1229), secondo cui: "credo che una possibile soluzione potrebbe essere quella di considerare ammissibile una sostituzione del Parlamento nazionale, ricorrendo i presupposti descritti nel richiamato art. 120 (a ciò sollecitato da un disegno di legge governativo e, se del caso, da un decreto legge), sulla base di quel principio di sussidiarietà che costituisce l'asse portante dell'intera riforma"; ammette la sostituzione legislativa anche (Gianfrancesco, 2003, p. 240 e ss).

Secondo una tesi minoritaria, il Governo potrebbe fare ricorso a ordinanze *extra ordinem* a carattere provvisorio, in grado di derogare al diritto vigente. Si tratterebbe però di atti amministrativi, in quanto non determinerebbero una stabile modificazione dell'ordinamento giuridico, bensì soltanto una deroga limitata in ragione della necessità di provvedere ad esigenze straordinarie. Le ordinanze, inoltre, sarebbero legittime solo nella misura in cui fosse rispettato il giusto rapporto di proporzionalità tra la misura prevista e l'evento pregiudizievole per gli interessi di pregio costituzionale primario che l'ordinamento è chiamato a salvaguardare (Giuffrè, 2003, p. 4).

¹⁷⁶ (Marazzita, 2005, p. 8), il quale accomuna tra le ipotesi di sostituzione straordinaria dello Stato ex art. 120, secondo comma, Cost., lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente ex art. 126 Cost. e la decretazione d'urgenza. sottolinea come, nel secondo caso, "la natura innominata dell'istituto consenta all'esecutivo di sostituirsi nell'esercizio di competenze legislative regionali in ipotesi diverse da quelle tassativamente previste dal quinto comma dell'art. 117 Cost."; secondo (Rescigno, 2002, p. 816) si tratterebbe di un atto "profondamente diverso dal decreto-legge dell'art. 77, diversità che nasce da una combinazione tra questo articolo e l'art. 120. Con la conseguenza principale che si tratterebbe di un atto doppiamente provvisorio: provvisorio in attesa della legge di conversione; provvisorio in attesa dell'esercizio da parte della Regione della competenza legislativa supplita".

La tesi che si riporta era stata anche portata all'attenzione della Consulta dai ricorsi di alcune Regioni speciali avverso l'art. 8 L. 131/2003. In particolare, le Regioni ricorrenti lamentavano che "riconoscere allo Stato il potere di sostituirsi al legislatore regionale tramite lo strumento del decreto-legge altererebbe in profondità il nuovo sistema delle fonti normative, introducendo una stabile deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative. Le ragioni di incostituzionalità sarebbero aggravate dal fatto che l'art. 8, nel consentire la sostituzione, in via normativa, istituirebbe in realtà decreti-legge che si discosterebbero per aspetti essenziali dal tipo delineato nell'art. 77 Cost." (Punto 1. del Ritenuto in fatto, sentenza Corte cost. 236 del 2004). Sulla censura la Corte non si è pronunciata, pervenendo sul punto ad una declaratoria di inammissibilità.

¹⁷⁷ In senso contrario: (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003); (Scaccia, 2004, p. 886), secondo questo ultimo A., lo svolgimento di una procedura preparatoria, con la messa in mora e la fissazione di un termine per provvedere, appare incompatibile con l'essenza stessa di un provvedimento che si giustifica solo sull'assunto dell'indifferibilità dell'intervento. Inoltre, l'inutile decorso del termine e l'audizione dell'organo interessato vanno ad aggiungersi – quali ulteriori presupposti procedurali – ai requisiti cui è subordinato il ricorso al decreto legge e quindi ne alterano lo schema formale descritto dalla Costituzione. Infine, il principio della tassatività delle fonti primarie preclude alla legge ordinaria di istituire nuove fonti di rango primario.

¹⁷⁸ L'argomento è ripreso da (Scaccia, 2004, p. 891).

¹⁷⁹ (Dickmann, La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43), 2004, p. 3).

In primo luogo, la lettura sistematica dell'art. 120, secondo comma, Cost e dell'art. 117, comma quinto, Cost., dal momento che la seconda disposizione prevede espressamente per violazione di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea la sostituzione da parte dello *Stato* (intendendosi quindi ricompreso il Parlamento, titolare della funzione legislativa) e non del solo Governo (come invece nell'art. 120, secondo comma, Cost.): se riferita al potere legislativo, dunque, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. sarebbe un inutile doppione dell'art. 117, comma quinto, Cost.

Inoltre, va ricordato che il Governo è dotato di poteri normativi solo nei casi tassativamente previsti (art. 76 e 77 Cost.).¹⁸⁰

In terzo luogo, va considerato che allo Stato non solo è consentita una sostituzione in via "legislativa" nelle materie di competenza concorrente, dettando disposizioni di dettaglio aventi natura cedevole, ma è anche possibile, in applicazione del principio di sussidiarietà, attrarre al centro l'esercizio di funzioni amministrative e, per conseguenza, della relativa disciplina legislativa, in deroga al normale riparto di competenze ¹⁸¹. Per una sostituzione "legislativa", pertanto, non vi sarebbe alcuno spazio.

Infine, secondo una tesi intermedia, l'interpretazione costituzionalmente conforme dell'inciso "*anche normativi*" dovrebbe intendersi riferita non a provvedimenti aventi forza di legge bensì esclusivamente alle fonti di natura regolamentare.¹⁸² Sul piano testuale, del resto, i soggetti "sostituibili" sono, oltre alle Regioni, gli organi di Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, cioè enti titolari di competenze normative di rango secondario. Tale lettura sarebbe in linea col dato testuale dell'art. 8 legge 131/2003 con riferimento all'esercizio di poteri, appunto, "normativi".

In favore di questa tesi, si è anche osservato come, per tale via, si consentirebbe allo Stato di effettuare una "chiamata in sussidiarietà" per il tramite dell'esercizio del potere regolamentare, e ciò, a completamento della teoria della sussidiarietà "legislativa", per la quale la Corte aveva espressamente escluso, invece, l'uso della fonte secondaria.¹⁸³

In tal modo, tuttavia, si ammetterebbe l'introduzione, per il tramite dell'art. 120, secondo comma, Cost., di un titolo di legittimazione statale all'adozione di fonti secondarie nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, in deroga all'art. 117, comma sesto, Cost.¹⁸⁴

Sulla delicata questione la giurisprudenza della Corte non ha dato una risposta risolutiva.

Nelle prime pronunce, infatti, richiamando il proprio consolidato orientamento, la Corte costituzionale ha ancorato l'esercizio dei poteri sostitutivi ad una previsione di legge¹⁸⁵, e dunque inequivocabilmente riconoscendo natura solo amministrativa ai poteri predetti.¹⁸⁶

Successivamente, con riferimento all'ampiezza del potere sostitutivo esercitabile da un organo nominato dal Governo, da un lato sembra essere stata (implicitamente) affermata la possibilità di modificare disposizioni finanziarie e di bilancio da parte di un Commissario *ad acta* per

¹⁸⁰ (Scaccia, 2004, p. 892).

¹⁸¹ Sulla sentenza Corte cost. n. 303 del 2003 si rimanda a quanto illustrato al par. 2.1.5.

¹⁸² (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003, p. 161).

¹⁸³ (Parisi, Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003, 2004, p. 5).

¹⁸⁴ In questo senso (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003, p. 161); (Scaccia, 2004, p. 893).

¹⁸⁵ Sentenza Corte cost. 43 del 2004.

¹⁸⁶ (Dickmann, La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43), 2004, p. 3).

l'attuazione di un piano di rientro del disavanzo in ambito sanitario¹⁸⁷ e, dall'altro, si è espressamente negato, invece, che ad un soggetto nominato Commissario del Governo possano essere attribuiti poteri legislativi.¹⁸⁸

Ripercorsi i tratti salienti del potere sostitutivo in parola, occorre ancora brevemente soffermarsi sui principi posti a fondamento dell'esercizio di tale potere.

L'esercizio di una competenza in deroga all'assetto ordinario del riparto delle competenze va uniformato ai principio di sussidiarietà verticale e al principio di proporzionalità, nonché infine al principio di leale collaborazione¹⁸⁹, principio, questo ultimo, filo conduttore del presente lavoro.

Tra i principi citati, solo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione godono di copertura costituzionale espressa; quanto al principio di proporzionalità, può tuttavia affermarsi che, benché richiamato solo da una fonte di rango ordinario¹⁹⁰, esso ha trovato riconoscimento nel contenzioso costituzionale regionale come sottospecie del più ampio *genus* del giudizio di ragionevolezza¹⁹¹. Per tale via, il rango costituzionale dei principi che presidiano l'esercizio del potere sostitutivo non può essere escluso.

Va inoltre sottolineato che, mentre la sussidiarietà è principio che attiene all'*an* della sostituzione, la proporzionalità e la leale collaborazione riguardano il *quomodo* della sostituzione medesima.

In particolare, il principio di leale collaborazione impone che, nel procedimento che precede e legittima il ricorso ai poteri sostitutivi, le parti adottino comportamenti corretti e collaborativi così da pervenire alla sostituzione solo in caso di *extrema ratio*.

Tale principio, dunque, si traduce in sostanza nelle garanzie procedurali che la Corte prevede quali condizioni per l'esercizio del potere sostitutivo.¹⁹²

In quest'ottica, il significato sotteso al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sarebbe quindi, quello di necessario raccordo con l'ente rimasto inerte, il quale, prima di essere sostituito, deve poter concorrere al procedimento previsto per l'esercizio del potere sostitutivo.¹⁹³

¹⁸⁷ Sentenza Corte cost. n. 2 del 2010: la Regione Lazio, con legge 11 agosto 2008, n. 14, aveva adottato una serie di misure ritenute limitative dell'ambito di operatività del Commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario. Il Governo ha impugnato tale legge, eccependone l'illegittimità nella parte in cui prevedeva, tra l'altro, che non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale. La Corte ha ritenuto fondata la questione, nella parte in cui la norma non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del Commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, "si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri commissariali e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.". (Dickmann, Il commissario ad acta può esercitare poteri sostitutivi in via normativa? (nota a Corte cost. 14 gennaio 2010 n. 2), 2010).

¹⁸⁸ Sentenza Corte cost. n. 361 del 2010, secondo cui "La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo: anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione."

¹⁸⁹ (Marazzita, 2005, p. 846 e ss.).

¹⁹⁰ l'art. 8, comma 5, della legge 131/2003.

¹⁹¹ (Mainardis, Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8., 2003, p. 172).

¹⁹² (Marazzita, 2005, p. 849).

¹⁹³ (Merloni, Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, 2004, p. 1083).

Da una diversa angolazione, è stato anche considerato come il principio di leale collaborazione sottenda inevitabilmente una riaffermazione della superiorità dello Stato rispetto agli altri enti territoriali, poiché prevede l'esercizio di un potere sostitutivo che comporta necessariamente un riaccostamento a favore dello Stato di funzioni che ad esso non spetterebbero in via ordinaria.¹⁹⁴

In questo stesso senso, il potere sostitutivo è stato accostato, in dottrina, alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, evidenziando come il primo istituto, sia pure con un significato e portata diversi, risponda alla stessa finalità del secondo, poiché entrambi servono a garantire la coerenza complessiva del sistema: il secondo, in presenza di smagliature in ordine all'esercizio delle funzioni regionali, il primo, invece, in ordine al loro mancato esercizio.¹⁹⁵

Dopo l'ingresso in Costituzione del potere sostitutivo, ci si è interrogati sulla sopravvivenza della funzione di indirizzo e coordinamento, data anche la scomparsa del limite dell'interesse nazionale, limite sulla base del quale la Consulta aveva ricostruito il fondamento costituzionale di tale funzione¹⁹⁶.

Al riguardo, la dottrina ha anche ipotizzato che l'art. 120, secondo comma, Cost., debba garantire, in assenza di altri strumenti e istituti (imprescindibili in ordinamenti ispirati al criterio della separazione delle competenze tra centro e periferia), la tenuta complessiva del sistema sul terreno dell'esercizio concreto delle diverse competenze tra diversi livelli di governo, in caso di "gravi smagliature"¹⁹⁷.

In questo senso si giustificerebbe l'ingresso del principio collaborativo, per prima volta, nella Costituzione, e proprio in una apposita disposizione dedicata al potere sostitutivo.

3.6 Leale collaborazione nel Titolo V: la costituzionalizzazione di un principio?

Come emerge dall'analisi effettuata delle disposizioni novellate, la riforma del Titolo V non ha provveduto a "costituzionalizzare" esplicitamente il principio di leale collaborazione, nonostante la pluridecennale giurisprudenza costituzionale in materia.

In senso contrario non pare che possa essere, da solo, utilmente evocata l'unica previsione costituzionale che lo menziona espressamente, ovvero l'art. 120, comma secondo, Cost..

E ciò, sia perché trattasi pur sempre di un potere sostitutivo, di natura eccezionale, afferente a distorsioni patologiche nell'esercizio di funzione proprie delle Regioni e degli enti locali, sia perché sembra che la previsione ipotizzi una leale collaborazione "a senso unico" nei confronti dello Stato e non – come dovrebbe essere per una collaborazione "leale" - di tipo reciproco o bidirezionale.¹⁹⁸

¹⁹⁴ (Bertolino C. , 2007, p. 100).

¹⁹⁵ In questo senso (Caretti, Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo, 2002): in particolare l'A., analizzando la giurisprudenza costituzionale dal 1997 al 2001 relativa ad entrambi gli istituti, ne sottolinea le analogie.

¹⁹⁶ Si rimanda sul punto alle considerazioni del par. 3.3 sull'art. 118 Cost.

¹⁹⁷ L'espressione è di (Caretti, Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo, 2002, p. 1326).

¹⁹⁸ (Agosta S. , 2008, p. 177).

In particolare, è stato affermato come il novellato testo costituzionale non valorizza in termini positivi il principio di leale collaborazione, perché non lo esplicita come principio generale nel rapporto tra livelli di governo¹⁹⁹.

E' stata persa, dunque, un'occasione per fornire alla Corte costituzionale e – soprattutto - alle autonomie territoriali un solido riconoscimento al principio in parola.²⁰⁰

Preso atto di tale “perdurante assenza”²⁰¹, occorre chiedersi se il novellato impianto costituzionale assegni un qualche rilievo al principio di leale collaborazione ovvero se, su di esso, la riforma del Titolo V abbia in qualche modo inciso e, in caso affermativo, in quali termini.

Sul punto, si sono fronteggiate essenzialmente due opposte ricostruzioni.

Secondo una prima impostazione, rispetto al passato, in cui il principio di leale collaborazione - pur in mancanza di una base sicura ed esplicita - era stato costruito dalla Corte costituzionale come principio generale di governo dei rapporti tra Stato e regioni nell'ipotesi di interferenza di competenze, la situazione sembra mutata in peggio.

Proprio il fatto che, in presenza di una consolidata tradizione giurisprudenziale e legislativa, il legislatore costituzionale della riforma non abbia espresso tale principio in una chiara proclamazione di carattere generale, ma l'abbia recepito solo in alcuni casi particolari (art. 120, secondo comma, Cost., 118, terzo comma, 117, penultimo comma), induce parte della dottrina ad escludere l'esistenza di un criterio del genere, anche implicito.²⁰²

In particolare, secondo questa opinione, il riferimento alla leale collaborazione contenuto nell'art. 120 Cost. appare specifico e non estensibile alla generalità dei casi, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato).²⁰³

Si afferma, inoltre, che – a differenza del passato - non potrebbe invocarsi come fonte del principio di leale collaborazione l'art. 5 Cost., perché tale articolo ora non potrebbe fornire uno spettro generale di operatività al di là della strumentazione poi concretamente ed espressamente prevista per darvi attuazione; né, allo stesso scopo potrebbe invocarsi l'art. 114 Cost. e la pretesa parità tra le componenti della Repubblica poiché, di una tale parità non può propriamente discorrersi.²⁰⁴

Secondo una ricostruzione radicalmente differente, invece, il principio di leale collaborazione non può avere una portata circoscritta al solo ambito dell'art. 120. Comma 2, Cost.²⁰⁵

L'apparente disinteresse del legislatore costituzionale per le esigenze unitarie e di coordinamento non devono necessariamente indurre ad una ricostruzione rigidamente dualistica dei rapporti Stato – Regioni.

¹⁹⁹ (Merloni, Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, 2004, p. 1083).

²⁰⁰ In questo senso (Agosta S., 2008, p. 177). Secondo il medesimo A., inoltre, dal confronto del testo attuale con il testo uscito in prima stesura dalla Commissione bicamerale del 1997, al danno si aggiungerebbe la beffa, considerato che l'art. 55 di quel testo prevedeva “i rapporti tra i Comuni, le province, le Regioni e lo Stato sono ispirati al principio di leale collaborazione”.

²⁰¹ (Agosta S., 2008, p. 177).

²⁰² (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 266)

²⁰³ (Merloni, La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie, 2002, p. 865)

²⁰⁴ (Anzon Demming, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, 2003, p. 267)

²⁰⁵ (Gratteri, 2004, p. 443)

All'opposto, parrebbe rivoluzionato il criterio di fondo dell'ordinamento dei rapporti tra tali enti: essi sarebbero, infatti, non più disposti lungo una linea gerarchica, tale per cui all'ente generale era riconosciuto e riservato il potere dovere di assicurare la prevalenza degli interessi generali, ma enti, se non proprio pari ordinati, tenuti almeno a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi comuni. In tale ottica, le esigenze unitarie dovrebbero trovare tutela nelle forme della leale collaborazione e non in quelle di un intervento dello Stato ispirato a supremazia. Si tratterebbe, dunque, di un cambiamento radicale di prospettiva.²⁰⁶

Secondo questa tesi, andrebbe dunque adeguatamente considerato come le forme di collaborazione previste dal testo costituzionale siano diffuse e rilevanti, pertanto il modello di regionalismo cooperativo maturato anteriormente alla revisione del Titolo V non può considerarsi definitivamente abbandonato solo perché la novella costituzionale non ha previsto una Camera delle Regioni o il sistema delle Conferenze non è stato costituzionalizzato.

Il modello cooperativo, in altri termini, emergerebbe da una serie di previsioni costituzionali tra le quali spicca, per importanza e chiarezza, l'art. 120, secondo comma, Cost.

Il principio collaborativo, pertanto, può essere impiegato per definire i rapporti tra Stato e Regioni in tutte quelle situazioni in cui dal testo costituzionale non emerge una netta separazione di competenze quanto, piuttosto, l'esercizio, necessariamente coordinato, di competenze interferenti.²⁰⁷

Tra coloro che accolgono la seconda impostazione citata, va segnalata l'opinione di chi ritiene di poter riconoscere il fondamento costituzionale del principio in esame sulla base di una lettura congiunta degli articoli 120, secondo comma, 118, primo comma e 114, Cost.

In particolare, al riconoscimento del principio collaborativo "alla luce del sole" effettuato dall'art. 120, secondo comma, Cost., si affiancherebbe il riconoscimento "implicito" di cui all'art. 118, primo comma, Cost., relativo alla distribuzione delle funzioni amministrative, che tale principio sottintende. In entrambi i casi il principio collaborativo farebbe da *pendant* all'esercizio di poteri sostitutivi o sussidiari, dai quali non può essere separato. Alle disposizioni citate andrebbe aggiunto il *favor* manifestato per i livelli territoriali "più bassi" dall'art. 114 Cost., in ragione del quale il trascinarsi di funzioni dalla periferia al centro potrebbe giustificarsi solo in presenza di esigenze unitarie. Secondo l'opinione che si riporta, dunque, le tre disposizioni citate non sarebbero artificialmente separabili ma, al contrario, reciprocamente interferenti e circolarmente legate tra loro.²⁰⁸

Questa ultima ricostruzione riecheggia il pensiero di quell'attenta dottrina che, in uno scritto ormai risalente, ha rinvenuto nella Costituzione, non solo nell'art. 5, ma anche nell'art. 118²⁰⁹, 119²¹⁰ e 123²¹¹ *ante* riforma, dei grimaldelli per riconoscere l'esistenza, tra Stato e Regione, di un

²⁰⁶ (Bin R., "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, 2004, p. 314).

²⁰⁷ (Gratteri, 2004, p. 443)

²⁰⁸ (Agosta S., 2008, p. 179 e ss.) e in particolare p. 185.

²⁰⁹ Il riferimento è al testo originario dell'art. 118 Cost. laddove prevedeva espressamente che lo Stato potesse con legge delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative.

²¹⁰ Il riferimento è al testo originario dell'art. 119 Cost., che lega l'autonomia finanziaria regionale alla finanza dello Stato, demandando alle leggi della Repubblica compiti di coordinamento in materia.

²¹¹ Il riferimento è al testo originario dell'art. 123 (nello scritto dell'Autore, *rectius*: 124) Cost., che prevedeva che il commissario del Governo soprintendesse alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato coordinandole con quelle esercitate dalla Regione.

rapporto di “*simbiosi mutualistica, di reciproca e coordinata integrazione del lavoro in vista di fini comuni*”.²¹²

In definitiva, pare doversi condividere l’opinione dominante in dottrina secondo cui il principio di leale collaborazione trova un “ancoraggio costituzionale”²¹³ di portata generale nell’art. 5 della Costituzione, tanto prima quanto dopo la novella costituzionale del 2001.

Può affermarsi, dunque, che il principio in parola è stato interpretato dalla Corte come un principio costituzionale implicito a carattere generale²¹⁴, la cui portata diromponente, successivamente alla riforma del Titolo V, sarà oggetto di analisi nel capitolo successivo.

²¹² (Bartole S. , Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, 1971, p. 143) .

²¹³ (Gratteri, 2004, p. 444).

²¹⁴ (Caretti & Tarli Barbieri, Diritto Regionale, 2016, p. 268).

4 LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Per comprendere la valenza e la portata che la leale collaborazione ha assunto nel nostro ordinamento non si può prescindere dall'esaminare la declinazione del principio e il suo utilizzo da parte della giurisprudenza costituzionale.

Nell'impossibilità di effettuare una rassegna esaustiva di tutte le pronunce che in qualche modo hanno fatto uso del principio o che, nello scrutinare la fattispecie concreta, ne hanno negato la rilevanza, si tenterà di ricostruire gli ambiti nei quali la Corte costituzionale ne ha fatto applicazione, individuando dei "filoni" tematici.

Obiettivo dello studio è, dunque, tentare una catalogazione di tale parametro costituzionale, evidenziando al contempo come la Consulta abbia riconosciuto, all'indomani della riforma, la leale collaborazione come fulcro del sistema multilivello, per garantire la tenuta dell'impianto ordinamentale ridisegnato nel senso del regionalismo cooperativo.

Che il principio di leale collaborazione sia diventato disposizione cardine dell'ordinamento¹ e principio necessitato dal sistema policentrico emerso dalla riscrittura del Titolo V, è, infatti, un dato ormai acquisito tra gli interpreti.²

L'analisi che segue sarà dunque limitata, dal punto di vista temporale, alle pronunce successive alla riforma del Titolo V, rinviando, per l'arco temporale antecedente, a quanto ricostruito nei capitoli precedenti³.

Quanto al metodo, si è inteso distinguere i giudizi in via principale dai conflitti per attribuzione tra enti, in ragione del diverso oggetto dello scrutinio e del differente "peso" del parametro.

Prendendo a riferimento la "leale collaborazione", infatti, tra i giudizi di legittimità costituzionale in via principale compaiono ben 558 pronunce⁴, di cui 516 sono successive alla riforma costituzionale del 2001.

Con la medesima chiave di ricerca, risultano 38⁵ pronunce nei giudizi in via incidentale, di cui 31 successive alla riforma costituzionale del 2001.

Nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra enti, risultano 148⁶ pronunce, di cui 107 successive alla riforma costituzionale del 2001.

Tralasciando il dato relativo ai giudizi in via incidentale per la scarsa rilevanza complessiva, appare significativo notare come, dal punto di vista statistico, la leale collaborazione è stata invocata, in termini assoluti, in un numero quasi quadruplo di pronunce nei giudizi in via principale rispetto ai conflitti di attribuzione tra enti.

¹ (Bertolino C., 2007, p. 52).

² (Poggi, Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, 2017, p. 9).

³ Si rinvia al par. 1.2.

⁴ La ricerca sul sito della Corte costituzionale (www.cortecostituzionale.it) ha restituito come prima sentenza, nell'ambito dei giudizi in via principale, la n. 921 del 1988. I dati sono aggiornati al 6 dicembre 2019.

⁵ Nell'ambito dei giudizi in via incidentale, la ricerca ha restituito come prima sentenza la n. 280 del 1985.

⁶ Nell'ambito dei conflitti di attribuzione, la ricerca ha restituito come prima sentenza la n. 169 del 1999.

Rapportando tale dato rispetto al totale delle pronunce emanate dal 1956 ad oggi, risulta che del principio di leale collaborazione si è fatta menzione nel 20%⁷ delle pronunce in via principale, e nel 15%⁸ dei conflitti tra enti.

In termini relativi, raffrontando i dati e all'indomani della riforma costituzionale, l'incidenza del medesimo parametro muti significativamente, attestandosi nel 92% nel caso dei giudizi in via principale⁹ e nel 72% nei conflitti di attribuzioni tra enti.¹⁰

Mentre l'invocazione della leale collaborazione è significativamente aumentata nei giudizi sui conflitti di attribuzione, può dirsi che è letteralmente "esplosa" nei giudizi in via principale, pertanto è da questo secondo versante che inizieremo l'approfondimento.

4.1 I giudizi in via principale

Riprendendo quanto in precedenza accennato¹¹, è alla sentenza n. 303 del 2003 che occorre fare riferimento per la ricostruzione in chiave "dinamica" del principio di leale collaborazione.

Secondo tale fondamentale pronuncia, infatti, l'elemento di flessibilità che consente di riallineare funzioni amministrative e legislative è costituito dal principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118, comma 1, Cost.: tale disposizione, nel prevedere la possibilità della riallocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative, introduce di fatto un meccanismo dinamico - anche definito di "attitudine ascensionale"¹² - che si riflette sull'esercizio della relativa potestà legislativa, in forza del principio di legalità. In tal modo, attratte al centro- per esigenze di esercizio unitario -le funzioni amministrative, si ammette il trascinarsi verso il centro anche della competenza a disciplinare l'esercizio di quelle stesse funzioni, in deroga al riparto di attribuzioni delineato dal novellato art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

Quello che, ai nostri fini, deve essere adeguatamente sottolineato è come il giudice delle leggi abbia colto una dimensione procedurale e consensuale¹³ del principio di sussidiarietà collegandolo al principio di leale collaborazione, per il tramite dell'istituto delle intese, onde evitare che la flessibilità si risolva in un danno per gli enti territoriali diversi dallo Stato. In tal modo, l'attrazione in sussidiarietà operata dallo Stato - che opera sul piano della disciplina sostanziale - viene in pratica controbilanciata - sul piano procedurale - dalla necessità di una concertazione con l'ente territoriale interessato. Come sarà chiarito, il vero nodo da sciogliere attiene al momento temporale in cui tale concertazione deve avvenire.

Nel novellato disegno costituzionale, quindi, l'interesse unitario non giustifica e non legittima di per sé l'avocazione al centro delle funzioni, qualora il medesimo interesse non venga "ponderato"

⁷ Su un totale di 2739 giudizi di legittimità costituzionale in via principale a decorrere dal 1956, ben 558 menzionano la "leale collaborazione" (si tratta del 20,37%, arrotondato per difetto).

⁸ Su un totale di 1004 giudizi di conflitti di attribuzione tra enti a decorrere dal 1956, 148 menzionano la "leale collaborazione" (si tratta del 14,74%, arrotondato per eccesso).

⁹ Nei giudizi in via principale: si tratta di 516 sentenze su 558.

¹⁰ Nei giudizi in via incidentale: si tratta di 107 sentenze su 148.

¹¹ Si fa riferimento al par. 2.1.5 cui si rinvia.

¹² (Agosta S. , 2008, p. 204).

¹³ (Agosta S. , 2008, p. 205); secondo il medesimo A., inoltre, il servizio reso dalla giurisprudenza al principio collaborativo è triplicemente importante, perché: 1) conferma la portata sistemica della leale collaborazione con l'aggancio al principio di sussidiarietà ben oltre l'art. 120, 2 comma, Cost.; ne estende l'operatività alle competenze amministrative distratte; ne risolverà il parametro nei conflitti Stato - Regioni.

nella sua effettività, in un apposito procedimento concertativo, dai livelli di governo cui le funzioni erano state astrattamente conferite dalla Carta.¹⁴ In particolare, la deroga al riparto di competenze delineato dalla Costituzione può superare lo scrutinio di costituzionalità solo se l'assunzione al centro di funzioni regionali sia proporzionata all'interesse pubblico sottostante, non risulti irragionevole e sia oggetto di concertazione.

La sentenza n. 303/2003, come già ricordato, aveva assoggettato la portata dirompente dei propri enunciati ad un duplice ordine di limiti: dal punto di vista delle materie, alla sola competenza concorrente e, dal punto di vista delle fonti, al solo piano legislativo, escludendo espressamente ogni tipo di chiamata in sussidiarietà per le fonti di rango secondario. Come si vedrà, i due punti fermi contenuti nella pronuncia citata verranno entrambi smentiti dalla successiva giurisprudenza.

Da una parte, e a pochi mesi di distanza dalla sentenza citata, la Corte costituzionale estende il meccanismo della "chiamata in sussidiarietà" anche alle materie di potestà residuale delle Regioni, di fatto inaugurando la "nuova frontiera"¹⁵ della leale collaborazione.

Dall'altra, invece, l'operatività della chiamata in sussidiarietà viene ammessa anche con riferimento al potere regolamentare.¹⁶

Procedendo con ordine, va innanzitutto sottolineato come la Consulta, pur pronunciandosi in una materia di competenza concorrente¹⁷, con la pronuncia n. 6/2004 afferma espressamente che per lo Stato è possibile attrarre in sussidiarietà la funzione legislativa e disciplinarne l'esercizio con legge *nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.*¹⁸.

La medesima pronuncia si segnala per aver ripreso e sviluppato l'enunciato - che non aveva avuto seguito nella sent. 303/2003 - secondo cui il principio di sussidiarietà può giustificare una deroga al riparto competenziale dell'art. 117 Cost. solo alla condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata». In particolare, la Corte ha altresì specificato la necessità che la disciplina statale che dispone l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni regionali in capo allo Stato «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine».

¹⁴ In questi termini (Agosta S., 2008, p. 207).

¹⁵ L'espressione è di (Agosta S., 2008, p. 217).

¹⁶ Sentenza Corte cost. n. 151 del 2005.

¹⁷ Alcune Regioni avevano impugnato alcune disposizioni del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale (), assumendo la violazione dell'art. 117, comma secondo lett. m) e 117, comma terzo, Cost.. La Consulta, riconduce la fattispecie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di energia, riconoscendo così la legittimità costituzionale delle disposizioni. In particolare, stante il carattere di dettaglio della normativa impugnata, il giudice delle leggi procede a verificare se la potestà autorizzatoria statale in modo è idonea e necessaria rispetto alla soddisfazione dell'esigenza unitaria. Al riguardo, la Consulta afferma «la necessità dell'intervento dell'amministrazione statale in relazione al raggiungimento del fine di evitare il "pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale", dal momento che alle singole amministrazioni regionali sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale bisogno.

¹⁸ Si riporta di seguito il passaggio fondamentale: " (...) In altri termini, perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni del amministrative allocate in capo agli organi centrali." Punto 7 Considerato in diritto della sentenza Corte cost. n. 6 del 2004.

Lo scrutinio stretto di costituzionalità sull'adeguatezza del procedimento allocativo si affida così a due test: il primo, quello di idoneità, consiste nell'accertare la strumentalità della disciplina impugnata rispetto all'esigenza unitaria; il secondo, quello di non eccessività o necessità, consiste nel valutare che la strumentazione normativa prescelta non sia sproporzionata rispetto allo scopo di realizzare l'esigenza unitaria. Occorre pertanto verificare se sia possibile rinvenire uno strumento normativo alternativo che consenta di ottenere il medesimo scopo ma in maniera meno "costosa" per l'autonomia regionale. In altri termini, l'esercizio statale di funzioni relative a materie regionali deve rimanere circoscritto nella misura strettamente indispensabile al conseguimento dell'esigenza unitaria: di conseguenza la legge statale deve disciplinarlo in modo da assicurarne il carattere necessario.¹⁹

Sotto altro profilo, la Corte ha ammesso che, in ipotesi eccezionali²⁰, l'esercizio delle funzioni attratte in sussidiarietà dallo Stato, per esigenze unitarie, possa comprendere anche l'emanazione di regolamenti in materie di competenza (anche) regionale.²¹

La pronuncia in parola è degna di rilievo perché, per la prima volta, legittima la disciplina regolamentare di materie la cui potestà normativa è stata assunta dallo Stato in sussidiarietà (secondo il meccanismo della sent. n. 303 del 2003) – così innovando il precedente orientamento²² della Corte che negava alla sussidiarietà alcuna capacità di flessibilizzazione del riparto di potestà regolamentari. Sembrerebbe quindi, che il principio di sussidiarietà operi contemporaneamente quale criterio ordinatore delle fonti primarie e secondarie.²³

¹⁹ (Chessa, 2004, p. 946).

²⁰ Si tratta, come anticipato, della sentenza Corte cost. n. 151 del 2005, che, nel sottolineare l'eccezionalità del passaggio al digitale terrestre e le esigenze unitarie sottese all'intervento normativo, ha rigettato l'impugnativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna avverso la disposizione che demandava al Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'emanazione di un decreto per la definizione, tra l'altro, dei criteri e delle modalità di attribuzione di un contributo statale per l'acquisto di un apparecchio che consenta la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (cd. decoder). L'impugnativa regionale si fondava sul presupposto dell'attinenza delle norme a materie, quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, con conseguente illegittimità dei previsti interventi di carattere amministrativo.

Nelle parole della Corte: *"Tale assunto non può tuttavia essere condiviso. Occorre infatti muovere dalla considerazione che la finalità delle norme impuginate è, con ogni evidenza, quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (...), esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (...). Ne deriva, pertanto, che le disposizioni impuginate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina. Ciò posto, avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. L'intervento appare d'altro canto "ragionevole e proporzionato", secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (omissis), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del decoder, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva."* (3.1. Considerato in diritto, sentenza n. 151 del 2005).

²¹ Nello stesso senso anche Corte cost. n. 285 del 2005 e n. 88 del 2007.

²² Sentenze Corte cost. nn. 30 del 2003, 256 del 2004 e 30 del 2005. In merito all'applicazione della chiamata in sussidiarietà solo sul piano delle fonti primarie si rinvia al par. 2.1.5 e ai rilievi critici ivi citati di (Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, 2003).

²³ Un A. (Abrescia, 2005, p. 3) sottolinea efficacemente anche come, per effetto della pronuncia in commento, sia venuta meno la barriera rappresentata dall'intangibilità del criterio che presiede alla ripartizione delle potestà regolamentari, esplicando il principio di sussidiarietà i propri effetti anche nei confronti del sistema delle fonti secondarie.

Secondo un altro A., la sentenza n. 151 del 2005 solleva una serie di problemi: a differenza di precedenti pronunce, la Corte non riconduce la disciplina impugnata (almeno in via prevalente) ad una delle materie contemplate o "ricavabili" dall'art. 117 Cost.; in secondo luogo, giustifica la legittimità dell'uso del potere regolamentare statale pur vertendosi anche in ambiti di competenza regionale; in terzo luogo, non adopera in modo puntuale i test utilizzati per verificare la ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa, né verificata la legittimità dell'intervento statale in relazione alla predisposizione di strumenti di leale collaborazione. Sul punto, ampiamente, (Sias, 2005, p. 1011).

Secondo l'A. da ultimo citato, la prima problematica evidenziata, relativa alla elencazione di "possibili" materie con le quali la disciplina potrebbe avere attinenza, si ritrova anche in pronunce successive. Nella sentenza n. 242 del 2005, infatti, la Corte si limita ad escludere che la

L'istituto della chiamata in sussidiarietà, come si vedrà nel prosieguo, è stato molto utilizzato per legittimare l'attrazione di competenze da parte dello Stato, meno nell'ipotesi inversa di riallocazione di competenze in capo agli enti territoriali.

Al contrario, la Corte ha fatto raramente applicazione del principio di sussidiarietà a vantaggio di Regioni ed enti locali. Paradigmatica, in questo senso, la pronuncia che ha ritenuto illegittime le disposizioni sulle zone cd. "a burocrazia zero", in quanto riferite allo snellimento di tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive nel solo "Meridione d'Italia", per assenza di esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di una siffatta chiamata in sussidiarietà rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della motivazione in merito all'impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori.²⁴

Poste queste premesse in ordine agli sviluppi dell'istituto della chiamata in sussidiarietà nelle giurisprudenza, occorre ora indagare i principali ambiti applicativi in cui il principio di leale collaborazione è stato declinato dalla Corte.

Le questioni sulle quali la Corte si è intrattenuta concernono l'esercizio delle competenze legislative, l'allocazione delle funzioni amministrative, l'esercizio dell'autonomia finanziaria nonché, infine, l'atteggiarsi del potere sostitutivo. Di tali profili ci si occuperà, nel dettaglio, nei paragrafi che seguono.

4.1.1 Leale collaborazione in ambito legislativo

In primo luogo, del principio in parola si è fatto largo uso, per dipanare gli intrecci di materie, nei giudizi in via di azione.

Poiché di norma i legislatori (statale e regionali) intervengono a disciplinare settori che non appaiono astrattamente riconducibili ad un'unica "materia", ma che impingono, piuttosto, una pluralità di "interessi", spetta alla Corte individuare, nel caso concreto, se gli interessi coinvolti ricadano in materie esclusive dello Stato, concorrenti o residuali delle Regioni.

disciplina impugnata ricada nell'ambito della "tutela della concorrenza". Le funzioni amministrative sono allora attratte a livello statale esclusivamente in base al comma 1 dell'art.118 Cost. Nella sentenza n. 285 del 2005, invece, la Corte individua le materie (prevalentemente concorrenti) e dunque i titoli di intervento statali ex art. 117 Cost., ai quali può essere ricondotta la disciplina impugnata. Tuttavia, l'individuazione di tali titoli non impedisce alla Corte di affermare, questa volta in maniera del tutto esplicita, che l'art. 118, primo comma, Cost. costituisce un autonomo e differente titolo di intervento statale.

²⁴ Sentenza Corte cost. n. 232 del 2011 con nota di (Mengozzi, 2011) e altri, con cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 43 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale. Secondo l'A. citato, si afferma l'esistenza di un contenuto sostanziale del principio di sussidiarietà, che non si risolve nel principio dell'intesa, e che può essere utilizzato non già in termini esclusivamente ascensionali ma piuttosto nel suo nucleo fondamentale di preferenza per il livello decisionale più vicino ai destinatari, per cui la scelta in favore del livello territoriale più elevato deve essere sostenuta da esigenze effettive ed apprezzabili e deve essere proporzionata.

Sulla citata sentenza n. 232 del 2011 si veda anche la nota di (Coinu, 2012), il quale già si interrogava sulla possibile sorte di identica declaratoria di incostituzionalità dell'art. 14, commi 1-6, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), nella parte in cui prevede l'estensione in via sperimentale delle zone a burocrazia zero di cui all'art.43 del decreto-legge n. 70 del 2010 a tutto il territorio nazionale. Al riguardo, si veda la sentenza Corte cost. n. 144 del 2014.

A tal fine, come noto, la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato, a volte alternativamente e a volte assieme, due criteri per “sbrogliare la matassa” dei titoli competenziali: la leale collaborazione ed il criterio della prevalenza.²⁵

Il primo dei due criteri consente di non prendere posizione sui rapporti tra le competenze coinvolte e – nelle parole della Corte costituzionale – grazie alla sua «elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni»²⁶; il criterio di prevalenza, invece, mantiene comunque il sindacato sul piano del riparto di attribuzioni, rendendo dominante una delle competenze legislative esercitate.²⁷

Pare interessante sottolineare come, mentre inizialmente il criterio di prevalenza sia stato impiegato in via sussidiaria rispetto alla leale collaborazione, successivamente il rapporto regola-eccezione tra i due criteri appare essersi invertito.

In particolare, dalla riforma del Titolo V sino alla metà del 2005, nella grandissima maggioranza delle leggi in cui si assumeva in qualche modo lesa l'autonomia regionale, la Corte ha fatto soprattutto ricorso al principio di leale collaborazione, sull'assunto che, di fronte ad un intreccio di materie, nessuno potesse legiferare ignorando gli spazi di autonomia dell'altro.²⁸

Emblematica di questo iniziale orientamento della Consulta è una pronuncia in tema di condono edilizio²⁹. Individuata la natura penale del condono e la conseguente competenza esclusiva statale, la Corte ha infatti riconosciuto come la disciplina delle fattispecie soggette a condono non possa non intersecarsi con la materia del governo del territorio, di competenza concorrente, dichiarando l'illegittimità di disposizioni di dettaglio delineate dallo Stato e affermando un vero e

²⁵ Cfr. Sentenza Corte cost. n. 50 del 2005, che li cita entrambi, ma il criterio della prevalenza sembra apparire residuale rispetto a quello della leale collaborazione: *“Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.”* (punto 5 del Considerato in diritto).

²⁶ Sent. Corte cost. n. 50 del 2005, punto 5 del Considerato in diritto, vedi nota precedente.

²⁷ (Buoso, Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti, 2008, p. 76).

²⁸ L'espressione è di (Bin R. , La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, 2017, p. 18).

Al riguardo vanno ricordate alcune pronunce significative. Nella sentenza n. 219 del 2005, di poco successiva alla n. 50 del 2005, la Corte ha invertito l'ordine di preferenza tra i criteri, privilegiando la “prevalenza” di una materia dominante sulle altre rispetto all'applicazione della leale collaborazione. Nelle parole della Corte: *“Per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.”* (punto 5 Considerato in diritto).

Nella coeva sentenza n. 231 del 2005, la Corte sembra fare indistintamente riferimento, ai fini della composizione degli intrecci di materie, al principio di leale collaborazione ed al criterio di prevalenza: *“In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione”* (punto 4 Considerato in diritto).

Si vedano, inoltre, la sentenza n. 308 del 2003 in tema di disciplina degli apparati tecnici necessari alla formazione della rete generale di telecomunicazioni e la n. 228 del 2004, in tema di servizio civile nazionale.

²⁹ Si tratta della sentenza n. 196 del 2004. Si veda in particolare il punto 21 del Considerato in diritto e, per quanto attiene al dovere di collaborazione in via legislativa che grava sulle Regioni, a pena di riepansione della disciplina statale riconosciuta illegittima in quanto di dettaglio, il seguente passaggio: *“In considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati).”*

proprio dovere per le Regioni alla collaborazione con lo Stato, di esercitare il proprio potere legislativo concorrente entro un congruo termine³⁰.

Il criterio di leale collaborazione, tuttavia, è stato successivamente sostituito da un più frequente ricorso al cd. criterio della prevalenza, in base al quale, di fronte all'inevitabile intreccio di materie, la Corte pare riuscire a dipanare il groviglio delle competenze e ad individuare, tra i tanti interessi sottesi alla disciplina sottoposta al suo scrutinio, quello da considerarsi dominante o "prevalente" sugli altri. Nonostante il criterio risulti astrattamente neutro³¹, di fatto quella riconosciuta come "materia prevalente" è sempre una materia di competenza statale, che, come è stato efficacemente affermato, "*cannibalizza ogni altro interesse e qualsiasi possibile competenza regionale*"³².

Di tale ricostruzione si trova conferma in una importante pronuncia della Corte³³, nella quale si distingue, da una parte, tra i criteri di prevalenza e leale collaborazione (ritenendo il secondo criterio applicabile in via sussidiaria rispetto al primo), e, dall'altra, si invoca quale legittimo titolo di intervento statale la attrazione in sussidiarietà, che presuppone la potestà residuale o concorrente delle Regioni³⁴.

L'analisi della giurisprudenza più recente sembra confermare che, in caso di concorrenza di competenze, si applica la leale collaborazione solo ove sia impossibile applicare il principio di prevalenza.³⁵

³⁰ (Bertolino C. , 2007, p. 138 e ss.).

³¹ Sulla distinzione tra prevalenza e leale collaborazione si veda (Buoso, 2008, p. 81) . Con particolare riferimento al criterio della prevalenza, l'A. evidenzia come, malgrado le espressioni «prevalenza» e materia «dominante» nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni inducano istintivamente a pensare alle categorie della gerarchia e della supremazia statali, nel contesto dei criteri di soluzione del concorso di competenze tali termini sembrerebbero utilizzati invece in termini quantitativi: immaginando il sindacato in termini di insiemi matematici, con una disciplina materiale al centro che interseca con ampiezza diversa più insiemi-competenza, quello nel quale ricade la fetta maggiormente estesa dovrebbe avere prevalenza sugli altri. Il criterio della prevalenza sarebbe quindi di per sé neutro, perché il c.d. nucleo essenziale o l'intersezione più ampia potrebbero di volta in volta ricadere in un ambito di competenza esclusiva, concorrente, ma anche residuale regionale secondo valutazioni effettuate caso per caso in relazione al concreto disposto delle norme da sindacare. Il medesimo A., tuttavia, riconosce che, anche a causa del successivo aumentare del contenzioso, la Corte finisce progressivamente per declinare il criterio di prevalenza in termini di supremazia statale. Ciò si nota anche perché, con l'invocazione del criterio di prevalenza, in alcune occasioni non via sia neppure più spazio per la leale collaborazione e l'esclusione viene ricondotta espressamente all'applicazione del criterio stesso. L'A. sottolinea la singolarità del caso se si pensa che l'ipotesi di partenza, che conduce all'applicazione del criterio, è che vi sia un concorso di competenze, che vede ugualmente legittimati lo Stato e le Regioni.

³² (Bin R. , La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, 2017, p. 18).

³³ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 278 del 2010, definita "sentenza trattato" da (Cecchetti, La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, 2010). Si riporta il passaggio della sentenza cui si fa riferimento nel testo: "*In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (omissis), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il primum del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di «concorrenza di competenze» (...), la quale esige di adottare il «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (...). Su di un livello distinto da quest'ultimo, invece, si colloca lo strumento della chiamata in sussidiarietà, cui lo Stato può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (omissis) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale (omissis).*" (sentenza Corte cost. n. 278 del 2010 punto 12 Considerato in diritto).

³⁴ La pronuncia è stata oggetto di critiche in dottrina. Secondo (Poggi, Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, 2017, p. 14), la sentenza citata fa un passo indietro rispetto al percorso di sviluppo del principio di leale collaborazione delineatosi nella giurisprudenza della Corte. Secondo (Vespignani, 2010, p. 10), nella pronuncia citata la Corte elude i vincoli posti al modello dell'attrazione in sussidiarietà, che richiederebbero il coinvolgimento degli enti regionali in procedure di decisione condivisa sul versante amministrativo. Secondo (Bin R. , La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, 2017) p. 5, la pronuncia in commento, nella parte in cui afferma che anche ove la legge non preveda espressamente le necessarie procedure di concertazione, queste possono essere ritenute implicite, finisce per dare per scontato un principio costituzionale, con buona pace della certezza del diritto.

³⁵ Si vedano, esemplificativamente, le sentenze Corte cost. n. 237 del 2009; n. 140 del 2015; n. 1 del 2016 e n. 21 del 2016.

In controtendenza, invece, la recentissima pronuncia Corte cost. n. 246 del 2019, in materia di protezione civile, con la quale il giudice delle leggi, senza richiamare il criterio di prevalenza, pur invocato dalla ricorrente, ha fatto applicazione della leale collaborazione, dichiarando illegittima la normativa impugnata nella parte in cui ha previsto che le ordinanze del commissario straordinario siano adottate sentite i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi, rilevando come l'"*ingiustificato abbassamento del livello di*

Nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa, dunque, il principio di leale collaborazione, può entrare in gioco più volte: o come criterio sussidiario per la risoluzione di intrecci di competenze, qualora non operi il criterio di "prevalenza"; oppure, per controbilanciare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato di competenze (amministrative e, di conseguenza, legislative) "espropriate" alle Regioni.³⁶

Come anticipato, a volte leale collaborazione e prevalenza sono applicati assieme. In particolare, nell'impiego del criterio della prevalenza si pone il tema del rispetto del principio di leale collaborazione, se a prevalere è una competenza di tipo concorrente; non è altrettanto pacifico, invece, il rispetto del medesimo principio se siano ritenute prevalenti le competenze esclusive dello Stato.

In relazione a questo secondo aspetto, la giurisprudenza appare oscillante e orientata ad un approccio casistico, insuscettibile di sistematizzazione.

Senza pretese di completezza, può ricordarsi che è stato riconosciuto spazio al principio collaborativo nell'ambito della competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni³⁷; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione e organizzazione amministrativa dello Stato³⁸, per alcune disposizioni qualificate "norme generali sull'istruzione"³⁹, e finanche nell'ambito della materia dell'ordinamento civile⁴⁰. Si tratta di casi paradigmatici in cui,

coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, ridonda in lesione del principio di leale collaborazione e dei parametri indicati dalle difese delle Regioni ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.), atteso che in generale nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio» l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni.» (Sent. Corte cost. n. 246 del 2019 punto 7 Considerato in diritto).

³⁶ Secondo (Bin R. , La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, 2017, p. 21), la tendenza della più recente giurisprudenza appare abbastanza costante: "dove la Corte tira fuori la chiamata in sussidiarietà, immediatamente scatta l'obbligo della leale collaborazione per gli atti attuativi; ma la Corte fa scattare la chiamata in sussidiarietà soltanto se non ha usato il criterio della prevalenza. Dove scatta il criterio della prevalenza, non resta più niente."

Per una casistica delle pronunce ove vengono riallocate al centro le competenze amministrative (e, di conseguenza, quelle legislative), si rimanda al paragrafo successivo.

³⁷ Sentenza Corte cost. n. 134 del 2006, con nota di (Balboni & Rinaldi, Livelli essenziali, standard e leale collaborazione, 2006). In particolare, la definizione dei livelli essenziali di assistenza (di seguito: LEA) in materia sanitaria, è stata ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., con dichiarazione di illegittimità della disposizione che, nell'affidare la determinazione dei LEA ad un regolamento del Ministro della salute sanitaria, aveva previsto l'acquisizione del parere anziché dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

³⁸ La sentenza Corte cost. n. 31 del 2005 si pronuncia in tema di innovazione tecnologica delle amministrazioni e sulle disposizioni che prevedono che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con «uno o più decreti di natura non regolamentare», stabilisca le modalità di funzionamento dell'istituendo Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, individuando i progetti da finanziare e la relativa ripartizione, tra le amministrazioni interessate, delle risorse affluenti al Fondo stesso.

Al riguardo la Corte, nel ricondurre le disposizioni impugnate ad un intreccio di competenze esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lettere g) e r), Cost., nelle materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", riconosce tuttavia che la disposizione scrutinata, nella parte in cui dispone che debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata nei casi in cui i progetti «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali», non costituisce una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. In particolare: "Per quanto l'oggetto delle norme di cui ai commi 1 e 2, cui rinvia la disposizione in esame, sia riconducibile, nei limiti esposti, alla materia del "coordinamento informativo statistico e informatico" di spettanza esclusiva del legislatore statale, lo stesso presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'"organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali". Ciò rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa: da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge n. 289 del 2002 nella parte in cui prevede che sia «sentita la Conferenza unificata» anziché che si raggiunga con la stessa Conferenza l'intesa.". (2.6. Considerato in diritto).

³⁹ Sentenza Corte cost. n. 279 del 2005, con cui sono state dichiarate illegittime le disposizioni del decreto legislativo n. 59/2004 recante Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, nella parte in cui disponevano che il decreto ministeriale in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia sia adottato «sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI)» invece che sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni; nella parte in cui non prevede che il decreto ministeriale in tema di anticipazione dell'età di accesso alla scuola primaria sia adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni; nonché nella parte in cui disponevano che il decreto ministeriale in tema di incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato sia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

⁴⁰ Sentenza Corte cost. 51 del 2006, la quale, nel ricondurre la disciplina dell'istituzione dei fondi paritetici interprofessionali alla materia dell'ordinamento civile e, quanto ai contributi dovuti dai datori di lavoro aderenti ai fondi, a quella della previdenza sociale, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma impugnata nella parte in cui non prevedeva strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra

pur riconoscendo la prevalenza di una competenza esclusiva statale, la Corte ha imposto obblighi concertativi in ragione del riconoscimento anche di titoli competenziali residuali o concorrenti delle Regioni.

In senso diametralmente opposto, invece, in altri ambiti materiali ricadenti nelle competenze esclusive dello Stato è stata negata qualsiasi rilevanza al principio di leale collaborazione, sull'assunto che, ove si tratti di competenza esclusiva statale, non vi è concorso di competenze né ricorrono presupposti per la chiamata in sussidiarietà. In questo secondo ambito si collocano le pronunce che non hanno riscontrato violazioni del principio collaborativo in materia di ordinamento contabile⁴¹ e sistema tributario dello Stato⁴², tutela dell'ambiente⁴³ e della concorrenza⁴⁴.

Stato e Regioni. Si riporta il passaggio cruciale delle pronuncia: *“Pertanto il legislatore statale – qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua, a carattere nazionale – ben potrà regolare la loro natura giuridica, i poteri su di essi spettanti ad autorità amministrative statali, e i contributi ad essi affluenti. Ma dovrà articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni.”* (Sentenza Corte cost. 51 del 2006 punto 5.2 Considerato in diritto).

⁴¹ Sentenza Corte Cost. n. 207 del 2011, nella quale la Corte, dopo aver ricondotto la disciplina sospettata di incostituzionalità alla materia contabile, esclude la violazione del principio di leale collaborazione, nei seguenti termini: *“Inoltre, a parte il rilievo che – per costante giurisprudenza (...) – tale principio non può trovare applicazione nell'attività legislativa, si deve ricordare che, nella specie, si versa in una ipotesi di potestà legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà.”* (Sentenza Corte Cost. n. 207 del 2011 punto 4. Considerato in diritto).

⁴² Sentenza Corte Cost. n. 17 del 2018 in tema di disciplina dell'IMU: la Corte ha ritenuto non fondate le doglianze regionali in merito alla violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, affermando che la disciplina dell'IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e ribadendo l'esclusione *“anche con specifico riferimento al tributo erariale in considerazione, che «le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni “trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (omissis); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza” (omissis)”.* (Sentenza Corte Cost. n. 17 del 2018 punto 4.3 Considerato in diritto).

Si veda anche la Sentenza Corte Cost. n. 121 del 2013: *“Come è stato sopra rilevato, infatti, la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», per la quale la Costituzione non impone alcun coinvolgimento delle Regioni. Inoltre, come osservato dalla parte resistente, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, in ogni caso, alle procedure di leale collaborazione.”* (sentenza Corte Cost. n. 121 del 2013 punto 2.3 Considerato in diritto).

⁴³ Sentenza Corte Cost. n. 104 del 2008, secondo cui le Regioni non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva. Sul punto si veda la nota di (Benelli F. , Separazione vs. collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali, 2008).

⁴⁴ Sentenza Corte Cost. n. 401 del 2007, in tema di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. 163/2006, in cui la Corte ha negato la violazione del principio di leale collaborazione sul presupposto del titolo competenziale esclusivo esercitato dallo Stato. *“Ed infatti, non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione proprio del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità. Il rispetto delle regole collaborative può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati. Nel caso in esame, le altre competenze regionali diventano l'oggetto sui cui incide la funzione espletata dallo Stato attraverso l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza. Si realizza, dunque, una separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede, salvo le peculiarità di determinate fattispecie, particolari forme di leale collaborazione nella fase di esercizio della potestà regolamentare. Ciò ovviamente non esclude che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere, come è avvenuto in relazione a specifiche norme contenute nel Codice, forme di cooperazione con i livelli di governo regionali nella fase di adozione di singoli atti regolamentari.”* (Sentenza Corte Cost. n. 401 del 2007 punto 7.5 Considerato in diritto).

Sentenza Corte Cost. n. 88 del 2009, che ha ricondotto la competenza dell'Autorità per l'energia elettrica ad emanare direttive all'incrocio delle competenze esclusive dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” (e di “tutela dell'ambiente”. Per tale ragione, la normativa impugnata, pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, è stata ritenuta caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiariamente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale. Posta tale premessa, sono state giudicate non fondate le censure regionali relative alle violazioni degli artt. 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione: *“l'allocatione della funzione amministrativa che abbia per oggetto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato non può spettare, infatti, che alla legge statale, la quale vi provvederà in conformità all'art. 118 della Costituzione (sentenza n. 69 del 2004; sentenza n. 43 del 2004); in tal caso, la Costituzione non impone in linea di principio l'adozione dei meccanismi di leale collaborazione, che vanno necessariamente previsti, viceversa, solo quando vi sia una “concorrenza di competenze” nazionali e regionali ove “non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri.”* (Sentenza Corte Cost. n. 88 del 2009 punto 3. Considerato in diritto).

In materia di tutela della concorrenza si vedano anche Corte Cost. n. 339 del 2011 e Corte Cost. n. 8 del 2013.

Dall'analisi diacronica delle pronunce citate, si ricava come, con riferimento alle materie trasversali, debba farsi riferimento ad un concetto di "nuova trasversalità",⁴⁵ che nega la sussistenza di interferenza, concrete o potenziali, tra la disciplina statale e quella regionale, determinando una forte semplificazione dei rapporti tra enti, a totale sacrificio dell'autonomia regionale.⁴⁶

L'atteggiarsi della leale collaborazione nell'esercizio delle competenze legislative merita ancora di essere approfondito sotto alcuni profili.

Per un verso, occorre domandarsi se e come possa essere disposta la "retrocessione" di tali competenze, precedentemente attratte in sussidiarietà al centro.

Per altro verso, occorre indagare a quale tipologia di atti e in quale momento dell'*iter* legislativo detta collaborazione debba trovare esplicazione. Si tratta, in altre parole, di vagliare l'*an*, il *quando* ed il *quomodo* della leale collaborazione "legislativa", non a valle dell'avvenuto esercizio del potere legislativo, bensì a monte, nella fase di formazione delle leggi.⁴⁷

Iniziando dal primo aspetto, occorre indagare il tema della "retroversione dell'attrazione in sussidiarietà"⁴⁸, ossia della possibilità per lo Stato e - in caso affermativo, con quali modalità - di non trattenere la funzione legittimamente avocata in sussidiarietà, revocando - per così dire - le intese raggiunte e rinunciando all'esercizio della funzione stessa.

Il tema si è posto all'attenzione della Corte, che ha deciso nel senso della non necessità di ottemperare ad obblighi di leale cooperazione qualora lo Stato decida unilateralmente di non dar seguito alle intese intercorse.⁴⁹ In sostanza, secondo la Consulta, non occorre un procedimento "uguale e contrario" per dismettere l'attrazione in sussidiarietà, e non vi è obbligo di "mutuo dissenso" per la revoca delle intese intercorse, sulla base della considerazione che, venute meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regione ritorna "*nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost*"⁵⁰, consentendo alle Regioni di riesercitare le proprie ordinarie competenze. La pronuncia, molto criticata in dottrina⁵¹, appare

⁴⁵ (Benelli F. , Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione, 2012, p. 629).

⁴⁶ A tale riguardo possono citarsi, in via esemplificativa, le sentenze Corte cost. n. 163 del 2012, in tema di banda larga; n. 179 del 2012, in tema di conferenza di servizi; e n. 261 del 2016 sul Piano della portualità.

⁴⁷ Un A., mutuando una terminologia tecnica propria del recepimento del diritto europeo, fa riferimento all'esercizio della collaborazione nella fase "discendente" dell'*iter* legislativo (Bin R. , La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, 2017, p. 17).

⁴⁸ L'espressione è di (Guella, La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato - Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici, 2012, p. 167).

⁴⁹ Si tratta della sentenza n. 79 del 2011, relativa alla metropolitana di Parma, opera in un primo tempo considerata di rilievo strategico e finanziabile con risorse statali; successivamente, con decreto-legge, lo Stato aveva disposto la revoca del finanziamento, la rassegnazione delle somme e la rimessione ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo. Nel giudizio relativo all'impugnazione, da parte della Regione, delle disposizioni del decreto legge, la Corte ha ritenuto che l'intesa nella fase di progettazione e localizzazione fosse indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa, ma che la stessa intesa, uguale e contraria, non fosse necessaria laddove lo Stato abbia deciso di revocare il finanziamento, senza impedire alla Regione di esercitare la sua - riespansa - competenza sul medesimo oggetto.

⁵⁰ Sentenza Corte cost. n. 79 del 2011 Punto 5 Considerato in diritto.

⁵¹ In termini di collaborazione "a strappi" (Mainardis, Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato- Regioni, 2011, p. 478), il quale sottolinea come, delle due, l'una: o sono in ballo esigenze unitarie che lo Stato può apprezzare liberamente, escludendo gli enti territoriali dalle proprie determinazioni, oppure sono in gioco interessi che hanno ad un tempo dimensione nazionale, regionale e locale, con le note conseguenze in ordine al riparto di competenze mitigate dagli strumenti della leale collaborazione; secondo (Bertolino C. , 2011, p. 163), qualora lo Stato voglia revocare la chiamata in sussidiarietà, questo dovrebbe nuovamente coinvolgere la Regione interessata con una forma collaborativa uguale a quella attraverso la quale si era giunti alla chiamata in sussidiarietà. In senso favorevole, invece, alla ricostruzione della Corte, (Guella, La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato - Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici, 2012, p. 180), secondo cui l'asimmetria nel meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà si determinerebbe non tanto per l'assenza di un'intesa contraria, quanto proprio nel prevedere un eventuale modulo consensuale in caso di retroversione: ciò perché mentre l'intesa al momento dell'attrazione servirebbe ad evitare un'espropriazione in danno agli enti territoriali, al contrario l'intesa per la retroversione costituirebbe una ingerenza della Regione nella sfera dell'interesse nazionale.

tuttavia come un caso isolato e può forse giustificarsi per le peculiarità – anche politica⁵² - della vicenda ad esso sottesa.

Quanto al secondo aspetto, va da subito ricordato come, fino alla recente pronuncia n. 251 del 2016, la Corte avesse sempre costantemente negato rilievo al principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo, salvo in caso in cui l'osservanza di forme collaborative fosse imposta – espressamente o implicitamente - dalla Carta costituzionale⁵³. Con la pronuncia da ultimo citata, invece, per la prima volta si impongono procedure concertative per l'adozione di decreti legislativi delegati.

Il tema relativo all'*an* della leale collaborazione "legislativa" sarà trattato approfonditamente nella seconda parte di questo lavoro, alla quale pertanto si rinvia.

In questa sede, però, occorre fare qualche accenno alla questione, che si intreccia a quella precedente ora accennata, relativa al *quando* debba concretizzarsi il principio di leale collaborazione.

La Corte sul punto è stata chiara nel non richiedere che l'accordo debba intervenire in via preliminare in sede di formazione della legge nazionale che intervenga in sussidiarietà.

In alcune pronunce⁵⁴, infatti, si legge che è sufficiente che l'intesa sia raggiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative, indipendentemente dal momento in cui essa si sia conclusa. In altre parole, per l'operatività della sussidiarietà ascensionale, non rileva che l'intesa preceda la legge ovvero che, in quanto raggiunta successivamente all'entrata in vigore di quest'ultima, integri una condizione necessaria per l'operatività della funzione riallocata al livello statale.

Come è stato osservato, non è facile comprendere la natura giuridica di tali accordi, a metà tra gli accordi legislativi e gli accordi amministrativi.⁵⁵

Inoltre, nell'ipotesi di intesa "successiva", le Regioni non risultano adeguatamente compensate per la compressione della propria autonomia decisionale, poiché per il tramite del meccanismo della chiamata in sussidiarietà esse non vedono solo ridotte le proprie funzioni amministrative ma anche le competenze legislative: il rischio, in sostanza, è che, per il tramite dell'intesa successiva, non venga recuperata la "porzione" di potestà legislativa regionale attratta in sussidiarietà dallo Stato.⁵⁶

Si tornerà anche su questo punto, che costituisce probabilmente uno dei motivi del recente *revirement* della giurisprudenza sull'applicazione del principio di leale collaborazione all'esercizio della potestà legislativa.

⁵² Successivamente all'approvazione del secondo progetto definitivo, infatti, il Comune ha manifestato l'intenzione di rinunciare al finanziamento statale per la realizzazione dell'opera. La revoca del finanziamento statale, quindi, sarebbe stata il risultato di decisioni assunte unicamente tra il Comune e il Governo, al di fuori degli accordi stipulati in precedenza tra lo Stato e la Regione interessata. Per approfondimenti si veda (Bertolino C. , 2011, p. p. 155 e ss.).

⁵³ Tra le più recenti: cfr. Corte cost. n. 278 del 2010 e 33 del 2011.

⁵⁴ Sent. Corte cost. n. 303 del 2003 e n. 383 del 2005.

⁵⁵ Secondo (Pastori, 2005, p. 54) "*si delinea così una sorta di strana creatura, che non si sa se definire accordo legislativo o accordo amministrativo, ma che appare nient'altro che un'escamotage per recuperare, pur mediante lo strumento procedurale-consensuale, l'interesse nazionale come criterio di riparto e di ritaglio delle competenze.*" Il medesimo A., sotto altro profilo, rileva che, dovendosi preferire che l'accordo intervenga "a monte" dell'iter legislativo, occorrerebbe disporre di una sede di codecisione tra Stato e Regioni (quale la Camera delle Regioni, adeguatamente composta di rappresentanti delle Regioni e investita delle relative competenze), non contemplata dalla Costituzione.

⁵⁶ (Bertolino C. , 2007, p. 160).

Per il momento, occorre soffermarsi sull'utilizzo del parametro della "leale collaborazione" nella giurisprudenza costituzionale, con riferimento all'allocazione delle funzioni amministrative⁵⁷.

4.1.2 Leale collaborazione nell'allocazione delle funzioni amministrative

Come è stato più volte ricordato, dopo la riforma del Titolo V la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata chiamata a riarmonizzare il rigido riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost. con la distribuzione delle funzioni amministrative tra livelli di governo - improntato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - di cui al novellato art. 118 Cost.

L'attribuzione verso l'alto della funzione amministrativa, quindi, è stata ritenuta costituzionalmente legittima qualora l'interesse pubblico in gioco necessiti di un esercizio unitario, ammettendosi anche la regolazione con legge statale delle funzioni attratte, in virtù del principio di legalità. La deroga ai criteri di riparto del Titolo V può considerarsi legittima, tuttavia, solo a condizione che vi sia una valutazione di proporzionalità e non irragionevolezza dell'interesse pubblico sotteso all'intervento statale, alla luce di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e la circostanza che l'intervento medesimo sia oggetto di accordo con la Regione.⁵⁸

L'introduzione del requisito dell'accordo (o dell'intesa in senso forte)⁵⁹ quale ulteriore condizione di legittimità dell'intervento statale in sussidiarietà ha spianato la strada alla possibilità, per le Regioni, di far valere l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statali tutte le volte che la disciplina e l'esercizio dell'attività amministrativa sia stata riallocata al centro, senza la contestuale individuazione di adeguati meccanismi di concertazione.

Numerose, infatti, soprattutto nei primi anni successivi alla sentenza n. 303 del 2003, le pronunce della Corte che, accogliendo le doglianze delle Regioni, hanno adottato sentenze "additive" per mancata o inadeguata previsione di appropriati meccanismi concertativi tra Stato e Regioni nella redistribuzione di funzioni amministrative, "a valle" dell'adozione dell'atto legislativo statale.

Appare interessante notare come la giurisprudenza costituzionale, inizialmente molto analitica nel far applicazione del principio di leale collaborazione alle singole disposizioni sottoposte al suo scrutinio, appare successivamente meno incline a dettagliare la tipologia di concertazione più adeguata, limitandosi ad enunciare il principio e ad indicare la necessità di forme collaborative ovvero procedendo ad interpretare le norme impugnate in maniera costituzionalmente conforme.

⁵⁷ In chiusura del presente lavoro occorre segnalare la pronuncia Corte cost. n. 56 del 2020, depositata il 26 marzo 2020, con la quale la Corte, nel ricondurre la disciplina del noleggio con conducente alla competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza, in grado di incidere sulla competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, ha dichiarato non fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione alla previsione di un termine breve (quindici giorni) per il raggiungimento dell'intesa. In particolare, secondo la Corte, l'obiettivo della disposizione impugnata - che dettava una disciplina dettagliata "salvo diversa intesa" da raggiungere in sede di Conferenza unificata entro una certa data -: *"non è di consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma semplicemente quello di prevedere che entro un certo termine, sia pure molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto da essa stessa previsto."* (punto 7.1 Considerato in diritto). La pronuncia in questione, dunque, fondandosi su un intreccio di competenza risolta in favore dello Stato, pare ammettere la possibilità che la disciplina statale possa venire successivamente "soppiantata" - per espressa volontà del legislatore - da un'altra disciplina raggiunta d'intesa con le Regioni. E' interessante notare che, in questo caso, il legislatore pare compiere un ulteriore passo verso il riconoscimento del valore vincolante dell'intesa nell'ambito della leale collaborazione legislativa, al di fuori del rapporto tra legge delega e decreto legislativo delegato, su cui ci si intratterà nella seconda parte di questa ricerca.

⁵⁸ Si vedano le più volte citate sent. Corte cost. n. 303 del 2003 e 4 del 2006.

⁵⁹ Sulla distinzione tra intese e accordi si rinvia al par. 5.4.

Nell'ambito dell'orientamento iniziale, molto aperto all'accoglimento delle istanze regionali e al dettaglio delle tipologie collaborative di volta in volta necessarie in relazione al caso concreto, la Corte utilizza il principio di leale collaborazione in uno col principio di sussidiarietà, per giustificare l'acquisizione in sussidiarietà da parte dello Stato di competenze regolamentari. con attribuzione della disciplina (e, a volte, anche dell'esercizio) di una funzione amministrativa al centro, in ragione dell'esercizio unitario della stessa.

Dalla lettura di questo filone di pronunce emerge con chiarezza come l'intensità della forma concertativa (accordo o intesa forte, da una parte, e parere o intesa debole, dall'altra) sia inversamente proporzionale all'incisione, da parte dello Stato, delle attribuzioni regionali nelle materie concorrenti o residuali.

Volendo effettuare, in prima approssimazione, una catalogazione delle forme concertative e del loro utilizzo, pertanto, può dirsi in via generale che il coinvolgimento delle Regioni è ritenuto soddisfatto dall'espressione di un parere, tutte le volte che sia riallocata al centro una funzione amministrativa concernente l'emanazione di regole tecniche di dettaglio ovvero qualora l'esercizio di una competenza statale in qualche modo si rifletta in via mediata e indiretta sull'esercizio di competenze regionali.

Viceversa, il requisito dell'intesa, nella forma "forte", che si sostanzia in una vera e propria codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto⁶⁰, è necessario ogni qual volta le funzioni amministrative delle Regioni siano incise dall'esercizio di quelle statali, assunte in sussidiarietà⁶¹.

Ne deriva che, come è stato osservato, le «forme» e le «intensità» con cui il principio di leale collaborazione deve essere in concreto applicato dipendono in massima parte dal titolo che lo Stato può vantare per giustificare il suo intervento e dell'equilibrio che deve realizzarsi con le competenze regionali⁶².

Nell'impossibilità di dar conto di tutte le sentenze annoverabili in questa prima categoria, meritano segnalazione alcune decisioni nelle quali il pronunciamento della Corte distingue in maniera molto limpida per quali disposizioni, tra quelle impugnate, operi o meno la chiamata in sussidiarietà, precisando altresì in quali casi debba farsi ricorso ad una concertazione tra Stato e Regioni di natura paritaria (nelle forma dell'intesa cd. forte) e in quali altri casi, invece, il coinvolgimento regionale può assestarsi su un livello più blando (nelle forma del parere).

⁶⁰ In questi termini sent. Corte cost. n. 27 del 2004, in tema di nomina dell'Ente parco di una Regione. Il filone giurisprudenziale sull'applicazione del principio di leale collaborazione alle nomine da effettuarsi "previa intesa" è esaminato *infra* nell'ambito dei paragrafi sui conflitti di attribuzione tra enti.

⁶¹ Nell'ambito della competenza concorrente in materia di porti, è richiesta l'intesa in senso forte per giustificare l'esercizio di una funzione amministrativa al centro (nella specie: nomina dell'Autorità portuale). Si riporta il passaggio centrale della motivazione della sentenza Corte cost. n. 378 del 2005: *"Non è revocabile in dubbio che quest'ultima norma – richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione – esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione. Altrettanto indubbio è che questa inequivoca volontà originaria della legge non può essere misconosciuta – qualificando come "debole" l'intesa in questione – dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra quelle di "legislazione concorrente" previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.: anzi, deve dirsi che la norma statale de qua, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (sentenza n. 6 del 2004). Ne discende che ab origine l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed a fortiori esige oggi – alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 – «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» di nomina, quale «forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione», ed esclude ogni «possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 del 2004); con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento».* (Punto 4.2 Considerato in diritto Sent. Corte cost. n. 378 del 2005).

⁶² (Demuro, Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte, 2006, p. 182).

Si tratta di sentenze pronunciate in un intervallo temporale circoscritto, dal 2003 al 2006, e che riguardano principalmente materie (ritenute) di competenza concorrente.

Molto utilizzata la chiamata in sussidiarietà nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia. Al riguardo, meritano segnalazione quelle pronunce che hanno richiesto l'"intesa forte"⁶³, sia per legittimare l'attrazione di rilevanti funzioni amministrative (e legislative) al centro nell'ambito del governo del settore energetico⁶⁴; sia per le disposizioni in materia di energia nucleare e di sicurezza e potenziamento del settore energetico in generale⁶⁵.

Al riguardo, va in particolare segnalata la prima sentenza in materia di energia in cui viene fatta applicazione del principio di leale collaborazione⁶⁶, nella quale la Corte distingue, nell'ambito delle disposizioni impugnate, quelle ricondotte all'espressione di principi fondamentali⁶⁷ della materia da quelle avocate in sussidiarietà. In particolare, è riconosciuta la "chiamata in sussidiarietà" operata dal legislatore statale per buona parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali, legittimando in tal modo la parallela disciplina legislativa statale di settori che di norma dovrebbero essere di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.⁶⁸ Per alcune delle funzioni attratte, la pronuncia ha, in parte, natura "additiva" imponendo il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata⁶⁹.

Per lo stesso motivo va ricordata la pronuncia relativa alla riforma delle attività cinematografiche, ascritta alla materia di promozione ed organizzazione di attività culturali, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni nella parte in cui non prevedevano che i poteri di tipo normativo o programmatico del sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche fossero adottati con decreto ministeriale o atto amministrativo generale, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, *"in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche"*⁷⁰.

⁶³ Per la distinzione tra intesa "forte" e "debole" si rinvia al par. 5.4.2.

⁶⁴ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 383 del 2005, la quale, nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", riconosce la "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato del potere di determinare gli indirizzi di politica energetica in quanto giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale. Secondo la Corte, la rilevanza del potere di emanazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionale rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata. Al riguardo si veda la nota di (Camerlengo, Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti, 2006).

⁶⁵ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 278 del 2010, con nota di (Cecchetti, La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, 2010).

⁶⁶ Sentenza Corte cost. n. 383 del 2005.

⁶⁷ Punto 22 Considerato in diritto, sentenza Corte cost. n. 383 del 2005.

⁶⁸ Punto 15 Considerato in diritto, sentenza Corte cost. n. 383 del 2005.

⁶⁹ In particolare, con la sentenza Corte cost. n. 383 del 2005 è stata dichiarata illegittima la mancata previsione dall'intesa in Conferenza unificata per l'emanazione da parte del Ministro per le attività produttive degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale; è stata dichiarata illegittima la mancata previsione che l'esercizio dei poteri che determinano le linee generali di sviluppo dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche nazionali, nonché la loro programmazione, siano esercitati previa intesa "in senso forte" con la Conferenza unificata; è stata dichiarata illegittima la mancata previsione dell'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici necessari per garantire il soddisfacimento delle esigenze del settore energetico d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate; è stata dichiarata illegittima la determinazione delle linee generali di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica senza la previsione di idonei moduli collaborativi nella forma dell'intesa in senso forte fra gli organi statali e la Conferenza unificata; è stata dichiarata illegittima la determinazione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per il rilascio delle autorizzazioni relative alle grandi centrali di produzione, previo parere anziché intesa in Conferenza unificata.

⁷⁰ Sentenza Corte cost. n. 285 del 2005, che riconduce alla competenza ripartita la disciplina contenuta nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e riconosce l'operatività della chiamata in sussidiarietà. Appare interessante riportare il passaggio della motivazione: *"La disciplina in esame, invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una*

Per contro, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni è stato limitato all'espressione di un parere obbligatorio, nei casi caratterizzati dalla natura prettamente tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza. Per tali atti, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni, nella parte in cui non prevedono che l'adozione degli atti in questione avvenga "sentita la Conferenza Stato-Regioni".⁷¹

Nella medesima pronuncia, sono state anche ritenute insussistenti le esigenze unitarie alla base dell'attrazione in sussidiarietà di una funzione amministrativa con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della relativa previsione.⁷²

Anche in materia di istruzione⁷³, sono state riconosciute fondate le censure delle Regioni riferite alla violazione del principio di leale collaborazione.

In particolare, la Corte, nella disciplina di graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia, ha ritenuto imprescindibile il coinvolgimento delle Regioni, le quali, in materia di

presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali. Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004) Deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiono strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale.

Ciò giustifica, di conseguenza, un intervento dello Stato che si svolga, anzitutto, mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principi fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento (e a questo riguardo assume specifico rilievo la collocazione della materia de qua tra quelle a competenza ripartita), ma anche, là dove necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni. (omissis)

Se, quindi, il legislatore statale – in un settore di competenza legislativa ripartita, nel quale però esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale – in astratto può realizzare una pluralità di modelli istituzionali per dare, nel rispetto sostanziale del Titolo V, concretizzazione alla scelta di un modello diverso da quello ordinariamente deducibile dagli artt. 117 e 118 Cost., questa Corte, chiamata a giudicare della compatibilità costituzionale di molte disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004, può semplicemente operare per ricondurre tale decreto legislativo al modello (prima definito come costituzionalmente compatibile) della «chiamata in sussidiarietà», affinché la attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. Ciò, tuttavia, in un quadro complessivo in cui le determinazioni operate direttamente dal legislatore delegato appaiono per lo più compatibili (salvo quanto si dirà infra) con i differenziati titoli di competenza di volta in volta adducibili: in parte come soggetto legittimato a determinare i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; in parte come soggetto titolare di poteri legislativi esclusivi ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.; in parte come soggetto chiamato a disciplinare legislativamente l'ambito nel quale opera la «chiamata in sussidiarietà», ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.».

⁷¹ Si tratta, in particolare, dell'art. 8, comma 3, d.lgs. impugnato, che attribuisce al Ministro il potere di scelta degli esperti che compongono le sottocommissioni per la cinematografia; dell'art. 9, comma 3, d.lgs. impugnato, che attribuisce ad un decreto ministeriale, da adottarsi sentito il Ministero per le attività produttive, il potere di determinare le «modalità tecniche di attuazione» per la cosiddetta pubblicità indiretta all'interno dei film; dell'art. 12, comma 5, che attribuisce ad un decreto ministeriale, adottato con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, di stabilire «le modalità tecniche di gestione del Fondo di cui al comma 1 e di erogazione dei finanziamenti e dei contributi, nonché le modalità tecniche di monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti concessi»; dell'art. 13, comma 9, che prevede che il Ministro designi i componenti di «un'apposita giuria, composta da cinque eminenti personalità della cultura», che deve selezionare tre progetti da premiare mediante il conferimento di incentivi speciali e attribuire i «premi di qualità»; dell'art. 19, comma 2, che prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite le modalità tecniche di gestione delle risorse» relative alla promozione delle attività cinematografiche e di monitoraggio circa il loro impiego. (Punto 9 Considerato in diritto sent. Corte costituzionale n. 285 del 2005). Sempre nel senso della sufficienza del mero parere reso dalla Conferenza Stato-Regioni in caso di esercizio unitario della funzione amministrativa di competenza concorrente, caratterizzata da natura eminentemente tecnica; cfr. sent. Corte cost. n. 278 del 2010.

E ancora, in materia di edilizia scolastica, per l'affermazione che il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio in caso di norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale, improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, Corte cost. n. 284 del 2016.

⁷² Si tratta della dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., dell'art. 22, comma 5, e l'art. 4, comma 5, d.lgs. n. 28 del 2004, relativi all'autorizzazione all'apertura «di multisale con un numero di posti superiori a milleottocento» che la disciplina in esame riserva(va) al Direttore generale competente del Ministero. Al riguardo, la Corte, ricondotta la disciplina in esame alla materia del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ha osservato. «come appaia del tutto evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale di governo allo svolgimento della funzione amministrativa in questione. Ciò rende del tutto ingiustificata l'attrazione di tale funzione in favore di organi amministrativi dello Stato operata dalla disposizione impugnata». (Punto 10 Considerato in diritto sent. Corte costituzionale n. 285 del 2005).

⁷³ Sent. Corte cost. n. 279 del 2005.

istruzione, costituiscono “*il naturale interlocutore dello Stato (...), in quanto gli altri enti locali sono privi di competenza legislativa*”. Con una pronuncia additiva, pertanto, sono state dichiarate illegittime le disposizioni che prevedevano che il relativo decreto ministeriale fosse adottato «sentita l’Associazione nazionale dei comuni d’Italia (ANCI)» invece che “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni”.⁷⁴ Sotto altro profilo, il rispetto del principio di leale collaborazione impone la consultazione della Conferenza Stato-Regioni nella forma del parere, qualora si tratti di materia di competenza esclusiva statale che ridondi sull’esercizio di competenze regionali.⁷⁵ Per contro, le disposizioni che prevedevano l’adozione di regolamenti in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo della scuola sono ricondotti alla determinazione di livelli essenziali delle prestazioni e, pertanto, giudicati rispettosi dell’art. 117, comma 6, Cost.⁷⁶

E ancora, in materia di tutela della salute, la definizione dei livelli essenziali di assistenza (di seguito: LEA)⁷⁷ è stata ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., con conseguente dichiarazione di illegittimità della disposizione che, nell’affidare la determinazione dei LEA ad un regolamento ministeriale, aveva previsto l’acquisizione del parere anziché dell’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.⁷⁸

Con riferimento alla competenza residuale, va ricordata una pronuncia in materia di turismo⁷⁹, nella quale la previsione dell’istituzione con un decreto del Presidente del Consiglio dei

⁷⁴ In maniera analoga, in tema di anticipazione dell’età di accesso alla scuola primaria, la Corte, non ravvisando alcuna ragionevole giustificazione per limitare alla sola scuola dell’infanzia la partecipazione delle regioni ai processi decisionali, ha dichiarato illegittima la disposizione nella parte in cui non prevedeva che il relativo decreto ministeriale fosse adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni. Si veda il punto 7.5 del Considerato in diritto sentenza Corte cost. 279 del 2005.

⁷⁵ Si tratta della disposizione che affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell’ambito dell’organico del personale docente, ad un decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. Se, infatti, l’utilizzazione di personale docente statale è disciplina che rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma secondo, lettera g), Cost. (organizzazione amministrativa dello Stato), la Corte ritiene che per l’attivazione delle attività educative opzionali debbano essere coinvolte anche le regioni, quanto meno nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni. Per tale motivo, la norma impugnata viene dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede che il relativo decreto ministeriale sia adottato “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni”.

⁷⁶ Si veda il punto 8.1 del Considerato in diritto sentenza Corte cost. 279 del 2005.

⁷⁷ Sentenza Corte cost. 134 del 2006, con nota di (Balboni & Rinaldi, Livelli essenziali, standard e leale collaborazione, 2006, p. p. 1016 e ss.). In particolare secondo questi AA. se, ad una prima lettura, si sarebbe tentati dal ritenere che nella sentenza in esame la Corte si sia limitata a dare una semplice applicazione dei principi già elaborati dalla precedente giurisprudenza, in realtà, nel dichiarare l’illegittimità dell’art. 1, comma 169 della l. n. 311/04, la Corte richiede il rispetto del principio della leale collaborazione nella sua versione più radicale, attraverso il *necessario* ricorso all’intesa, dando per scontato ciò che è pre-supposto alla dichiarazione di illegittimità.

⁷⁸ Si veda sul punto la nota di (Di Somma, 2006, p. 2), che sottolinea come l’incisività della competenza legislativa statale, circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e la conseguente competenza regolamentare, ex art. 117 comma sesto, in ambito regionale rende indispensabile il ricorso ad uno strumento di cooperazione che diventa il mezzo necessario per compensare gli effetti della “concorrenza di competenze”, nella misura in cui conferisce nuovamente poteri decisionali al legislatore titolare della minor parte di competenza. L’intesa è, quindi, irrinunciabile nella determinazione dei LEA, quando questi devono essere determinati con procedure non legislative. Rimane del tutto irrilevante per la Corte Costituzionale la sostanziale differenza, eventualmente esistente, tra “livelli” e “standard”, rilevando esclusivamente il dato procedurale in base al quale i LEA possono essere definiti in via amministrativa, ossia, purché sussista una legge che indichi adeguate procedure e precisi atti formali e purché la partecipazione delle Regioni sia adeguatamente garantita. Attuando questo procedimento, tra l’altro, si fuga ogni dubbio circa una possibile violazione del principio di legalità in senso sostanziale, pure avanzato dalle ricorrenti; la Corte, infatti, ritiene le predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere secondario sufficienti ad escludere tale vizio, tenendo anche in conto dell’alto tecnicismo della materia. L’A. sottolinea come la Corte Costituzionale in questo caso non si limiti ad affermare genericamente la necessità di uno strumento collaborativo tra Stato e Regioni per la definizione dei LEA, ma arrivi a limitare la discrezionalità del legislatore statale sul punto, imponendogli uno strumento c.d. “forte”.

⁷⁹ Sentenza corte cost. n. 214 del 2006, con cui è stato dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., l’art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005.

Si veda in particolare il punto 8 Considerato in diritto: “*La norma impugnata afferma testualmente che il Comitato ha «compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali» e non contempla alcun coinvolgimento delle Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla sua istituzione ed al suo funzionamento. Ora, premesso che il turismo è materia di competenza legislativa residuale (...) – circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l’esercizio (...) –, la norma impugnata disattende almeno due delle condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall’art. 117 Cost. In primo luogo, l’intervento legislativo statale di cui all’art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005 non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico.*”

Ministri di un Comitato nazionale per il turismo è stata dichiarata illegittima, per mancanza delle condizioni per la chiamata in sussidiarietà, e in particolare dei requisiti di proporzionalità e della previsione di un'intesa con le Regioni.

Negli anni più recenti, tuttavia, non sempre i pronunciamenti della Corte sono scesi in un tale livello di dettaglio, limitandosi ad enunciazioni di principio e preferendo piuttosto o rimettere alla discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento collaborativo più adeguato, oppure interpretare in maniera costituzionalmente orientata le disposizioni scrutinate.

Paradigmatiche di questo secondo filone sono alcune pronunce dell'intervallo temporale tra il 2005 ed il 2010.

In particolare, in quello che appare il *leading case* dell'orientamento più prudente della Corte, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale la Consulta non fa seguire l'indicazione della forma collaborativa ritenuta più adeguata e la declinazione dello strumento opportuno viene espressamente lasciata al legislatore statale.⁸⁰

Inoltre, la rilevanza del principio di leale collaborazione è stata affermata con riferimento alla riduzione della spesa farmaceutica, prevedendo il necessario il coinvolgimento delle Regioni, dato l'intreccio di materie sotteso all'ambito di intervento statale (tutela alla salute, LEA, coordinamento della finanza pubblica).⁸¹ Anche in tale occasione, tuttavia, il dispositivo "additivo" è estremamente generico e non si spinge fino a dichiarare quale debba essere l'intensità della forma concertativa, limitandosi a prevedere l'obbligo di coinvolgimento della Regione interessata.⁸²

Analogamente, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, la norma impugnata è stata censurata "nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle

In secondo luogo, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata nel d. P. C. m. dell'8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna. In effetti il d. P. C. m. in questione prevede che del Comitato facciano parte sette Ministri, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il coordinatore degli assessori regionali al turismo, cinque rappresentanti delle Regioni, tre rappresentanti delle principali associazioni di categoria, un rappresentante delle Camere di commercio, il Presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e quello dell'Unione province italiane. Come si vede, la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale (in entrambi i casi si tratta di sette componenti); inoltre, Presidente del Comitato è il Ministro delle attività produttive; infine, quest'ultimo, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, può richiedere la partecipazione di altri Ministri (art. 2, comma 2, del d. P. C. m. 8 settembre 2005). Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005."

⁸⁰ Sentenza Corte cost. n. 231 del 2005. "Da quanto detto consegue che il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. E' su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio. Premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale. In conclusione, ferma restando la sostanziale coerenza della previsione dello strumento di monitoraggio di cui al comma 115 con l'istituzione del fondo e la sua compatibilità, alle dette condizioni di gestione concertata, con gli evocati parametri, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge n. 350 del 2003 in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (...). (punto 4 Considerato in diritto, sentenza Corte cost. n. 231 del 2005).

⁸¹ Sent. Corte cost. n. 330 del 2011, con nota di (Demuro, La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica, 2012, p. 432 e ss).

⁸² Nelle parole della Corte: "Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (...); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una "concorrenza di competenze" (...), cui consegue l'applicazione di quel "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (...). Non essendo ciò avvenuto nel caso di specie, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale della norma censurata, giacché essa, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni, privando, di fatto, le stesse della già ricordata possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci, viola l'art. 118 Cost.". (Sent. Corte cost. n. 330 del 2011 punto 3.3. Considerato in diritto).

Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale" previsto per l'adozione di requisiti e regole tecniche di gara.⁸³

Più articolata una coeva sentenza in materia di energia,⁸⁴ con la quale la Corte, se da un lato ha escluso la necessità di forme collaborative con riguardo all'elaborazione di una proposta di strategia energetica nazionale, in quanto funzione di indirizzo preliminare all'esercizio della potestà legislativa⁸⁵, dall'altro con una pronuncia interpretativa di rigetto ha affermato la necessità dell'intesa - non testualmente prevista dal dettato normativo impugnato ma, invece, in via generale dalla legislazione vigente - con riguardo alla rassegnazione dei giacimenti di idrocarburi. Il parametro collaborativo, infine, viene nuovamente menzionato nella parte di pronuncia cd. additiva "di principio", con cui la norma è dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione del decreto ministeriale di disciplina delle procedure competitive per l'attribuzione della concessione ad altro titolare⁸⁶.

Infine, in materia di energia nucleare⁸⁷, la Corte, al di là dei formali dispositivi di tenore negativo per le Regioni ricorrenti⁸⁸, perviene ad una ricostruzione della normativa scrutinata con esiti favorevoli per le medesime, soprattutto nella parte in cui riconosce che l'accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa (nella specie: rilascio dell'autorizzazione unica) per il tramite della chiamata in sussidiarietà, impone l'intesa con la Regione interessata per la scelta della localizzazione dell'impianto nel proprio territorio.

⁸³ Nella sentenza Corte Cost. n. 1 del 2008, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. In merito all'utilizzo della tecnica delle pronunce additive, non seguite dal riesercizio del potere legislativo, sono state espresse alcune riserve in dottrina.

In particolare, secondo (Demuro, Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte, 2006, p. 183), la ricostruzione di una leale collaborazione per il tramite di sentenze additive se, a prima vista, può sembrare coerente con il modello del regionalismo cooperativo, lascia seri vuoti di normativa di dettaglio per dare attuazione e seguito alla decisione costituzionale. In assenza di una legislazione chiara, infatti, il rischio è quello di considerare conclusa l'attuazione del principio costituzionale con il semplice obbligo della "previa intesa" o del "sentita la Conferenza" senza dare qualità normativa o consultiva alle intese raggiunte in Conferenza. Se i principi integrati e valorizzati dalla giurisprudenza non vengono progressivamente affiancati da una normativa di risulta la "addizione" della Corte può rimanere del tutto disattesa. Con l'effetto paradossale di costruire un'argomentazione giuridica di tipo finalistico e non riuscire a raggiungere il fine.

⁸⁴ Sentenza Corte Cost. n. 339 del 2009, con nota di (Ruggiu I., La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perchè è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa, 2010).

⁸⁵ Secondo (Ruggiu I., La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perchè è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa, 2010, p. 879), la Corte esclude la leale collaborazione proprio nel caso più importante, in ragione del forte nesso tra indirizzo preliminare e futura azione legislativa.

⁸⁶ "La seconda censura avanzata dalla Regione ricorrente concerne, invece, la mancata partecipazione regionale alla determinazione del decreto ministeriale previsto nel comma 3 dell'art. 8, dal momento che questo interverrebbe nelle materie concorrenti dell'energia e del governo del territorio. Questa Corte osserva che tale decreto disciplina le modalità con cui debbono svolgersi le «procedure competitive» per l'assegnazione della concessione ad altro titolare, sicché è evidente che, unitamente alla materia concorrente dell'energia, esso interseca l'area riservata alla competenza esclusiva dello Stato avente ad oggetto la tutela della concorrenza. Conformemente a quanto deciso di recente in un caso analogo (omissis), deve riconoscersi la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate. Anche in questo caso «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione». Punto 4 Considerato in diritto sent. Corte Cost. n. 339 del 2009. Di conseguenza, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, concernente le modalità delle procedure competitive per l'attribuzione della concessione ad altro titolare.

⁸⁷ Si tratta della più volte citata sentenza Corte Cost. n. 278 del 2010.

⁸⁸ (Cecchetti, La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, 2010, p. 1079).

Più di recente, l'orientamento della Consulta pare tornare a prescrivere nel dettaglio quali siano, nel caso concreto, le forme collaborative più adeguate.⁸⁹

4.1.3 Leale collaborazione ed esercizio di autonomia finanziaria

Negli anni più recenti è proprio in materia finanziaria che il contenzioso Stato - Regioni si è fatto più aspro, anche a causa della congiuntura economico-finanziaria in cui si è trovato il Paese a partire dall'anno 2010.

Anche in questo ambito, dunque, è stata fatta applicazione del principio di leale collaborazione: in un primo senso, con riguardo alla legittimità della previsione statale di fondi a destinazione vincolata e, in un secondo senso, con riferimento alla declinazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e in particolare del principio pattizio.

Occorre dunque soffermarsi su entrambi i profili menzionati.

4.1.3.1 Fondi a destinazione vincolata

Già illustrando il federalismo fiscale e la sua tardiva e incompleta attuazione⁹⁰, si era accennato al fatto che, stante la provvisorietà dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale aveva ammesso forme di finanziamento statale di funzioni regionali non in linea con il disposto dell'art. 119 Cost. novellato. Occorre ora approfondire quel discorso, gettando uno sguardo alle pronunce della Corte in materia.

La disposizione costituzionale citata prevede, tra l'altro, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere integralmente finanziate con i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, nonché con quote del fondo perequativo, senza vincoli di destinazione. Ulteriori possibili finanziamenti da parte dello Stato possono essere previsti per interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Nell'interpretare tali disposizioni, la Corte ha innanzitutto sancito che nel nuovo sistema di finanziamento inaugurato con la riforma del 2001, che garantisce alle Regioni e agli enti locali autonomia di entrata e di spesa, lo Stato può, per il finanziamento delle normali funzioni

⁸⁹ E ciò sia per le materie di natura concorrente sia residuale. Si veda, come esempio del primo filone, la sent. Corte cost. n. 249 del 2019, in materia di protezione civile, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nella parte in cui avevano previsto rispettivamente che le ordinanze del commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), conv., con mod., nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, fossero adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi e che le priorità degli interventi di cui all'art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge fossero stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari anziché previa intesa con gli stessi. Parimenti, con riferimento alla competenza residuale, va segnalata la sent. Corte cost. n. 72 del 2019, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statali relative ai "Distretti del cibo" nella parte in cui stabilivano che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali previsto dalla fonte primaria fosse adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza.

⁹⁰ Si rinvia sul punto al par. 3.4.

appartenenti alla competenza residuale o concorrente delle Regioni, erogare solo fondi senza vincoli specifici.⁹¹

D'altronde, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Ciò posto, il giudice delle leggi ha anche precisato che l'attuazione del disegno costituzionale richiede, "come necessaria premessa", l'intervento del legislatore statale, al quale spetta, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali.⁹² Ne consegue che compete allo Stato anche la definizione di una disciplina transitoria in grado di consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema – caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità delle Regioni e degli enti locali di effettuare autonome scelte – ad un nuovo sistema.⁹³

Facendo applicazione di tali coordinate ermeneutiche, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme con le quali, successivamente all'entrata in vigore dell'art.119 Cost. novellato, sono stati istituiti nuovi fondi vincolati.⁹⁴

Tuttavia, se inizialmente la Corte ha proceduto a censurare nettamente l'atteggiamento del legislatore statale, il quale, nel trasferire risorse del bilancio statale, pareva non aver tenuto conto del nuovo riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. e le novellate disposizioni in tema di federalismo fiscale, successivamente ha abbandonato una lettura così rigorosa, ammettendo il finanziamento statale anche in materia di competenza regionale, a determinate condizioni.

E così, alcune volte la Corte ha accolto le questioni di legittimità costituzionale, limitatamente alla mancata previsione di alcuna partecipazione regionale all'adozione dei decreti ministeriali di riparto dei fondi⁹⁵. In sostanza, la Corte ha imposto l'intesa in Conferenza, ai fini dell'effettivo trasferimento delle risorse.⁹⁶

⁹¹ Sent. Corte cost. n. 370 del 2003 (Considerato in diritto n. 7) e Corte cost. n. 16 del 2004.

⁹² Sentenza Corte cost. n. 37 del 2004.

⁹³ Sentenze Corte cost. n. 320 e n. 37 del 2004.

⁹⁴ Il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sentenza n. 49 del 2004); il Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni (sentenza n. 16 del 2004); il Fondo per gli asili nido (sentenza n. 370 del 2003); il Fondo per le politiche sociali (423 del 2004).

La Corte ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale — per violazione del riparto delle competenze legislative, ex art. 117 della Costituzione — del Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi (sentenza n. 320 del 2004), nonché del Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli (sentenza n. 308 del 2004).

Per un inquadramento generale si veda: (Vivaldi, il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale, 2004, p. 649 e ss.)

⁹⁵ Paradigmatiche di questo filone sono le recenti pronunce Corte cost. n. 87 del 2018 in materia di diritto allo studio e n. 185 del 2018 in materia di Fondo nazionale per il terzo settore.

In particolare, con la sentenza n. 87 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali al fine del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, incidendo su una materia di competenza regionale (il diritto allo studio), sia adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa.

Con la sentenza n. 185 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per lesione del principio di leale collaborazione dell'art. 72, comma 3, del d.lgs. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), nel

Altre volte, il Giudice delle leggi ha modulato diversamente l'impatto delle proprie pronunce, rimuovendo il vincolo di destinazione delle risorse trasferite, così garantendo la libera determinazione delle regioni nelle scelte politiche di finanziamento.⁹⁷

In ogni caso, si è volutamente cercato di evitare di travolgere per intero la legge istitutiva del fondo, che avrebbe determinato anche l'eliminazione della risorse messe a disposizione⁹⁸.

Infine, nei casi in cui è pervenuta a declaratorie di incostituzionalità, la Corte è sempre stata attenta a fare salvi i procedimenti di spesa in corso.⁹⁹

4.1.3.2 Regioni speciali e principio dell'accordo

Anche quanto all'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali¹⁰⁰, e in particolare sul rispetto dell'art. 27 della legge 49/2009, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi più volte, fornendo importanti indicazioni anche in merito al rispetto del principio collaborativo in questa materia.

Innanzitutto, il giudice delle leggi ha affermato che quella di non dare attuazione unilaterale all'art. 119, comma 5, Cost. nei confronti delle Regioni speciali, ma di rimettere le necessarie decisioni ad un regime pattizio, ha rappresentato una scelta precisa da parte dello Stato ma non l'unica percorribile, in quanto la disposizione costituzionale non pone alcun vincolo in tal senso. La riserva di competenza alle norme di attuazione degli Statuti rappresenta, dunque, la coerente conseguenza di tale scelta.¹⁰¹

Nel momento di massima valorizzazione della specialità, la Corte ha affermato che l'art. 27 costituisce "autentico presidio procedurale della specialità finanziaria" degli enti ad autonomia differenziata.¹⁰² Per conseguenza, il necessario rispetto del principio di leale collaborazione è stato fatto prevalere anche sulle esigenze di solidarietà nazionale.¹⁰³

Successivamente, tuttavia, in concomitanza con l'emergere della crisi economico-finanziaria, la giurisprudenza ha iniziato ad ammettere la possibilità di derogare al principio pattizio.

testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 105 del 2018, nella parte in cui non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo» sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni. Nel dettaglio, la Corte ha ritenuto che il «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore». interviene a finanziare le attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, inerenti a diversi ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo). Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale è compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi, attraverso lo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni. (punto 9.2.1 del Considerato in diritto). La sentenza citata è commentata da (De Goetzen S. , Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore, 2019, p. 219), il quale sottolinea che il diverso trattamento della gestione dei due diversi Fondi per il Terzo settore non appare conforme a ragionevolezza.

⁹⁶ Sent Corte Cost. n. 201 del 2007; n. 63 del 2008; n. 142 del 2008; n. 168 del 2008; n. 124 del 2009; n. 27 del 2010; n. 211 del 2016; n. 61 del 2018; n. 71 e n. 78 del 2018.

⁹⁷ Sent Corte Cost. n. 423 del 2004 e n. 45 del 2008.

⁹⁸ (Rivosecchi G. , Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia , 2019, p. 263).

⁹⁹ Sentenze Corte cost. n. 50 del 2008 e 74 del 2018.

¹⁰⁰ Si veda, al riguardo, la ricostruzione effettuata al par. 3.4.2.

¹⁰¹ Corte cost. n. 71 del 2012.

¹⁰² Corte cost. n. 241 del 2012.

¹⁰³ In questi termini: (Cerruti, 2017, p. 5).

Le motivazioni che legittimano la deroga all'art. 27 della legge 47 del 2009 vanno ascritte alla natura della fonte. Trattandosi di legge ordinaria, infatti, le sue disposizioni, a differenza di quelle statutarie, sono derogabili da un atto successivo avente la medesima forza normativa, con la conseguenza che non possono essere considerate lesive delle prerogative delle Autonomie speciali le clausole di salvaguardia che non prevedono procedure concertate, in quanto non sono "costituzionalmente necessitate".¹⁰⁴ Il principio dell'accordo, in altre parole, può essere derogato dal legislatore statale poiché non recepito negli statuti speciali.¹⁰⁵

La deroga è ammissibile solo in presenza di alcune condizioni.

Innanzitutto, viene in rilievo il carattere transitorio delle disposizioni approvate, destinate ad applicarsi solo in attesa dell'adozione delle norme di attuazione.¹⁰⁶

In secondo luogo, l'adozione unilaterale di misure di risanamento della finanza pubblica è giustificata dalla tempestività degli adempimenti richiesti dalle scadenze temporali del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

In questo senso, la determinazione unilaterale da parte dello Stato del concorso delle Autonomie speciali, in assenza di criteri condivisi con queste ultime, è considerata legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa; l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia, pertanto, può sopraggiungere alla manovra di bilancio, in quanto costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale.¹⁰⁷

In particolare, poiché gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato.¹⁰⁸

E' interessante notare come la deroga unilaterale a quanto concordato con lo Stato non è ammessa neanche da parte delle Regioni, integrando violazione al principio di leale collaborazione.¹⁰⁹

In definitiva, ciò che va adeguatamente sottolineato è come la Corte, riprendendo un risalente orientamento¹¹⁰, abbia più volte affermato come il principio dell'accordo non implichi un vincolo di risultato, bensì di metodo.

¹⁰⁴ Corte cost. n. 23 del 2014 e 40 del 2016.

¹⁰⁵ Corte cost. n. 239 del 2015.

¹⁰⁶ Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che hanno esteso a tempo indeterminato ("anche agli anni 2014 e successivi" anziché "sino all'anno 2014") le misure restrittive già previste, sent. Corte cost. 193 del 2012. Anche sent. Corte cost. n. 273 del 2015 ("la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge 42 del 2009 non potrebbe trasformarsi da transitoria eccezione in stabile allontanamento dalle procedure previste da tale ultimo accordo").

¹⁰⁷ Corte cost. n. 19 del 2015, con nota di (Bin R. , L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione, 2015, p. 799 e ss.), il quale sottolinea che a) la determinazione del contributo delle Regioni speciali alla manovra finanziaria rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetta all'obbligo di trattativa con le Regioni; b) lo Stato, nell'esercizio di questa competenza, fissa un contributo complessivo posto a carico dell'insieme delle Regioni speciali, con un'ipotesi flessibile di riparto tra di esse; c) lo Stato, dopo aver fissato unilateralmente gli obiettivi e il contributo posto a carico delle Regioni speciali, rispondendo così agli obblighi europei, inizia una trattativa con le Regioni per verificare la sostenibilità di quegli obiettivi e gli strumenti finanziari e tributari per realizzarli; d) La leale collaborazione non è un vincolo di risultato ma di metodo; e) il principio di leale cooperazione opera però anche in fase di ripartizione del contributo tra le Regioni speciali.

¹⁰⁸ Sent. Corte cost. 19 del 2015.

¹⁰⁹ Sent. corte cost. n. 3 del 2013 con nota di (Camerlengo, La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale, 2013, p. 614 e ss.). La pronuncia sarà esaminata al par. 4.1.5 al quale si rinvia.

Secondo la Corte, ciò che rileva è che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica».¹¹¹

Anche lo Stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione¹¹².

Tali principi sono stati ripresi dalla giurisprudenza della Corte, anche per dichiarare l'illegittimità costituzionale delle misure di "accantonamento" adottate unilateralmente dallo Stato. Tale misura, infatti, deve essere intesa come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma, suscettibile di rideterminazione. In coerenza con le coordinate ermeneutiche riportate, la Corte ha statuito che aver reso definitivo l'accantonamento costituisce violazione del principio di leale collaborazione.¹¹³

4.1.4 Leale collaborazione e potere sostitutivo

L'applicazione del principio di leale collaborazione si può apprezzare anche nel diverso ambito dell'esercizio del potere sostitutivo.

Il rispetto di tale principio, infatti, è stato considerato nella giurisprudenza della Corte condizione imprescindibile per il legittimo esercizio di tale potere, a garanzia delle attribuzioni dell'ente sostituito.¹¹⁴

A tale riguardo, il giudice costituzionale si è pronunciato sia sulla portata del potere sostitutivo "straordinario" introdotto dall'art. 120, secondo comma, Cost., sia sulla sostituzione ordinaria della regione ad enti sub regionali, prevedendo che, in entrambe le ipotesi, siano rispettate adeguate garanzie procedurali, in quanto la sostituzione comporta una limitazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta dell'ente sostituito.

¹¹⁰ Sentenza Corte cost. n. 379 del 1992.

¹¹¹ Sent. Corte cost. 19 del 2015 che riprende Corte cost. n. 379 del 1992.

¹¹² Corte cost. n. 379 del 1992.

¹¹³ Sent. Corte cost. 188 del 2016 Punto 4.1 considerato in diritto: *"La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri."*

La sentenza è stata oggetto di attenzione in dottrina, trattandosi di uno dei rari casi in cui la Corte ha fatto uso di poteri istruttori. Si veda al riguardo: (Dolso, Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte, 2017, p. 255 ess.).

¹¹⁴ (Bertolino C., 2007, p. 171).

Le condizioni ed i limiti di ammissibilità del potere sostitutivo sono stati elaborati dalla giurisprudenza in continuità con l'orientamento precedente alla riforma del Titolo V¹¹⁵ e sono i medesimi per entrambe le tipologie di sostituzione.

Si tratta, come già ricordato in precedenza¹¹⁶, della necessaria previsione in legge dei presupposti sostanziali e procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo; in secondo luogo, occorre che la sostituzione concerna attività a carattere vincolato, cioè prive di discrezionalità nell'*an*; in terzo luogo, il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo dell'ente; infine, la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali in conformità al principio di leale collaborazione.

Con particolare riferimento a tale ultima condizione, la Corte ha precisato che il principio di leale collaborazione, ancorché richiamato dall'art. 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, abbia una valenza più ampia e debba ritenersi operante "più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita".¹¹⁷

Rinviando a quanto già accennato sul potere sostitutivo "straordinario" di cui all'art. 120 Cost., ci si limiterà, in questa sede, a dare conto di quanto affermato nella giurisprudenza costituzionale con riguardo alle modalità di esercizio del potere, nonché all'individuazione dei soggetti legittimati attivamente e passivamente al suo esercizio.

La declinazione delle modalità concrete di attuazione del principio non è facile oggetto di sistematizzazione, sia per l'andamento ondivago della giurisprudenza, sia per l'inevitabile approccio casistico.

Se alle volte la Corte ha censurato le disposizioni scrutinate per totale assenza di procedimento collaborativo¹¹⁸, in altre pronunce ha ritenuto sufficiente, invece, la garanzia della diffida ad adempiere - entro un congruo termine - all'ente sostituito¹¹⁹.

Costituisce, in ogni caso, approdo consolidato della Corte l'illegittimità della previsione di un potere sostitutivo come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa¹²⁰: in tali ipotesi si è in presenza, infatti, di una sicura lesione del principio di leale collaborazione.

¹¹⁵ Si vedano, in particolare, le sentenze Corte cost. n. 177 del 1988, n. 338 e n. 460 del 1989, n. 342 del 1994.

¹¹⁶ Si rinvia a quanto esposto al par. 3.5.

¹¹⁷ Sent. Corte cost. 43 del 2004 punto 4.1 Considerato in diritto.

¹¹⁸ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 69 del 2004, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni di legge regionale, ritenendo mancanti "le prescrizioni in precedenza indicate come necessarie perché possa essere legittimamente raffigurato un potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali: non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione; non si individua l'organo regionale competente; non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente." Punto 6 Considerato in diritto.

¹¹⁹ Sentenze nn. 70, 71, 72, 73, 140 e 172 del 2004.

¹²⁰ Corte cost. sent. 179 del 2012

"Anche la norma oggi impugnata reca la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, posto che il Consiglio dei ministri delibera unilateralmente in materie di competenza regionale, allorché, a seguito del dissenso espresso in conferenza dall'amministrazione regionale competente, non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata nel termine dei successivi trenta giorni: non solo, infatti, il termine è così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, ma dal suo inutile decorso si fa automaticamente discendere l'attribuzione al Governo del potere di deliberare, senza che siano previste le necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (come, peraltro, era invece previsto dall'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, nel testo previgente, come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005).

Né, d'altro canto, la previsione che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (...).

Sempre con riferimento alle modalità di esercizio della sostituzione, si è visto¹²¹ come essa possa estrinsecarsi anche attraverso la nomina di un Commissario *ad acta*.

Proprio con riferimento alle funzioni commissariali si è sviluppato un filone giurisprudenziale, in particolare quanto alle funzioni del Commissario *ad acta* nominato dal Consiglio dei ministri, sentita la Regione, per l'attuazione dei piani di rientro del disavanzo sanitario¹²².

In alcuni casi, infatti, norme regionali – che avevano attribuito ad organi ordinari della Regione compiti che presentavano interferenze con quelli attribuiti al commissario – sono state dichiarate in contrasto diretto¹²³ con i poteri del commissario, integrando un obiettivo svuotamento dei poteri di quest'ultimo;¹²⁴ in altri casi, invece, l'illegittimità è stata dichiarata allorché si è ravvisata un'interferenza¹²⁵, anche solo potenziale¹²⁶.

Merita segnalazione, inoltre, la pronuncia con cui – respinte le doglianze regionali – si è ammesso l'esercizio del potere sostitutivo finanche per dare attuazione a pronunce della Corte costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.¹²⁷

Nel dettaglio, si è affermato che ben potrebbe il Governo ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza della Corte costituzionale o l'applicazione distorta della medesima siano idonee a ledere l'unità giuridica o economica della Repubblica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori, tale da giustificare l'esercizio del potere sostitutivo, in presenza dei presupposti di cui all'art. 120 Cost.. E ciò a maggior ragione se le decisioni costituzionali da

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.» Sent. Corte cost. 179 del 2012, punto 5.2.1. Considerato in diritto.

¹²¹ Si rinvia al par. 3.5.

¹²² Si tratta dell'art. 2, comma 84, legge n. 191 del 2009.

¹²³ Sent. Corte cost. n. 2 del 2010.

¹²⁴ Sent. Corte cost., n. 2 del 2010, con cui è stata dichiarata illegittima la disposizione regionale impugnata nella parte in cui non esclude, dal suo ambito di operatività, le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro; nello stesso senso: n. 79 del 2013 e n. 228 del 2013.

¹²⁵ Sent. Corte cost. n. 78 del 2011 (Punto 4.2 Considerato in diritto).

In particolare, secondo la Corte «*la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.*» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010); ed in particolare, «ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale "avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale [...]» (sentenza Corte cost. n. 18 del 2013; nello stesso senso, Corte cost. n. 131 del 2012).

¹²⁶ Sent. Corte cost. n. 79 del 2013 e 110 del 2014.

¹²⁷ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 121 del 2012, che riguarda una fattispecie molto particolare. Si tratta dell'impugnazione dei commi 14 e 15 dell'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011, che dispongono che «14. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione». «15. In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

La sentenza Corte cost. n. 121 del 2012 è commentata da (Mainardis, Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo), 2012, p. 1093 e ss.), il quale si interroga su quali siano le fattispecie che integrino la "mancata o non esatta conformazione alle decisioni" della Corte costituzionale che, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica", giustificano un intervento sostitutivo statale ex art. 120 Cost.. Da tale risposta si determinano anche i contenuti che il potere sostitutivo statale può assumere e la correlata compressione che ne deriva per l'autonomia regionale.

Il medesimo A. (Mainardis, Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo), 2012, p. 1099) ha inoltre sottolineato come la pronuncia accentui la configurazione del potere statale ex art. 120 comma 2 Cost. come rimedio "straordinario", destinato ad assumere svariati contenuti proprio perché idoneo a fronteggiare situazioni di emergenza istituzionale. L'A. sottolinea la somiglianza dell'istituto con altri istituti presenti in altri ordinamenti e rivolti parimenti ad assicurare, in contrapposizione alle autonomie territoriali, valori unitari avvertiti come fondamentali, quale il potere di coazione federale (*Bundeszwang*), previsto dall'art. 37 *Grundgesetz*.

applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, ex artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost. A tutela delle Regioni destinatarie del potere sostitutivo, resterebbero fermi, secondo la Corte, rimedi giurisdizionali adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione.¹²⁸

Spostandosi dal piano dell'esercizio concreto del potere a quello dei soggetti legittimati al suo esercizio, va ancora ricordato quanto segue.

Quanto alla legittimazione attiva, si è esclusa la competenza del difensore civico regionale, trattandosi di un organo che non può essere configurato alla stregua di un organo di governo regionale ed al quale, pertanto, non può essere ascritta la responsabilità di poteri sostitutivi.¹²⁹

Quanto alla legittimazione passiva, la Corte ha chiarito come le procedure di garanzia previste a pena di illegittimità costituzionale per l'esercizio dei poteri sostitutivi non debbano essere necessariamente previste nei confronti di enti territoriali sub-regionali, che non godono di copertura costituzionale.

Poiché, infatti, la predisposizione di meccanismi cooperativi è resa necessaria dall'esigenza di consentire - all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del organo competente - ad enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita¹³⁰, quali Comuni, Province e Città metropolitane, di poter svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce, analoga esigenza non si rinviene nel caso di enti privi di funzioni costituzionalmente garantite, quali le Comunità montane¹³¹. Ciò non significa, tuttavia, che nei confronti di tali enti il potere sostitutivo possa essere esercitato senza alcuna garanzia, dovendosi applicare le regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché il principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.¹³²

4.1.5 Impugnazione di leggi regionali per violazione del principio di leale collaborazione

Dalla panoramica giurisprudenziale effettuata, è agevole notare come, sebbene il principio di leale collaborazione abbia natura reciproca, operi cioè astrattamente quale parametro di legittimità

¹²⁸ Sent. Corte cost. 121 del 2012 punto 3.1 Considerato in diritto.

Quanto alle forme di coinvolgimento della Regione, la Corte reinterpreta la normativa impugnata (comma 15 dell'art. 20, l. cit.), e l'inciso «sentito il Presidente della regione interessata», ritenendo che esso aggiunga un *quid pluris* alle forme di coinvolgimento della Regione previste dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003. La richiesta del parere del Presidente della Regione, secondo la Corte, si pone come preventiva rispetto all'attivazione del procedimento previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., e della legge n. 131 del 2003. Essa, pertanto, non sostituisce la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri, in cui si decide sulla proposta di esercizio del potere sostitutivo. (sent. Corte cost. n. 121 del 2012 punto 3.2 Considerato in diritto).

¹²⁹ *“Si tratta quindi essenzialmente di un organo – tra l'altro non previsto dallo statuto – preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni.”* Sentenza Corte cost. n. 112 del 2004 (punto 3 Considerato in diritto) nonché per il medesimo orientamento Corte cost. n. 173 del 2004 e 167 del 2005.

¹³⁰ In tal senso sent. Corte cost. n. 43 del 2004.

¹³¹ Esclude la necessità, a pena di illegittimità costituzionale, di procedure di garanzia - analoghe a quelle previste per gli enti con copertura costituzionale - per l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti della Comunità montane sent. Corte cost. n. 397 del 2006, con nota di (Dickmann, La Corte precisa i limiti dei controlli sostitutivi delle Regioni sulle Comunità montane, 2007, p. 1 e ss.).

Secondo un A. (Raffiotta, 2007, p. 581), se è vero che la Corte ha legittimato la possibilità per la Regione di sopprimere le Comunità montane, in quanto enti non necessari (sent. 229 del 2001) – potendo le funzioni attribuite alla Comunità, essere esercitate dai Comuni – tuttavia, se la comunità è stata costituita e i comuni decidono di esercitare le funzioni per mezzo dell'ente non necessario, tale decisione, e di conseguenza tali funzioni, devono trovare garanzie ispirate al principio di leale collaborazione.

¹³² Secondo la Corte, nel caso delle Comunità montane, *“non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.”* (sent. Corte cost. n. 397 del 2006 punto 7 Considerato in diritto).

nei confronti dello Stato e delle Regioni, sono rari i casi in cui le leggi regionali vengono annullate dalla Corte per violazione del siffatto principio.

Questo certamente deriva, in primo luogo, dalla posizione asimmetrica di Stato e Regioni quanto alla legittimazione ad agire in giudizio, che è limitata, per le Regioni, alla tutela delle loro prerogative costituzionalmente garantite. Ne deriva, come si vedrà approfonditamente nel prosieguo¹³³, un onere per le Regioni di necessaria, preventiva dimostrazione della “ridondanza” sulle attribuzioni regionali dei parametri costituzionali extra Titolo V eventualmente invocati.

Al di là di questo primo ostacolo “processuale”, attenta dottrina ha altresì rinvenuto altre giustificazioni del fenomeno, sulle quali pare opportuno soffermarsi.

In primo luogo, è stato sottolineato come spetti in solo al legislatore statale l’onere di confezionare i moduli cooperativi, inventarne le procedure, ovvero, in altre parole, “scrivere le regole della leale collaborazione”.¹³⁴

Tutte le volte, infatti, che la Corte ammette una flessibilizzazione delle competenze, flessibilizzazione cui si annette l’obbligo collaborativo tra centro e periferia, una tale “torsione” del modello rigido di riparto opera solo verso il centro: ciò implica che il potere conformativo della materia regionale non può che spettare alla legge statale. E’ a questa fonte che compete, dunque, delineare le procedure collaborative per l’attrazione in sussidiarietà.

Ma vi sono ancora due importanti considerazioni che spiegano le ragioni per cui le leggi regionali perlopiù “sfuggono” al parametro della leale collaborazione.

La prima è che tali fonti vengono censurate per parametri diversi e più specifici della leale collaborazione: come è stato ben esplicitato, le leggi regionali vengono trattenute dalla fitta rete tessuta dai limiti di legittimità ben prima che debbano fare i conti con il parametro residuale della leale collaborazione.¹³⁵

La seconda è che, come si vedrà *infra*¹³⁶, sempre più spesso nei processi normativi statali sono inseriti moduli collaborativi che si traducono in atti delle Conferenze, in grado di condizionare le leggi regionali.

Il risultato di questi schemi procedimentali è che qualunque riforma normativa che coinvolga i livelli ordinamentali dello Stato e delle Regioni giunge ai Consigli regionali già definita in tutti gli aspetti che esorbitano dalla cosiddetta dimensione regionale “pura”, o perché sono già stati attivati gli strumenti di collaborazione che hanno definito la composizione di interessi regionali e statali, come nel caso in cui la normazione regionale debba essere preceduta da intese o accordi previsti dalla legge statale, oppure perché comunque il legislatore statale ha già definito le procedure necessarie a comporre tali interessi, escludendo ogni spazio alla disciplina regionale.¹³⁷

Emblematiche della rara applicazione del principio collaborativo allo scrutinio di legittimità di leggi regionali sono quattro pronunce sulle quali si intende brevemente soffermarsi.

¹³³ Per l’esame degli aspetti processuali si rinvia alla giustiziabilità del principio di leale collaborazione, argomento trattato al par. 8.2.

¹³⁴ (Agosta S., 2008, p. 122).

¹³⁵ (Bin R., La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione, 2008, n. 2, p. 39).

¹³⁶ Si rinvia al par. 5.4 sulle modalità della collaborazione ed al par. 6.1.2 sulla legislazione delegata.

¹³⁷ (Carminati, 2009, p. 294).

In una prima sentenza, che decide congiuntamente dell'impugnazione di una legge statale e di una speculare legge regionale, la leale collaborazione è applicata solo con riferimento al primo giudizio, mentre non viene nemmeno evocata nel secondo.

Nella seconda decisione, il principio cooperativo è invocato dal Governo ma non accolto nella pronuncia di accoglimento, fondata su altri parametri.

Nella terza e nella quarta pronuncia, invece, la violazione della leale collaborazione costituisce esplicito motivo di annullamento delle normative regionali.

La prima pronuncia con cui la Corte ha giudicato della legittimità costituzionale di una legge statale e di una legge regionale in merito al potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale¹³⁸; nei ricorsi regionali veniva lamentata, tra l'altro, la violazione del principio di leale collaborazione¹³⁹; nel ricorso statale, invece, veniva dedotta la sola violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In estrema sintesi, la legge statale, impugnata dalle Regioni, modificava il procedimento di individuazione del Presidente dell'Autorità portuale previa intesa tra Stato e Regione, prevedendo che, laddove entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa¹⁴⁰, il Consiglio dei ministri possa provvedere con deliberazione motivata.

Per contro, la legge regionale impugnata¹⁴¹, attribuiva al Presidente della Regione il potere di nomina del Presidente dell'autorità portuale, "previa intesa" col Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Nel giudicare la legittimità di entrambe le norme, la Corte ha, da un lato, annullato la disposizione statale, per violazione della competenza concorrente in materia di porti, con una motivazione imperniata sulla necessità che venga rispettata l'intesa quale "*paritaria codeterminazione dell'atto*", non potendo la stessa essere degradata a "*mero parere non vincolante*", sottintendendo dunque un'applicazione "forte" del principio collaborativo, pur non espressamente menzionato;¹⁴² dall'altra, ha annullato le disposizioni regionali, riconoscendo natura di principio fondamentale all'allocatione, effettuata dalla legge statale, del potere di nomina a livello centrale

¹³⁸ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 378 del 2005, cui si è fatto riferimento anche nel precedente paragrafo 4.1.2.

¹³⁹ Si tratta dei ricorsi delle Regioni Campania, Toscana e Friuli Venezia Giulia.

¹⁴⁰ Secondo l'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) il Presidente dell'Autorità portuale dev'essere nominato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, «di intesa con la Regione interessata».

¹⁴¹ Si tratta della legge regionale Friuli Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali), art. 9, commi 2 e 3. In particolare, il comma 2 prevedeva che, qualora nei termini indicati nel precedente comma non pervenga alcuna designazione del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina «comunque» il Presidente tra personalità esperte del settore. Il comma 3 stabiliva che spetta al Presidente della Regione decretare, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, la revoca del mandato del Presidente, lo scioglimento del comitato portuale nonché le eventuali nomine commissariali.

¹⁴² Sentenza Corte cost. n. 378 del 2005 punto 6.6. Considerato in diritto: "*Non è revocabile in dubbio, infatti, che la norma impugnata si risolve nel rompere, a danno della Regione, l'equilibrio – realizzato, come si è detto (sub 5), anche grazie alla disciplina dell'attribuzione e delle modalità di esercizio del potere di nomina – tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e nel degradare l'intesa, prevista dall'art. 8, comma 1, della medesima legge, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere – quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni – di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri, e cioè da un organo del quale il Ministro fa parte. (...) Nel caso di specie, il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei ministri, è tale da rendere quanto mai debole, fin dall'inizio del procedimento, la posizione della Regione che non condivide l'opinione del Ministro e da incidere sulla effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, l'art. 8, comma 1, continua a riconoscere alla Regione. Deve conseguentemente, assorbito ogni altro profilo, dichiararsi l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, e dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004.*"

*“laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto”.*¹⁴³

Nella decisione citata, dunque, il principio cooperativo costituisce la trama di cui è intessuta la motivazione per l’annullamento della legge statale, mentre per l’annullamento della legge regionale è sufficiente il richiamo ai principi fondamentali della materia.

La seconda pronuncia che si segnala riguarda la materia della tutela della salute e appare rilevante perché una legge regionale è stata scrutinata utilizzando un’intesa siglata dalla Conferenza Stato – Regioni come parametro interposto di riferimento per il principio di leale collaborazione.¹⁴⁴

In particolare, il ricorso governativo invocava il rispetto dei principi fondamentali della materia concorrente ed il principio di leale collaborazione istituzionale a fondamento dell’illegittimità di alcune disposizioni regionali contrastanti con l’intesa, avente fonte in una precedente legge statale.¹⁴⁵

Nel decidere le questioni, la Corte ha preso atto che alcune disposizioni statali fondanti l’intesa erano state, *medio tempore*, annullate dalla Corte medesima¹⁴⁶.

Su questa premessa, il giudice delle leggi ha, da un lato, salvato le disposizioni regionali che da tale intesa si erano discostate, ritenendo che l’accertata illegittimità della fonte statale si fosse trasmessa anche all’intesa, la quale non poteva, una volta privata della sua base giuridica, costituire autonoma fonte di diritto¹⁴⁷.

Dall’altro, ha annullato le disposizioni regionali contrastanti con l’intesa medesima, ma in relazione ad una specifica previsione sulla quale la legge statale nulla aveva stabilito¹⁴⁸.

¹⁴³ Sentenza Corte cost. n. 378 del 2005 n. Punto 5 Considerato in diritto.

¹⁴⁴ Sent. Corte cost. n. 178 del 2007. La vicenda sottesa alla decisione merita di essere riassunta per comprendere il rilievo dell’importante precedente. Nel 2003, con una legge delega e relativo decreto legislativo (rispettivamente l. n. 3 del 2003 e 288 del 2003), il legislatore aveva avviato un processo di riforma degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS), che prevedeva anche il raggiungimento di un’intesa in Conferenza Stato-Regioni per la specificazione delle modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCSS non trasformati in fondazioni e lasciando alle Regioni la definizione della ulteriore disciplina. Con sentenza n. 270 del 2005, la Corte costituzionale aveva dichiarato l’illegittimità di alcune disposizioni della legge delega e del relativo d.lgs..

¹⁴⁵ In particolare, il Governo aveva impugnato, tra gli altri, l’art. 3, comma 3, della legge regionale Veneto n. 26 del 2005 che dispone che i componenti del consiglio di indirizzo e verifica dell’Istituto oncologico veneto sono nominati dal Consiglio regionale, sostenendo che la disposizione avrebbe violato l’art. 117, terzo comma, Cost., ed il principio della leale collaborazione istituzionale, ponendosi in contrasto con il contenuto dell’atto di intesa del 1° luglio 2004 il quale, all’art. 2, comma 1, prevede che due membri del consiglio debbono essere nominati dal Ministro della salute, due dal Presidente della Regione ed il quinto, con funzioni di presidente, ancora dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione. La questione non è stata ritenuta fondata.

Il Governo aveva impugnato, inoltre, l’art. 3, comma 6, della legge regionale n. 26 del 2005 nella parte in cui disponeva che l’incarico di direttore scientifico dell’Istituto oncologico veneto non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva, affermando il contrasto con l’atto di intesa, che non poneva alcuna limitazione alla possibilità di rinnovo. La questione è stata ritenuta fondata.

¹⁴⁶ Con la citata sentenza n. 270 del 2005 in materia di IRCSS.

¹⁴⁷ Sent. Corte cost. n. 178 del 2007, punto 3 del Considerato in diritto *“L’intesa non è, per vero, un’autonoma fonte di disciplina degli IRCSS non trasformati in fondazioni. E’, infatti, dalla legislazione statale che derivano sia la legittimazione a ricercare una disciplina tendenzialmente uniforme per quegli enti, sia i limiti al contenuto della disciplina stessa. Ne consegue che, essendo stato dichiarato illegittimo l’art. 42, comma 1, lettera p), della legge n. 3 del 2003 nella parte relativa alla composizione dell’organo di indirizzo degli istituti in questione, lo Stato non può invocare l’efficacia vincolante della previsione dell’intesa che di quella norma statale incostituzionale rappresenta la riproduzione.”.*

¹⁴⁸ Sentenza Corte cost. n. 178 del 2007, punto 4 Considerato in diritto: *“A proposito del direttore scientifico degli IRCSS, questa Corte, con la citata sentenza n. 270 del 2005, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme statali (art. 42, comma 1, lettere b e p della legge n. 3 del 2003 e artt. 3, comma 4, e 5 del d. lgs. n. 288 del 2003) che attribuiscono il potere di nomina al Ministro della salute, affermando che un simile potere è giustificato dalla necessità che sia garantita una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica dell’intera rete degli IRCSS. Nessuna delle menzionate norme statali impone limiti al rinnovo di simili incarichi, onde è pienamente conforme alla disciplina di principio l’art. 3, comma 5, dell’atto di intesa del 1° luglio 2004 che, nel precisare espressamente che l’incarico di direttore scientifico degli IRCSS non trasformati in fondazioni può essere rinnovato, non assoggetta tale facoltà a limitazioni di sorta. L’illegittimità dell’art. 3, comma 6,*

Delle due questioni, è sicuramente la seconda quella che merita particolare attenzione.

Nella prima, infatti, la Corte fa coerente applicazione della sua giurisprudenza che nega che l'intesa possa essere annoverata tra le fonti del diritto¹⁴⁹.

Nella seconda, invece, l'intesa viene utilizzata come parametro interposto di legittimità della regionale impugnata, dal momento che ciò che viene scrutinato è proprio il contrasto tra la precedente disciplina pattizia e la successiva disciplina regionale, in assenza di un quadro normativo statale di riferimento.

La decisione riportata non è sfuggita all'interesse della dottrina¹⁵⁰, che ha sottolineato come, se è vero che nella motivazione della decisione l'intesa non si sia imposta per forza propria quale atto che concreta il principio di leale collaborazione, ma nell'ambito di un preciso schema normativo che attribuiva all'intesa forza vincolante in virtù della legge che la prevedeva; è altrettanto vero che, nella fattispecie considerata, l'intesa era stata raggiunta "spontaneamente" su una parte di disciplina non "coperta" dalla legittimazione della fonte statale.¹⁵¹

Infine, vanno prese in considerazione due pronunce relative alla effettiva applicazione del principio di leale collaborazione nell'impugnazione di leggi regionali.

In una prima decisione, la Corte ha ritenuto integrata la violazione del principio cooperativo dalla legge regionale¹⁵² che aveva attribuito alla Giunta regionale il potere di superare unilateralmente la fase di stallo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro un termine prestabilito.¹⁵³

Si tratta dell'applicazione anche alle normative regionali dell'orientamento giurisprudenziale in materia di intesa, quale "necessaria codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto"¹⁵⁴, che non appare particolarmente significativa, se non per l'ambito materiale nel quale il principio collaborativo è applicato, relativo ad un'intesa tra Regione e soggetti privati¹⁵⁵.

della legge regionale n. 26 del 2005 è chiara: tale articolo, infatti, introducendo un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico contrasta con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale e finisce per pregiudicare l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.». Né è possibile affermare che la disposizione regionale impugnata sia una norma di dettaglio e come tale rientrante nella competenza regionale. In senso contrario è sufficiente osservare che introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico.»

¹⁴⁹ Sentenza Corte cost. n. 270 del 2005, punto 19 Considerato in diritto: "non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa".

¹⁵⁰ (Benelli & Mainardis, 2007, p. 973).

¹⁵¹ (Carminati, 2009, p. 291).

¹⁵² Si tratta dell'impugnazione degli artt. 2, comma 2, e 3, commi 4 e 7, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante).

¹⁵³ Sentenza Corte cost. n. 24 del 2007, punto 2 del Considerato in diritto: "La disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale in scrutinio, nel prevedere che, se l'intesa non è raggiunta entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, provvede la Giunta regionale, attribuisce ad essa un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata, quest'ultima, nel caso in esame, dalla paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra (...). Né vale prospettare la necessità di un meccanismo idoneo a superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa. Per ovviare a siffatta esigenza e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione – del quale la prescrizione dell'intesa, anche tra i soggetti indicati, costituisce pur sempre espressione – spetta al legislatore regionale stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo). E', invece, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra.".

¹⁵⁴ Sul punto si rinvia a quanto sarà illustrato nel prossimo capitolo e, in particolare, al par. 5.3.2.

¹⁵⁵ La pronuncia citata è commentata da (Di Cosimo, La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici, 2007, p. 1028), il quale sottolinea come, dal momento che la legge impugnata prevedeva che, in caso di mancata intesa fra la Giunta regionale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro in merito alla disciplina dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, la Giunta

Più di recente, va ancora menzionata un'ultima sentenza nella quale il giudice delle leggi ha fatto applicazione del principio di leale collaborazione.¹⁵⁶

In particolare, la disposizione regionale oggetto del giudizio di costituzionalità subordinava l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione dalla legge statale recettiva dell'accordo finanziario intercorso con lo Stato, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venisse richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese.

Secondo la Corte, tale previsione, nel subordinare ad *“una condizione aggiuntiva e peculiare”*, dettata unilateralmente dalla Regione, l'effettiva ottemperanza da parte della Regione medesima agli obblighi del patto di solidarietà¹⁵⁷, costituisce violazione dell'art. 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.¹⁵⁸

Appare chiaro come alla base della disposizione censurata vi sia una non peregrina preoccupazione della Regione in merito all'effettivo rispetto degli impegni assunti in sede pattizia da parte dello Stato: come è stato giustamente, osservato, tuttavia, tale preoccupazione *“appare incompatibile con una sua traduzione in una norma di diritto positivo”*¹⁵⁹, poiché il principio di leale collaborazione preclude alle parti di porre unilateralmente obblighi e condizioni.

Al termine di questa breve panoramica, occorre infine considerare come anche questa ultima decisione appaia in linea con le osservazioni svolte in merito allo scarso utilizzo del parametro collaborativo da parte della Consulta.

Pur giungendo a dichiarare l'illegittimità di una disposizione regionale utilizzando esplicitamente la leale collaborazione, la Corte adopera il riferimento cooperativo in aggiunta alla violazione dell'art. 119 della Costituzione, che pare costituire il vero fulcro della decisione, imperniata sì sul rispetto dell'Accordo, ma in tanto in quanto la disciplina pattizia si imponga, nella materia finanziaria, alle sole regioni Speciali.

4.2 I conflitti di attribuzione tra enti

poteva provvedere unilateralmente, si tratterebbe di un caso in cui il principio collaborativo è applicato *“oltre il cerchio dei poteri pubblici”*: l'intesa in questione, infatti, non riguarda lo Stato e le Regioni e l'intreccio di competenze legislative, poiché una delle parti dell'intesa (i sindacati e le associazioni dei datori di lavori) non è titolare di competenze legislative

¹⁵⁶ Sentenza Corte cost. n. 3 del 2013, relativa, tra gli altri, all'impugnazione dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Legge finanziaria 2012).

¹⁵⁷ Si tratta del Protocollo d'Intesa tra Stato e Regione autonoma firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010.

¹⁵⁸ Si veda in particolare il punto n. 7 Considerato in diritto della sentenza Corte cost. n. 3 del 2013 e n. 7.3.: *“Detta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost. Infatti, la contribuzione della Regione resistente è stata introdotta dalla legislazione statale nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a sua volta applicativa dell'art. 119 Cost., e a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel Protocollo di Roma sopracitato. Di conseguenza, la previsione unilaterale di una condizione ulteriore – la predetta «assicurazione» da parte statale – costituisce violazione del principio di leale collaborazione e determina l'illegittimità costituzionale della disposizione che l'introduce.”*

¹⁵⁹ (Camerlengo, La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale, 2013, p. 625). L'A. suggerisce, inoltre, la via del conflitto di attribuzioni per denunciare il mancato rispetto dell'accordo da parte dello Stato. Sul tema della giustiziabilità del mancato rispetto degli accordi e, in particolare, di quelli in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni speciali si rinvia rispettivamente al par. 8.2.3 ed al par. 8.2.3.1.

Nonostante i conflitti intersoggettivi e il giudizio in via principale abbiano assunto, nella prassi, una “coloritura simile”¹⁶⁰, essendo entrambi volti a garantire la tutela delle specifiche sfere di competenza di Stato e Regioni, sia pure sotto angoli visuali differenziati (impugnazione di atti legislativi, nel secondo caso, impugnazione di atti di qualsiasi natura diversi dalla legge, nel primo caso), nell’ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione è più difficile individuare dei filoni all’interno dei quali si è sviluppato il principio di leale collaborazione.

Ciò dipende in buona parte dall’oggetto del relativo giudizio, che, potendo consistere in qualsiasi atto o comportamento giuridicamente rilevante, e, finanche, in omissioni, conduce la Corte a decidere, caso per caso, della lamentata invasione di una sfera di competenza, sotto il profilo dell’usurpazione o dell’interferenza con la medesima.

Di fronte ad una giurisprudenza casistica, tentare un inquadramento analitico appare un’impresa ardua, e lo è tanto più ove si voglia assumere quale parametro la “leale collaborazione”, ovvero un parametro di creazione giurisprudenziale, dai contorni sfumati, che non consente una “misurazione” certa delle attribuzioni di ciascun ente, anzi, al contrario, implica valutazioni altamente opinabili.

Ciò che, a nostro parere, giustifica lo sforzo di una trattazione separata è la considerazione per cui il principio di leale collaborazione, proprio nelle zone di contatto e di potenziale interferenza tra poteri dallo Stato e dalle Regioni, non astrattamente in sé considerati (come avviene nel giudizio in via principale) bensì come concretamente esercitati dai rispettivi titolari (come avviene nel giudizio per conflitto di attribuzione), ha assunto un rilievo decisivo e, a volte, altamente innovativo, nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V.

Attenta dottrina, del resto, ha da tempo sottolineato come il principio di leale collaborazione si presenti come “l’altra faccia” del principio di separazione dei poteri: mentre il principio di separazione dei poteri acquista rilievo nei conflitti di attribuzione basati sulla *vindicatio potestatis*, l’altra sua faccia, il principio di leale cooperazione, entra in gioco nei conflitti per interferenza.¹⁶¹

Tale osservazione, letta in uno con l’evoluzione del contenuto del conflitto, passato da una concezione rivendicativa del conflitto di competenza, tipico del modello di regionalismo “duale”, ad una concezione più ampia di tale giudizio quale contestazione del *modo* o della *misura* dell’esercizio della competenza, tipico di un regionalismo “cooperativo”¹⁶², giustifica un attento esame dell’atteggiarsi della leale collaborazione in questa tipologia di giudizi.

Poiché nei conflitti intersoggettivi l’oggetto del giudizio è individuato in negativo¹⁶³-rendendo giustiziabili tutte le controversie che non inseriscono ad una competenza di tipo legislativo - e il parametro evocato può essere ricavato anche da leggi attuative della Costituzione

¹⁶⁰ (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016, p. 217). In particolare, gli AA. citati rappresentano il giudizio principale ed il giudizio sul conflitto di attribuzioni come complementari, vedendo coinvolte le medesime parti, con scansione quasi identica dei procedimenti e possibilità di riunione dei giudizi. In alcuni casi, tale complementarietà è sottolineata dall’aver la Corte, in sede di esame di un conflitto, sollevato innanzi a sé questione di legittimità costituzionale di norme che avrebbe dovuto applicare per risolvere il conflitto stesso. Secondo altra dottrina, il conflitto fra Stato e Regione o tra Regioni presenta problemi analoghi a quelli del giudizio principale, quali il principio di inderogabilità delle competenze, il carattere “politico” della decisione di ricorrere e resistere, la disponibilità del rapporto processuale (Cerri, 2012, p. 400).

¹⁶¹ (Bin R., Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri, 2001, p. 3 e ss.).

¹⁶² (Cerri, 2012, p. 351).

¹⁶³ Potendo consistere in qualsiasi atto (di diritto costituzionale, amministrativo, regolamentare, ecc.) diverso dalla legge; cfr. sent. Corte cost. n. 40 del 1977, punto 2 Considerato in diritto, secondo cui possono costituire oggetto del conflitto “Atti idonei a provocarne l’insorgere sono stati, infatti, ritenuti così concreti provvedimenti amministrativi, come regolamenti ed altri atti generali; così atti di controllo, come pronunce giurisdizionali od atti connessi con l’esercizio della funzione giurisdizionale (e poi ancora, tra gli atti amministrativi: sia atti definitivi, sia atti preparatori; sia atti formali ed esterni, sia atti interni, purché esplicanti effetti per i terzi, ed anche comportamenti concludenti non estrinsecantisi in atti formali)”. Sull’ampiezza e sulla residualità della categoria degli atti impugnabili, si veda, diffusamente (Cerri, 2012, p. 356).

relativamente al riparto di competenze Stato - Regioni¹⁶⁴, vi è il rischio che la Corte sia coinvolta nella risoluzione di contrasti che non implicano veramente la necessità di chiarire la “base costituzionale” delle attribuzioni asseritamente lese, ma riguardano piuttosto norme di rango inferiore, appartenenti alla giurisdizione del giudice amministrativo. Si tratta, in altre parole, del fenomeno della “decostituzionalizzazione”¹⁶⁵ dei conflitti.

Per arginare tale eventualità, la giurisprudenza della Corte ha progressivamente richiesto¹⁶⁶, a pena di inammissibilità, la presenza di un “tono costituzionale” del conflitto, che sussiste quando le Regioni lamentino non una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali¹⁶⁷. Per poter addivenire ad un pronuncia nel merito, la Corte effettua dunque un vaglio preliminare, distinguendo i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l’atto è, di per sé, viziato per contrasto con le norme costituzionali sulla competenza.¹⁶⁸

Ancorché l’esigere la presenza di un “tono costituzionale” del conflitto non elimini in radice la possibilità di una doppia impugnativa innanzi al giudice costituzionale ed a quello amministrativo, la Corte ha chiaramente affermato che la giurisdizione costituzionale, in tali ipotesi, opera su un piano diverso, per presupposti e finalità, da quella amministrativa: in entrambe si giudica, infatti dell’illegittimità di un atto, ma innanzi al giudice costituzionale un atto, ancor prima che illegittimo, è contrario alla regolazione costituzionale delle reciproche attribuzioni.¹⁶⁹

Ciò premesso, volendo esaminare più nel dettaglio l’applicazione concreta della “leale collaborazione” ai conflitti tra enti, si cercherà di tratteggiarne lo sviluppo sia quale parametro di giudizio sia, nella giurisprudenza più recente, quale vera e propria tecnica di giudizio.

Nel primo senso, il principio di leale collaborazione viene in rilievo in relazione al rispetto delle procedure collaborative previste per l’esercizio di attività statali e regionali, e può determinare l’annullamento degli atti assunti in contrasto con le procedure medesime. Nell’ambito di tale filone giurisprudenziale, un particolare rilievo viene assunto da quelle pronunce che riconoscono una lesione, per così dire, successiva, del principio cooperativo, che si verifica quando il contenuto di un atto, espressione di una forma collaborativa, venga successivamente considerato *tamquam non esset*.

Nel secondo senso, invece, si osserverà come la Corte, nel giudicare il comportamento concreto delle parti ed il loro *modus procedendi*, ricorra alla leale collaborazione per supplire alla mancanza di un punto di equilibrio nel sistema delle competenze, tentando – ove possibile - una “conciliazione” della controversia.¹⁷⁰

4.2.1 Mancato rispetto delle procedure collaborative previste

E’ accaduto spesso che una Regione abbia sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato lamentando non che quest’ultimo abbia esorbitato dalle sue attribuzioni, bensì di non

¹⁶⁴ (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016, p. 226).

¹⁶⁵ (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016, p. 227).

¹⁶⁶ Molto chiara in tal senso sent. Corte cost. n. 467 del 1997.

¹⁶⁷ Corte cost. n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007.

¹⁶⁸ Corte cost. n. 87 del 2015.

¹⁶⁹ (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016, p. 227)

¹⁷⁰ In questo senso, (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016, p. 232).

essere stata adeguatamente coinvolta nel procedimento decisionale per l'adozione di un atto, anche avente natura regolamentare.

Per giurisprudenza consolidata, ogni infrazione delle procedure collaborative tracciate dalla legge può essere causa di conflitto di attribuzione per violazione del principio di leale collaborazione. E ciò, pacificamente, anche anteriormente alla vigenza della l. cost. n. 3/2001.¹⁷¹

All'indomani della riforma del Titolo V, un primo filone di pronunce su conflitti di attribuzione si è sviluppato sull'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato nelle materie diverse da quelle di potestà esclusiva¹⁷², ovvero in merito all'impugnazione di decreti ministeriali emanati senza il rispetto delle procedure collaborative previste dalla fonte superiore.¹⁷³

E' interessante notare che, nella prassi più recente, nei casi in cui in conflitto ha origine non in una *vindicatio potestatis* ma in una contestazione sul *modo* in cui il potere (di norma: statale) è stato esercitato, il dispositivo della sentenza, in caso di accoglimento del ricorso, viene spesso formulato in maniera tale non solo da dichiarare a chi spetti la competenza, ma anche da fissare una vera e propria regola per il suo esercizio.¹⁷⁴

La pronuncia che ha dato inizio a questo *trend* risale al 2004.¹⁷⁵ Si tratta della prima volta, infatti, in cui la Corte, riconosciuta legittima l'assunzione in sussidiarietà di una materia - quella dei lavori pubblici, con particolare riferimento alle grandi reti di trasporto e alle grandi infrastrutture - ha dichiarato l'annullamento di un atto statale per mancato rispetto delle procedure cooperative e, in particolare, per aver approvato in via unilaterale il progetto di realizzazione della metropolitana leggera di Bologna, senza tener conto delle osservazioni avanzate dalla Regione Emilia Romagna in

¹⁷¹ Tra le tante, appare significativa una pronuncia che, nel dichiarare la spettanza allo Stato della disciplina di criteri e modalità di ripartizione delle risorse di un Fondo nazionale - previa consultazione delle Regioni mediante Conferenza unificata -, ha altresì riconosciuto la violazione del principio di leale collaborazione per la parte di decreto ministeriale non sottoposta a consultazione, in quanto inserita successivamente all'espressione del parere. In particolare, è stato affermato che *"La mancanza della necessaria consultazione delle Regioni attraverso la Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata (...) ha, invero, l'effetto di viziare quella singola ed autonoma disposizione non inclusa nel testo su cui il parere è stato chiesto ed espresso e che, oltretutto, neppure è stata inserita per l'adeguamento alle modifiche suggerite in sede consultiva. Con ciò non si esclude, in via tassativa, che lo Stato possa introdurre modifiche aggiuntive ed innovative (a parte quelle di mero coordinamento formale) ad un testo concordato in sede di Conferenza, ma si afferma l'esigenza - del resto rispondente ad una interpretazione delle norme procedurali conforme ai più elementari principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni - che in tali evenienze si proceda ad una nuova consultazione della Conferenza: il che non risulta sia avvenuto nella fattispecie con riguardo all'art. 4 in esame."* (sent. Corte cost. n. 179 del 2001, punto 3 Considerato in diritto).

¹⁷² Per l'esame della potestà regolamentare all'indomani della riforma del Titolo V si veda quanto riportato al par. 2.1.3.

Con riferimento all'emanazione di norme regolamentari in materia di competenza concorrente e residuale, si veda le sent. Corte cost. n. 328 del 2006, in materia di formazione professionale e tutela della salute, con la quale la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero della salute, stabilire, con norme regolamentari, i requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che intendano svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità ed attribuire i relativi poteri amministrativi di verifica dei predetti requisiti, di riconoscimento e di revoca ad un organo statale, annulla, per l'effetto, l'intero decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004; più di recente, Corte cost. n. 92 del 2011, che ha dichiarato che non spettava allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della scuola dell'infanzia, nonché la composizione di queste ultime, nei termini stabiliti dalle norme impugnate, annullando per l'effetto alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 (Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del Primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Si veda anche Sent. Corte cost. n. 275 del 2011 in materia di energia, che ha dichiarato che non spettava allo Stato e conseguentemente annullato alcuni punti delle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili adottate con decreto ministeriale, dopo aver riconosciuto ad esso natura regolamentare, in quanto consistente in norme generali ed astratte.

¹⁷³ Sent. Corte cost. n. 88 del 2003.

¹⁷⁴ (Bin & Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, 2016, p. 510). In dottrina tale tendenza è stata criticata: (Mafatti, Panizza, & Romboli, 2016); (Anzon Demming, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, 2003, p. 145).

¹⁷⁵ Sent. Corte cost. n. 233 del 2004, con cui la Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE, approvare il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna in assenza del consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, della Regione Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale previste dall'art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. n. 190 del 2002; di conseguenza, la Corte ha annullato la deliberazione impugnata. La sentenza è commentata da (Ruggiu I., *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, 2004, p. 1392 e ss.).

merito alla localizzazione dell'opera e senza aver dato corso alle procedure per il superamento del dissenso.¹⁷⁶

Altre volte, la Corte si è spinta a sindacare anche l'appropriatezza della sede individuata dal legislatore per il raggiungimento della concertazione, ritenendo non inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni.¹⁷⁷

Altre volte ancora, con riguardo agli accordi di cooperazione transfrontaliera tra una Regione e un ente territoriale di un altro Stato, la Corte, nel risolvere il conflitto accogliendo le istanze regionali, ha affermato la non necessità dell'intesa, invocata dallo Stato nel rispetto del principio di leale collaborazione, ritenendo l'intesa medesima già acquisita nel corso del procedimento di approvazione del programma comunitario di programmazione transfrontaliera, approvato dalla Commissione europea, alla cui predisposizione lo Stato, per il tramite di diversi ministeri, aveva attivamente partecipato.¹⁷⁸

Il principio di leale collaborazione ha trovato applicazione, inoltre, nell'ambito dei conflitti intersoggettivi, per numerosi casi di nomine di organi statali nei quali la legge richieda espressamente la previa intesa con la Regione interessata.¹⁷⁹

¹⁷⁶Secondo (Ruggiu I., Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera, 2004, p. 1396), da questa pronuncia il principio di leale collaborazione esce molto rafforzato, poiché sembra divenire un fattore di protezione contro arbitri in materie avocate dallo Stato in sussidiarietà, quasi suffragando una nuova figura di concorrenza nella gestione di una materia, impostata sulla compartecipazione dei due livelli di governo al di fuori dello schema legge di dettaglio-legge cornice.

¹⁷⁷ Corte Cost. sent. n. 36 del 2018 che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto, nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Al riguardo, la Corte ha statuito in particolare: *“Non è inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere, in tali ipotesi, la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni. In proposito, deve essere ricordato come questa Corte abbia in più occasioni affermato che, ove gli interessi implicati «non riguard[ino] una singola Regione o Provincia autonoma» (...), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (...), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (...) che, all'art. 8, ne prevede la competenza per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane.*

Questa Corte ha ravvisato, nell'unione delle due Conferenze, un istituto «utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012, n. 408 del 1998). L'intervento in Conferenza unificata è stato preferito soprattutto quando, come nel caso di specie, si è trattato di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo (sentenza Corte Cost. n. 36 del 2018 punto 8.1. Considerato in diritto).

¹⁷⁸ Si tratta della sent. Corte cost. n. 258 del 2004, punto 9 Considerato in diritto, in cui il giudice delle leggi respinge la censura di asserita violazione del principio di leale collaborazione. In particolare: *“Non è controverso fra le parti che, nella specie, nessuna specifica previa intesa è stata chiesta al Governo dalla Regione Veneto prima di procedere alla firma dell'accordo; occorre però ancora una volta rilevare che l'atto in questione non costituisce che l'ultimo passaggio istituzionale di un complesso programma comunitario di cooperazione transfrontaliera, che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente ed obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri (il più volte citato regolamento n. 1260 del 1999), ed ancora in successivi atti delle istituzioni comunitarie cui nel caso in esame lo Stato ha attivamente collaborato con la presentazione del programma alla Commissione, la predisposizione degli strumenti attuativi di diritto interno e la partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri a tutta l'attività preparatoria. Ed ancora, come risulta testualmente dalla già citata decisione della Commissione europea del 23 novembre 2000, che ha approvato il programma d'iniziativa comunitaria Interreg III A, Italia-Austria, il progetto “è stato preparato e sarà attuato d'intesa con gli Stati membri interessati e nell'ambito del partenariato” (considerando n. 11), ciò che comporta una partecipazione attiva dello Stato sia nella fase preparatoria, sia in quella esecutiva, del programma.”*

Nella fattispecie, trattandosi di stipulare l'atto finale di un complesso procedimento cui lo Stato aveva attivamente partecipato, l'intesa doveva ritenersi come acquisita nella successione degli atti precedenti, perché l'accordo che oggi viene censurato nulla aggiunge rispetto ai programmi di cooperazione transfrontaliera come già esaminati ed approvati nelle competenti sedi comunitarie; del resto una ulteriore procedura di assenso per la firma dell'accordo si ridurrebbe ad una mera ripetizione di adempimenti formali, privi di alcuna utilità.”.

¹⁷⁹Si tratta, ad es., della nomina del Presidente dell'Autorità portuale ex art. 8 della legge n. 84 del 1994, che prevede che: «il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'articolo 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti e della navigazione tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale». Analogamente, per la nomina del Presidente dell'Ente parco, l'art. 9, comma

Con riferimento, in particolare, alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, il contenzioso si è sviluppato sia sul versante della legittimità costituzionale delle norme statali che avevano previsto meccanismi inadeguati per il superamento dello stallo¹⁸⁰, sia in sede di conflitto tra Stato e Regioni.¹⁸¹ In questo ambito, l'intesa è stata valorizzata al massimo come intesa "in senso forte", ovvero quale necessaria codeterminazione del contenuto dell'atto.

Oltre all'ipotesi - per così dire "di scuola" - del mancato esplicito rispetto di procedure collaborative previste, lo strumento del conflitto di attribuzioni è stato utilmente impiegato anche per reagire alla violazione di accordi già conclusi e successivamente disattesi: in tali casi il parametro della leale collaborazione è stato utilizzato per censurare il comportamento di quell'ente che, in un secondo tempo, venga meno agli impegni assunti.

In questo ambito si collocano le pronunce in cui la Corte dà atto della violazione, per così dire, successiva della leale collaborazione, cioè di una lesione che avvenga "a valle" dell'intesa raggiunta o del parere espresso.

Con riferimento all'intesa, appare paradigmatica la pronuncia che ha ritenuto lesivi delle attribuzioni regionali, in quanto contrastanti col principio collaborativo, gli atti amministrativi statali emanati in diretto contrasto con l'intesa precedentemente raggiunta in sede di Conferenza Stato - Regioni¹⁸². In materia di servizio civile nazionale¹⁸³, infatti, il giudice delle leggi aveva già precisato che l'esercizio delle funzioni spettanti allo Stato e agli altri livelli di governo deve necessariamente essere improntato al principio di leale collaborazione, nelle ipotesi in cui il servizio civile si svolga attraverso il compimento di attività che ricadono entro ambiti di competenza regionale.

2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, individua, fra gli organi dell'Ente parco, il Presidente, e dispone nel successivo comma 3 che lo stesso, è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

¹⁸⁰ In via principale, la Corte, con sent. n. 378 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa, che è tale da svuotare il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione dall'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, sul Presidente dell'Autorità portuale. A tale riguardo, la Corte ha altresì affermato che ove la legge preveda l'intesa, questa non è degradabile a mero parere non vincolante, con conseguente illegittimità della norma che prevedeva, per il superamento dello stallo, l'attribuzione del potere di nomina al Presidente del Consiglio dei Ministri, quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni.

¹⁸¹ Con la sent. n. 386 del 2005 la Corte costituzionale ha deciso il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Friuli Venezia Giulia avverso il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste adottato senza previa intesa con la Regione, dichiarandolo inammissibile, in quanto sollevato nei confronti di un provvedimento meramente attuativo di una disposizione di legge, peraltro impugnata in via principale. Il giudizio in via principale è stato definito nel senso dell'illegittimità della norma statale, cfr. Corte cost. n. 378 del 2005 già citata.

¹⁸² Sent. Corte cost. n. 58 del 2007, che ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio nazionale per il servizio civile, di regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile disattendendo le intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione. In particolare, il giudizio per conflitto di attribuzioni aveva avuto ad oggetto una circolare recante Norme sull'accreditamento degli enti del servizio civile nazionale, che erano state emanate senza tenere in considerazione il testo sul quale era stato da poco espresso l'accordo in Conferenza Stato-Regioni, anzi espressamente reintroducendo un divieto, all'eliminazione del quale le Regioni avevano condizionato l'espressione dell'intesa.

Secondo un A. particolarmente interessante, nell'ottica del rafforzamento del principio di leale collaborazione, è l'iter argomentativo seguito dalla Corte nella sentenza citata. Tra le molteplici possibili argomentazioni presentate dalla Regione ricorrente, infatti, quella della rottura della precedente intesa stipulata in Conferenza rivestiva uno spazio minimale. Per la Corte, viceversa, tale dato diviene il fondamento centrale della decisione: "*l'ordine logico delle questioni sollevate impone prioritariamente la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione che attiene allo stesso modus procedendi per l'adozione dell'atto impugnato*" (Corte cost. n. 58 del 2007, punto 2 Considerato in diritto). Nella sentenza citata, la violazione del principio di leale collaborazione diviene l'unica argomentazione: lo Stato ha adottato un atto che nega il contenuto di una precedente intesa stipulata in sede di Conferenza Stato-Regioni; ciò basta perché l'atto venga annullato. (Ruggiu I., Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide, 2007, p. 635).

¹⁸³ In materia di servizio civile nazionale è stata riconosciuta allo Stato la competenza a disciplinare in via esclusiva gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. In particolare, la Corte, con sent. n. 228 del 2004, ha ricondotto la disciplina del servizio civile nazionale alla competenza esclusiva dello Stato, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, ma ha anche riconosciuto che ciò non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono il servizio civile ricada nella competenza statale: le attività svolte dai cittadini in adempimento del servizio possono, infatti, investire diversi ambiti materiali come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile ecc. Ne deriva che, secondo la giurisprudenza, al fine di assicurare la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti è necessario adottare strumento di leale cooperazione (Corte cost. n. 431 del 2005).

Con riferimento, invece, al mancato rispetto del parere, può ricordarsi la pronuncia che ha riconosciuto la violazione del principio di leale collaborazione per la parte di decreto ministeriale non sottoposta a consultazione, in quanto inserita successivamente all'espressione del parere medesimo.¹⁸⁴

Infine, in materia finanziaria, e precisamente in tema di accordi per il rispetto del patto di stabilità, la Corte ha espressamente affermato la possibilità, per le Regioni, di utilizzare il rimedio del conflitto di attribuzione in caso di comportamento ostruzionistico dello Stato per impedire il raggiungimento dell'accordo. Salvando, in tal modo, dalla censura di illegittimità costituzionale le disposizioni impugnate – che avevano previsto l'applicazione unilaterale alle Regioni speciali, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo sulle spese di personale, delle disposizioni previste per le Regioni ordinarie-, la Corte indica la via alle Autonomie differenziate per poter sindacare in concreto l'uso distorto del potere pubblico, qualora il comportamento assunto dallo Stato si sostanzia, nella specifica vicenda, in una lesione della autonomia finanziaria regionale.¹⁸⁵

Quando si è poi trovato a giudicare il comportamento tenuto dalle parti nel corso delle trattative per il raggiungimento dell'accordo, tuttavia, il giudice delle leggi ha spesso assunto un atteggiamento indulgente nei confronti dello Stato, dichiarando inammissibili¹⁸⁶ i conflitti proposti dalle Autonomie speciali.

4.2.2 E ... in assenza di procedure collaborative positive

Da ultimo, il rispetto del principio collaborativo nel giudizio per conflitto di attribuzioni è stato invocato come parametro residuale, anche in mancanza di precisi appigli testuali, in quanto ritenuto idoneo a disciplinare, in generale, i rapporti intercorrenti tra lo Stato e le Regioni.

Tuttavia, va da subito fatto presente che, mentre l'esito del conflitto appare più facilmente prevedibile laddove il principio di leale collaborazione sia stato procedimentalizzato e la procedura

¹⁸⁴ Cfr. sent. Corte cost. n. 179 del 2001, punto 3 Considerato in diritto.

¹⁸⁵ Con la sentenza Corte cost. n. 82 del 2007, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 148, della legge finanziaria 2006. In particolare, la norma impugnata prevedeva che «per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 marzo di ciascun anno, con il Ministero dell'economia e delle finanze, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2006-2008, anche con riferimento, per quanto riguarda le spese di personale, a quanto previsto ai punti 7 e 12 dell'accordo sottoscritto tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata il 28 luglio 2005»; e che «in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario». Sull'utilizzo del conflitto di attribuzioni anche (Camerlengo, La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale, 2013, p. 625).

¹⁸⁶ Sent. Corte Cost. n. 118 del 2012, con la quale, nell'ambito dell'annosa «vertenza entrate» è stato dichiarato inammissibile il conflitto promosso dalla Regione Sardegna. In particolare, impugnando una Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con la quale, al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno del 2011, si invitava la Regione autonoma Sardegna «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa», la ricorrente si doleva del fatto che con l'atto impugnato, lo Stato avrebbe negato in radice la possibilità di accogliere la proposta regionale e si sarebbe sottratto al confronto, assumendo la propria posizione come la sola plausibile, in violazione dei coordinati principi della leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Per la Corte, invece, il tenore della nota non si pone in contrasto con la *ratio* dell'accordo, istituito attraverso il quale il legislatore ha voluto dare attuazione, in questa particolare materia, al principio della leale collaborazione. Per questo motivo, il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito del primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato. In definitiva, lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come «imposizione» o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale, ma si è mantenuto nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica (Sent. Corte Cost. n. 118 del 2012 punto 2 Considerato in diritto). Per una ricostruzione della «vertenza entrate» tra Regione Sardegna e Stato: (Buzzacchi, Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale, 2019, p. 45 e ss.).

prevista sia stata disattesa, altrettanto non può dirsi per quei conflitti, nei quali il principio non solo non è assistito da sufficienti garanzie applicative, ma viene desunto dalla Corte quale sorta di principio “immanente” dell’ordinamento.

E infatti, se per un verso il principio collaborativo ha fondato la pronuncia di annullamento, per lesione delle attribuzioni costituzionali dello Stato, di Linee guida regionali che avevano disposto la disapplicazione nel territorio regionale della disciplina del condono edilizio¹⁸⁷; per altro verso il medesimo principio non ha costituito appiglio sufficiente per censurare la nomina di un Commissario *ad acta* per l’attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario, per l’assenza di alcuna previsione normativa di procedure concertate con la Regione.¹⁸⁸

La seconda delle due pronunce richiamate potrebbe di primo acchito non stupire granché, ma è degna di nota poiché si pone in controtendenza con la giurisprudenza sviluppatasi in precedenza in tema di nomina di Commissari straordinari.¹⁸⁹

In questo ultimo ambito, infatti, la Corte ha spesso fatto applicazione del principio di leale collaborazione anche in assenza di qualsiasi dato testuale impositivo dell’intesa. Mentre, infatti, in vari casi già ricordati¹⁹⁰, la legge impone l’intesa per la nomina “ordinaria” dell’organo, nessun procedimento collaborativo è espressamente previsto, invece, per la nomina del Commissario straordinario che tale organo debba sostituire. Nel cercare un “bilanciamento” tra opposte esigenze – rispetto della normativa, da una parte, ed istanze collaborative, dall’altra - la Corte ha affermato che, in tali casi, la condizione di legittimità per la nomina del Commissario straordinario è l’avvio oppure la prosecuzione delle procedure per la nomina del Presidente¹⁹¹.

¹⁸⁷Sent. Corte cost. 199 del 2004, con cui la Corte ha dichiarato che non spetta alla Regione Campania, e per essa alla Giunta regionale, adottare un atto con il quale si nega efficacia, all’interno del proprio territorio, ad un atto legislativo dello Stato; e per l’effetto ha annullato la deliberazione della Giunta della Regione. In particolare, la Corte ha preliminarmente disatteso l’eccezione di inammissibilità per carenza di interesse per mancanza di lesività dell’atto impugnato; il ricorso è stato giudicato fondato nei termini in cui l’atto impugnato, nel manifestare la volontà di non dare efficacia ad un atto avente forza di legge dello Stato, lede il “canone di leale cooperazione tra le istituzioni della Repubblica”. (punto 4 Considerato in diritto). La sentenza citata è commentata da un A. (Bin R. , Sulle “leggi di reazione”, 2004, p. 1377), il quale sottolinea la questione di fondo su cui la Corte è chiamata a pronunciarsi: se, cioè, la Regione possa impedire la piena applicazione della disciplina legislativa statale con un atto di delimitazione della sua efficacia, anziché con gli strumenti che le sono messi a disposizione dall’ordinamento, ossia il ricorso alla Corte costituzionale, da un lato, e l’esercizio della potestà legislativa, per sostituire -nei limiti della competenza costituzionalmente assegnatale - la disciplina statale con una propria, dall’altro.

¹⁸⁸Sent. Corte cost. 255 del 2019 con cui la Corte ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il Commissario *ad acta* per l’attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise. In particolare la Corte, riconosciuta l’ammissibilità del conflitto in ragione del “tono costituzionale” dello stesso, ha, tuttavia, ritenuto infondata la censura e giudicato legittima e non lesiva del principio di leale collaborazione la nomina impugnata, in mancanza di previsione legislativa dell’intesa e per l’insussistenza dell’obbligo – previsto solo dalla normativa previgente - di nominare Commissario *ad acta* il Presidente della Regione. Analogamente, Corte cost. n. 200 del 2019 ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il Commissario *ad acta* e il subcommissario per l’attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria.

¹⁸⁹ Quali il Commissario straordinario di enti – parco (*leading case* Corte cost. n. 27 del 2004) ed il Commissario straordinario dell’Autorità portuale.

¹⁹⁰ L’art. 9, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e l’art. 8 della legge n. 84 del 1994.

¹⁹¹ Nel dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, la nomina del Commissario straordinario dell’Ente parco nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l’intesa per la nomina del Presidente dello stesso Ente, la Corte ha statuito che: “L’illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell’intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo.”(sentenza Corte cost. n. 27 del 2004). Allo stesso modo, con la sent. Corte cost. 339 del 2005, la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alle Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la nomina del Commissario dell’Autorità portuale di Livorno, senza che fossero state avviate e proseguite effettive trattative con la Regione interessata per il raggiungimento dell’intesa per la nomina del Presidente.

Al riguardo, sottolinea (Parisi, Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzione, 2006, p. 27) che: “Nonostante nessuna norma disciplini le modalità di nomina del Commissario straordinario, la Corte però afferma che ciò «non legittima (...) né la tesi erariale secondo cui la nomina del commissario sarebbe giustificata dal solo fatto che non si sia raggiunta l’intesa per la nomina del Presidente – perché in questo modo si finirebbe per attribuire al Governo il potere di aggirare l’art. 9, comma 3, l. n. 394 del 1991, scegliendo come Commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione – né quella della ricorrente, per la quale occorre procedere all’intesa, non potendo estendersi – in difetto di esplicita enunciazione della necessità della stessa ed in presenza di diverse modalità di nomina di altri organi dell’ente – la

Si fa strada, in tal modo, il ruolo procedimentale del principio di leale collaborazione, che consiste, come già ricordato in altri ambiti¹⁹², in un vincolo di metodo e non di risultato.

Nello sviluppare questo fondamentale assunto, risolvendo altri giudizi di conflitto sulle nomine, la Corte ha anche precisato come debba sostanzialmente tale vincolo. Ad esempio, nel corso del procedimento di acquisizione dell'intesa, si è chiarito che la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministero (in presenza del rifiuto di controparte ad aderire a tale designazione) da una parte, e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione, dall'altra, non possono considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa.¹⁹³ Allo stesso modo, integra elusione dell'obbligo di intesa da parte dello Stato proporre un solo nome, rifiutare tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte e infine nominare una persona sulla quale la Regione non aveva manifestato alcuna intesa.¹⁹⁴

Ancora, in una pronuncia molto significativa che sembra essere rimasta isolata, il principio di leale collaborazione è stato valorizzato per fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata di disposizioni legislative statali, in cui la composizione di interessi ricadenti in ambiti di competenze di enti diversi implica l'attivazione di procedure di leale collaborazione.

In particolare, è stato affermato che le procedure di sdemanializzazione di beni devono essere rette dal principio collaborativo, perché occorre bilanciare l'interesse dello Stato proprietario dei beni con gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni medesimi.¹⁹⁵ Di conseguenza, gli atti amministrativi statali emanati in contrasto con l'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni sono stati ritenuti lesivi del principio collaborativo e dunque annullati, poiché *"Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto."*¹⁹⁶

disposizione di cui all'art. 9, comma 3, prevista per la nomina del Presidente». Rigettando entrambe le tesi prospettate dalle parti la Corte, in sostanza, afferma che la condizione di legittimità per la nomina del Commissario è l'avvio e/o la prosecuzione delle procedure per la nomina del Presidente. Quindi, la soluzione massimamente inclusiva in assoluto (l'intesa) è esclusa perché si sarebbe forzata la lettera della legge; ma neanche la soluzione "esclusiva" è legittima perché si aggirerebbe la ratio sottesa all'art. 9, comma 3, l.n. 394 del 1991; la soluzione più inclusiva possibile è l'imposizione del vincolo "comportamentale" di metodo delle reiterate trattative per la nomina del Presidente.

¹⁹² Si ricorda quanto ricostruito al par. 4.1.3.2 in materia di attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali.

¹⁹³ Sent. Corte cost. n. 21 del 2006, con la quale la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Toscana per la nomina del Presidente dello stesso Ente.

¹⁹⁴ Sent. Corte cost. n. 255 del 2011, con la quale la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale del Gargano in quanto avvenuta senza che fosse avviato e proseguito ed effettivamente espletato il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente. In particolare: *"È palese dunque che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha aggirato la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da un lato, ha proposto un solo nome e, dall'altro, ha non solo rifiutato tutte le proposte di incontro provenienti dalla controparte, ma ha anche nominato Commissario straordinario proprio la persona implicitamente rifiutata da quest'ultima."* Si veda anche sent. Corte cost. n. 264 del 2011 con cui la Corte, con motivazione analoga alla sent. 255 del 2011, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia senza che fosse avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente.

¹⁹⁵ Sent. Corte cost. n. 31 del 2006, con nota di (Fratice, 2006, p. 810 e ss.), con la quale la Corte ha dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato. In particolare, la pronuncia ha annullato una Circolare dell'Agenzia del demanio per contrasto con l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni, secondo cui il provvedimento finale di sdemanializzazione poteva essere assunto solo col parere favorevole delle Regioni e delle Province autonome. La sentenza si segnala per la particolarità del caso, dal momento che l'intesa era stata raggiunta "spontaneamente" per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, mentre nessuna procedura collaborativa era stata prevista dalla legge successiva né dalla circolare - attuativa della legge - oggetto di impugnazione. Ciò che appare particolarmente significativo è che l'accordo in parola viene utilizzato per interpretare sistematicamente il quadro normativo di riferimento, portando la Corte a concludere per la perdurante attualità del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza, o meno, di ragioni ostative alla sdemanializzazione (4.3 Considerato in diritto).

¹⁹⁶ Sent. Corte cost. n. 31 del 2006, punto 4.2 Considerato in diritto.

Si tratta, come è stato riconosciuto, del massimo grado di valorizzazione¹⁹⁷ del principio di leale collaborazione anteriore al *revirement* del 2016, sia poiché l'accordo in questione era stato raggiunto spontaneamente in Conferenza pur non essendo previsto in alcuna disposizione normativa, sia perché l'accordo medesimo è stato utilizzato per interpretare in senso collaborativo disposizioni di legge successive, che nulla avevano previsto al riguardo, con conseguente annullamento degli atti amministrativi attuativi della fonte primaria ma contrastanti con l'accordo.¹⁹⁸

Sempre in materia di demanio idrico, va ricordata un'altra pronuncia relativa alla risoluzione di un conflitto sollevato da una Regione avverso la confinante Provincia autonoma.¹⁹⁹ Si tratta di uno dei rarissimi casi di conflitto intersoggettivo tra Regioni. In questo caso, del tutto peculiare, in cui la ricorrente contestava l'avvenuto esercizio esclusivo da parte della Provincia del rilascio di concessioni per grandi derivazioni di acqua pubblica, anche per la parte esorbitante il proprio territorio, la Corte ha fatto applicazione del principio di leale collaborazione per sancire la necessità dell'intesa per l'esercizio della funzione amministrativa citata, in caso di regioni finitime.²⁰⁰

Nel solco di quella giurisprudenza che ha utilizzato la leale collaborazione anche quale tecnica di giudizio, merita un cenno anche la pronuncia con la quale Corte ha valorizzato il principio in parola quale modalità di equilibrio tra competenze diverse e potenzialmente interferenti. In particolare, con riferimento all'emanazione di linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, la Corte ha osservato che, con la normativa facoltizzante l'emanazione di tali atti, oggetto di conflitto, il legislatore ha inteso trovare modalità di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province autonome in materia di paesaggio e la competenza legislativa concorrente, in materia di energia. E' proprio il principio di leale collaborazione, in altri termini, a fondare l'attribuzione alla Conferenza Unificata dell'approvazione delle linee guida, imponendo una preventiva ponderazione concertata tra le esigenze connesse alla produzione dell'energia e gli interessi ambientali. Rilevato come alcune disposizioni impugnate presentassero difformità rispetto al punto di equilibrio ricavabile dalla normativa statale, la Corte le ha conseguentemente annullate²⁰¹.

Più di recente, il principio di leale collaborazione è stato utilizzato dalla Corte anche per censurare il comportamento omissivo dello Stato che non abbia dato esecuzione al giudicato costituzionale, accogliendo il ricorso per conflitto intersoggettivo promosso da una Regione nei

¹⁹⁷ In particolare, secondo (Carminati, 2009, p. 270), si tratta della massima valorizzazione di un atto delle Conferenze in rapporto con la fonte legislativa.

¹⁹⁸ Secondo (Fratelli, 2006, p. 813) è l'interpretazione costituzionalmente orientata che consente di fugare dubbi sulla legittimità costituzionale della norma: fintanto che il legislatore non preclude alla amministrazione di coinvolgere gli altri enti territoriali nel procedimento di sdemanializzazione, essa sarà tenuta a farlo, dovendo così rispettare l'accordo stipulato al fine di concretizzare le esigenze della leale collaborazione.

¹⁹⁹ Sent. Corte cost. n. 133 del 2005, con cui la Corte ha dichiarato che non spetta alla Provincia di Trento, in difetto della necessaria previa intesa di cui all'art. 89, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, l'esercizio delle funzioni relative alle concessioni di derivazioni di acqua pubblica che interessino, oltre alla Provincia di Trento, anche la Regione Veneto. Si tratta di un caso in cui la Corte ha ritenuto di dover applicare l'intesa, testualmente prevista solo per le regioni ordinarie, anche per il rilascio di concessioni alle Regioni speciali.

²⁰⁰ "E' viceversa conforme ai principi costituzionali ritenere che nei casi di Regioni finitime trovi applicazione l'art. 89, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, con la conseguenza che "le concessioni ... sono rilasciate d'intesa tra le Regioni interessate" e che, in caso di mancata intesa, il provvedimento è rimesso allo Stato. Si tratta di una norma che risponde ad esigenze unitarie ed al principio di leale collaborazione, e che certamente è applicabile ai rapporti, non solo tra Regioni ordinarie, ma anche tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale. In questo senso, del resto, si è espressa la sentenza di questa Corte n. 353 del 2001, secondo la quale "esigenze di coordinamento e di integrazione devono essere realizzate ... con uno degli ipotizzabili sistemi che assicuri effettiva parità di trattamento di tutte le Regioni e Province autonome interessate, in un giusto procedimento di partecipazione equilibrata dei medesimi soggetti". Sent. Corte cost. n. 133 del 2005 punto 3.1. Considerato in diritto.

²⁰¹ Sent. Corte cost. n. 275 del 2011.

confronti dello Stato, al fine di ottenere seguito alle statuizioni della Corte.²⁰² Riconoscendo innanzitutto la violazione dell'art. 136 Cost., il giudice delle leggi ha ritenuto fondata anche l'ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, sottolineando come la complessità finanziaria e gestionale non possa prescindere, in materia finanziaria, dal reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo.²⁰³

L'ultima delle sentenze citate introduce il complesso problema della giustiziabilità del principio di leale collaborazione, che sarà affrontato nel prosieguo del presente lavoro.²⁰⁴

²⁰² Sent. Corte cost. n. 57 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017. La sentenza è commentata da (Dal Canto, 2019, p. 561 e ss.).

²⁰³ Sentenza Corte cost. n. 57 del 2019, punto 12.1 Considerato in diritto.

²⁰⁴ Si rinvia al par. 8.2.

5 FORME, SEDI E MODALITA' DELLA LEALE COLLABORAZIONE

Un'analisi del principio di leale collaborazione non può prescindere da una disamina delle forme, delle sedi e delle modalità attraverso le quali il suddetto principio si concretizza.

Guardando alle forme della leale collaborazione, si cercherà di tratteggiare quali siano le possibili dinamiche di interazione tra lo Stato e le Regioni, ovvero in quali tipologie di raccordi essa si è inverteata.

Con riferimento alle sedi, si getterà uno sguardo alla nascita della Conferenza Stato – Regioni ed al suo sviluppo, nonché, più in generale, al “sistema delle Conferenze” cui si fa correntemente riferimento per indicare l'insieme dei luoghi nei quali si attua la collaborazione tra diversi livelli di governo.

Successivamente, ci si occuperà di definire le modalità attraverso la quali il principio collaborativo si esplica, distinguendo le forme più blande di informazione reciproca, quali lo scambio di informazioni e la consultazione, dalle forme più intense di codecisione, tentando di fare luce sulla – non sempre agevole – distinzione tra le varie tipologie di intese e di accordi.

Infine, nell'ambito della collaborazione orizzontale, si esaminerà l'art. 117 comma ottavo, Cost., che ha costituzionalizzato le intese tra Regioni.

5.1 Le forme della leale collaborazione

Va innanzitutto chiarito come il principio di leale collaborazione e i raccordi centro-periferia, pur integrando nozioni distinte, siano concetti reciprocamente interferenti, traendo l'uno indispensabile alimento dagli altri, e viceversa.

I raccordi, in altri termini, non sarebbero che l'espressione della leale collaborazione riguardata in una prospettiva statica.¹

Riprendendo un'efficace metafora, potrebbe dirsi che se la leale collaborazione costituisce la linfa che scorre tra il centro e le periferie, i raccordi costituiscono le venature attraverso le quali è consentito alla linfa di scorrere.²

In una più ampia accezione, nell'ambito dei raccordi debbono annoverarsi sia i raccordi intra-organici (tra organi della stessa organizzazione); sia i raccordi inter-organici (tra organi appartenenti ad amministrazioni diverse); sia, infine, i raccordi inter-soggettivi (tra enti diversi, quali, appunto, lo Stato e le Regioni).

¹ (Agosta S., 2008, p. 44).

² (Agosta S., 2008, p. 44).

E' nell'ambito dell'ultima delle categorie citate che vanno inquadrati i raccordi cui si farà sommariamente cenno, distinguendo le diverse tipologie di raccordi "per organi" dai cd. raccordi "per atti" e "per attività".

5.1.1 Raccordi "per attività" e "per atti"

Iniziando dall'ultima delle tipologie citate, va innanzitutto evidenziato come il modello costituzionale abbia nettamente privilegiato la partecipazione regionale ad attività dello Stato per il tramite del canale parlamentare, quale luogo deputato alla concretizzazione della cooperazione tra centro e periferia.

In primo luogo, va ricordato che le Regioni concorrono all'elezione del Presidente della Repubblica, alla quale prendono parte tre delegati per ogni Regione, scelti dai rispettivi Consigli in modo che sia garantita la rappresentanza delle minoranze.³ La *ratio* della previsione va rinvenuta nell'esigenza di assicurare la base più ampia e strutturalmente diversificata per l'elezione dell'organo chiamato a rappresentare l'intera Nazione.⁴

Costituiscono, inoltre, forme di partecipazione regionale ad attività parlamentari: il diritto di iniziativa legislativa riconosciuto ai singoli Consigli regionali (art. 121, comma secondo, Cost.); la richiesta di referendum abrogativo (art. 75, comma primo, Cost) o costituzionale (art. 138, secondo comma, Cost.) che può essere presentata congiuntamente da cinque Consigli regionali; l'espressione di pareri per il caso di fusione o creazione di Regioni o per il passaggio di Comuni e province da una Regione ad un'altra (art. 132, commi primo e secondo, Cost.) o per il mutamento di circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province (art. 133, Cost.).

Alle Regioni speciali è riconosciuto, inoltre, dai propri Statuti un particolare diritto di iniziativa legislativa per la modifica degli Statuti medesimi. Con la l. cost. 2 del 2001, infine, si è prevista la consultazione delle Regioni interessate nel caso in cui l'iniziativa della modifica sia assunta dal Governo o da parlamentari.⁵

Diversamente, alle Regioni ordinarie è stato riconosciuto, successivamente alla riforma del Titolo V, un vero e proprio potere di codecisione alla formazione di leggi per l'ottenimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.: esse sono dotate, infatti, di iniziativa legislativa esclusiva e la legge con cui si dispone il riconoscimento di maggiore autonomia deve essere adottata d'intesa con lo Stato.⁶

Per quanto attiene alla partecipazione regionale all'attività amministrativa e normativa dello Stato, si rinvia alla trattazione specifica di tali argomenti del presente lavoro.⁷

Sotto il diverso profilo dei raccordi "per atti" vanno annoverati sia i cd. poteri di indirizzo del Governo sia i poteri sostitutivi o sussidiari.

³ Art. 83, II comma, Cost.; ad eccezione della Valle d'Aosta, che ha un solo delegato.

⁴ Anche se, come è stato fatto notare, nella pratica i delegati dei Consigli regionali si sono aggiunti agli schieramenti politici dei partiti secondo l'articolazione delle Camere (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 116).

⁵ E' stato osservato come tale forma di coinvolgimento sia inappagante, essendosi dovuto richiedere una forma di partecipazione sostanzialmente paritaria (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 118).

⁶ Sul punto si rinvia alla trattazione del par. 3.1.

⁷ In merito alla collaborazione nell'attività amministrativa si rinvia al par.3.3 e per quella legislativa al cap. 6.

Con riferimento ai primi, è noto che il Governo debba sottoporre alla attenzione del Consiglio dei Ministri gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa della Regioni⁸. Successivamente alla cd. riforma Bassanini, tuttavia, per l'esercizio dei poteri d'indirizzo in parola si era richiesto il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni.⁹ Con la legge La Loggia, però, è stato introdotto un espresso divieto di adozione di atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale di cui al novellati art. 117 commi terzo e quarto, Cost..¹⁰ Secondo una dottrina, tale previsione costituirebbe un indizio a favore della tesi che ritiene essere venuto meno il potere statale di indirizzo e coordinamento, al di fuori delle ipotesi espresse di "coordinamento" richiamate dalla Carta costituzionale novellata.¹¹

Infine, con riferimento ai poteri statali sostitutivi o sussidiari, si è già osservato, esaminando l'art. 120 Cost. novellato, che si tratta di una categoria eterogenea con confini virtualmente indeterminabili, poiché la previsione costituzionale di un potere sostitutivo statale in casi particolari si aggiunge alle altre ipotesi di poteri sostitutivi disciplinati con legge ordinaria ¹².

Da ultimo, meritano un cenno gli accordi di programma disciplinati dalla legge 142 del 1990.

Tale forma di cooperazione prevede che i Presidenti delle Regioni, delle Province o i Sindaci possano concludere accordi per la definizione di opere, interventi o programmi di intervento la cui realizzazione richiede l'azione integrata e coordinata dello Stato e di amministrazioni territoriali o altri enti pubblici.

5.1.2 Raccordi "per organi"

Con riferimento, infine, ai raccordi "per organi", va innanzitutto ricordato che gli Statuti speciali contemplano un intervento del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri ogni qual volta siano in discussione questioni particolari che riguardano la Regione.¹³ Si tratta, senza dubbio, di una delle più risalenti forma di raccordo "per organi", per di più inserita in fonti di rango costituzionale.¹⁴

Successivamente, con la nascita delle Regioni ordinarie, fu istituita una Commissione interregionale, composta dai Presidenti delle giunte delle regioni a statuto ordinario e speciale, con

⁸ Art. 2, comma 3, lett f), legge n. 400/1988.

⁹ L'art. 8, legge 59/1997, prevede, al comma 1, che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, 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 di cui al comma 1 sono adottati con deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. Al comma 3, si prevede che, in caso di urgenza, il Consiglio dei ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure di cui ai commi 1 e 2. I provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi.

¹⁰ Si tratta dell'art. 8 comma 6 legge 131/2003, su cui ci si è intrattenuti al par. 2.1.4 del presente lavoro.

¹¹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 276).

¹² Sul potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost cfr. par. 3.5.

¹³ Cfr. Sent. Corte cost. n. 92 del 1999, con la quale la Corte, confermando il proprio orientamento consolidato, ha affermato che ancorché le norme presenti negli statuti speciali utilizzino espressioni diverse ("intervento" o "partecipazione" del Presidente regionale, o si riferiscono alle "questioni che riguardano particolarmente la Regione" ovvero alle "materie che interessano la Regione"), per tutte vale il principio per cui, per rendere necessaria la partecipazione del Presidente della Regione, si richiede la presenza di un interesse differenziato della singola Regione, non essendo per contro sufficiente a legittimare tale partecipazione la circostanza che il Consiglio deliberi su argomenti di generico interesse delle Regioni, o di un gruppo di esse, come potrebbero essere le Regioni a statuto speciale. (cfr. sentenze n. 627 del 1988, n. 544 del 1989, nn. 224, 343, 381 del 1990; nn. 37 e 191 del 1991; n. 398 del 1998).

¹⁴ Cfr. art. 21 Statuto Sicilia; art. 47 Statuto Sardegna; art. 44 Statuto Friuli Venezia Giulia; art. 44 Valle D'Aosta; art. 40 Trentino Alto Adige.

compiti consultivi per determinare i criteri di ripartizione tra le regioni del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e dei contributi speciali.¹⁵

A decorrere dalla seconda metà degli anni settanta, ovvero a partire dall'avvio dell'esperienza regionalista in Italia, il legislatore iniziò ad introdurre ulteriori forme di raccordo cd. "per organi", nello sforzo di portare la periferia nel centro, anziché trasferire funzioni dal centro alla periferia¹⁶.

Per la assoluta mancanza di appigli a livello costituzionale, però, si è assistito negli anni ad una disordinata proliferazione di raccordi di natura organica, ovvero ad una gemmazione di organi ed organismi incardinati nell'organizzazione dello Stato e composti anche da rappresentanti delle Regioni, di cui costituiscono esempi paradigmatici il Consiglio nazionale della Sanità, il Consiglio nazionale del turismo, il Comitato per l'edilizia residenziale pubblica. Si trattava di organismi a composizione mista Stato - Regioni, coinvolti a vario titolo in procedimenti amministrativi statali di prevalente natura programmatica.

Si è parlato, a tale riguardo, di "regionalismo organicista", ovvero di una partecipazione delle Regioni alla realizzazione di scopi prestabiliti in sede centrale, con un ruolo "servente" rispetto allo Stato e per il tramite di una integrazione negli apparati dello Stato persona: di una partecipazione, insomma, del tutto diversa rispetto alla logica del regionalismo cooperativo cui si ispirano gli ordinamenti federali.¹⁷

Gli esiti di tale modello cooperativo non sono stati confortanti: dal punto di vista giuridico, esso ha privilegiato il coordinamento gerarchico del potere centrale e, dal punto di vista politico, esso ha inasprito le diversità tra i rappresentanti degli enti decentrati.¹⁸

Per tali motivi, si è ritenuto più opportuno compattare le molteplici sedi di raccordo in un unico soggetto di tipo collegiale, quale la Conferenza Stato - Regioni.

5.2 Le sedi della collaborazione: il sistema delle Conferenze

Nonostante sia sinora fallito il tentativo di costituzionalizzarle, le Conferenze costituiscono i luoghi principali della cooperazione tra Stato e Regioni.¹⁹ Di ciò si trova conferma nella giurisprudenza della Corte, secondo cui *"Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse."*²⁰

¹⁵ Il riferimento è alla Legge 16 maggio 1970, n. 281 «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario» e in particolare all'art. 13.

¹⁶ (Agosta S., 2008, p. 47).

¹⁷ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 113).

¹⁸ (Agosta S., 2008, p. 56).

¹⁹ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 419).

²⁰ Sent. Corte cost. n. 31 del 2006, Punto 4.2 del Considerato in diritto.

Con l'espressione "sistema delle Conferenze" si intende fare riferimento all'insieme di organi deputati a sede di confronto e collaborazione, a livello intergovernativo, tra enti territoriali.²¹

Si tratta, più precisamente, della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (si seguito: Conferenza Stato- Regioni), della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (di seguito, per brevità: Conferenza Stato - Città) e della Conferenza Unificata (che è costituita dalla sommatoria delle prime due).

Esse presentano il comune carattere di essere organi misti, dei quali fanno parte esponenti delle comunità territoriali ed esponenti statali.²²

I tre organi menzionati sono anche denominati Conferenze verticali, poiché al loro interno si svolge il confronto tra lo Stato e gli enti territoriali sub-statali, e vanno tenuti distinti dalle Conferenze cd. orizzontali, che costituiscono, invece, sede di raccordo dei soli enti territoriali sub statali.

In questa seconda tipologia rientrano la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

La prima ad essere istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1983²³, è stata la Conferenza Stato- Regioni. Con la legge 400/1988²⁴ la Conferenza è stata oggetto di una disciplina specifica. E' composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che la preside (salvo delega al Ministro per gli affari regionali o ad altro Ministro), dai Presidenti delle Regioni sia ordinarie che speciali e dai Presidenti delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

La Conferenza Stato- città, originariamente istituita con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri nel 1996, è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o, su sua delega, il Ministro dell'interno o il Ministro per gli Affari regionali) e di cui fanno parte, oltre a vari Ministeri, il presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI), il presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) ed il presidente dell'Associazione nazionale Comuni comunità ed enti montani (UNCHEM), quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI²⁵.

²¹ (Martines, Ruggeri, Salazar, & Morelli, 2019, p. 121).

²² (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 419).

²³ Il D.P.C.M. 12 ottobre 1983 configurava la Conferenza non come un organo a composizione mista ma come un Comitato interministeriale, alle cui sedute i Presidenti delle Regioni erano chiamati a partecipare nella veste di invitati (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 419).

²⁴ L'art. 12, legge 400/1988, prevede al comma 1 che "E' istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia."

²⁵ Art. 8, comma 2, D.lgs. 281/1997. Con riferimento alla nascita della Conferenza Stato-Città, va ricordato che, l'istituzione di tale Conferenza aveva incontrato, a suo tempo, non poche ostilità e non erano mancate critiche almeno da due diversi punti di vista. Secondo alcuni istituire questa Conferenza significava dare indebito spazio e ruolo al sistema delle autonomie locali. Per questa linea di pensiero le autonomie locali avrebbe dovuto dialogare con il Governo solo per interposte Regioni e dunque solo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e attraverso la rappresentanza istituzionale dei Presidenti regionali. Sotto un secondo e diverso profilo, anch'esso sostenuto da molti, sarebbe stato meglio procedere immediatamente soltanto all'allargamento della Conferenza Stato-Regioni, inserendo in questo collegio anche una adeguata rappresentanza delle città e delle autonomie locali e evitando di moltiplicare le sedi di confronto. La soluzione adottata sembrò tuttavia quella più adatta a conciliare fra loro diverse e contrastanti posizioni, altrimenti assolutamente inconciliabili. Del resto già dai primissimi mesi di funzionamento della nuova Conferenza, e anche prima che essa potesse ricevere copertura legislativa, l'esperienza dimostrò che la scelta compiuta era sostanzialmente positiva e utile, (Pizzetti, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, 2000, p. 478) La legge 59 del 1997, di conseguenza, saggiamente riconfermò la scelta compiuta col d.P.C.M. del 2 luglio del 1996 e provvide innanzitutto a dare a questo nuovo organo la necessaria copertura legislativa.

La Conferenza Stato-città è unificata con la Conferenza Stato-Regioni per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.²⁶ Della Conferenza Unificata fanno parte i componenti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza -Stato città.

In attuazione della delega conferita dalla legge 59/1997, la disciplina delle Conferenze è stata sottoposta ad un'organica revisione con il d.lgs. n. 281/1997, che costituisce ad oggi la principale fonte in materia.²⁷

Nel disciplinare le Conferenze, il legislatore del 1997 ha previsto un generale obbligo di consultazione della Conferenza Stato-Regioni per gli atti normativi del Governo: quest'ultima, infatti, esprime parere obbligatorio sugli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome²⁸; può, inoltre, essere sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame²⁹.

Ancora, in sede di Conferenza Stato Regioni, il Governo e le Regioni e Province autonome possono concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.³⁰

Infine, la Conferenza Stato - Regioni si riunisce in apposita sessione "europea" almeno due volte all'anno, al fine, tra l'altro, di esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea.³¹

Per contro, le altre due Conferenze non dispongono di altrettanta ampiezza di competenze, bensì di funzioni più limitate, potendo però garantire funzioni di raccordo tutte le volte in cui le singole leggi espressamente lo prevedano³².

In particolare, mentre la Conferenza Stato - città ha fondamentalmente compiti di studio e di informazione, preordinati al coordinamento tra Stato ed Autonomie locali,³³ la Conferenza Unificata affianca a competenze di questo tipo compiti più incisivi, dovendo esprimere parere, tra l'altro, sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria; può inoltre promuovere e sancire intese tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane³⁴.

Va sottolineato, inoltre, come, ancorché il sistema delle autonomie locali sembrasse - in astratto - maggiormente penalizzato nel sistema delle Conferenze rispetto a quello delle autonomie regionali a causa di uno strutturale deficit rappresentativo³⁵, l'esperienza ha dimostrato, invece, che la tradizione e la forza delle associazioni nazionali dei Comuni, delle Province e delle Comunità

²⁶ Art. 8 comma 1 D.lgs. 281/1997.

²⁷ Con l'eccezione della scarsa previsione delle intese di cui all'art. 8 comma 6 della legge 131/2003, su cui ci si intratterà *infra*.

²⁸ Art. 2 comma 3 D.lgs. 281/1997.

²⁹ Art. 2 comma 4 D.lgs. 281/1997.

³⁰ Art. 4 D.lgs. 281/1997.

³¹ Art. 5 D.lgs. 281/1997.

³² (Frontoni, 2003, p. 155).

³³ Art. 9, commi 5 e ss., D.lgs. 281/1997.

³⁴ Art. 9, commi 1-4, D.lgs. 281/1997.

³⁵ Si ricorda che la Conferenza Stato-città, per la parte delle Autonomie, è composta da il presidente dell'ANCI, il presidente dell'UPI ed il presidente dell'UNCCEM, da quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Pertanto, i Comuni e le Province partecipano alla Conferenza in gran parte per il tramite delle rispettive associazioni, le quali hanno il compito di fare sintesi tra le varie posizioni del mondo che rappresentano (Carpino R., 2006, p. 56).

montane è stata tale da consentire alle delegazioni presenti nella Conferenza Stato-città di parlare e trattare veramente a nome di tutto l'universo rappresentato.³⁶

Nonostante, quindi, la tradizione del federalismo classico non preveda la rappresentanza di enti locali al centro, il modello italiano - anche detto "uno e trino" - ha dimostrato di funzionare, per la sostanziale compattezza delle sedi cooperative, avendo le tre Conferenze sempre avuto una vocazione omnicomprensiva a trattare qualsiasi questione che potesse interessare l'intero universo delle Autonomie, regionali e locali.³⁷

Da quanto sinora sinteticamente ricostruito, si evince come anche in Italia il coordinamento centro-periferia si sia imperniato su un forte dialogo tra esecutivi, analogamente a quanto accaduto in altri Stati Federali o regionali caratterizzati dalla presenza di una seconda Camera.³⁸

Al riguardo, preme sottolineare come in Italia le Conferenze, soprattutto successivamente alla riforma del Titolo V, si siano accreditate come i luoghi principali della cooperazione, colmando così - da un lato - il vistoso vuoto istituzionale dato dalla mancanza, come più volte ricordato, di un Senato delle Regioni, ma contribuendo - dall'altro - al processo di emarginazione delle assemblee legislative.³⁹

Con il sistema delle Conferenze, infatti, si è andato creando un vero e proprio "circuito decisionale" tra Governo, Regioni ed Enti locali, ove le decisioni vengono prese dal raccordo tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali.⁴⁰

Tale sistema, pur in assenza di una copertura costituzionale e di funzioni giuridicamente forti, costituisce in ogni caso un efficace luogo di tutela degli interessi territoriali. Dal punto di vista politico, infatti, l'accordo raggiunto dagli esecutivi in Conferenza è un accordo blindato, che si impone al rispetto tanto del Parlamento nazionale quanto dei Consigli regionali.⁴¹

In dottrina, è stato significativamente affermato che il sistema delle Conferenze ha portato alla creazione di nuovi canali di rappresentanza, che possono considerarsi quali "istituzioni del federalismo" a Costituzione invariata.⁴²

In altri termini, l'istituzione delle tre Conferenze, le modalità concrete con le quali esse hanno operato e gli ambiti nei quali esse hanno sviluppato la loro azione avrebbero determinato una significativa mutazione della forma di governo italiana.⁴³

A supporto di questa tesi militano sostanzialmente due considerazioni.

La prima è che il fronteggiarsi delle articolazioni del potere esecutivo a livello statale, regionale e degli enti territoriali sub regionali ha dato vita ad un nuovo sistema di relazioni

³⁶ (Pizzetti, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, 2000, p. 480).

³⁷ (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 280). Il medesimo A. evidenzia, per contro, come in Spagna sia stata attribuita a trenta diverse Conferenze la cooperazione su trenta diverse materie, con conseguente proliferazione di sedi e mancanza di momenti di confronto unitario degli interessi territoriali.

³⁸ Per un'analisi comparata del coordinamento intergovernativo in Canada, Spagna, Stati Uniti, Regno Unito e Australia si veda, ampiamente, (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006).

³⁹ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 425).

⁴⁰ Per (Frontoni, 2003, p. 157), si tratta di un ulteriore *vulnus* per il già debole Parlamento nazionale; nello stesso senso (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 425).

⁴¹ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 425).

⁴² (Ruggiu I. , Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, 2000, p. 856).

⁴³ (Pizzetti, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, 2000, p. 480).

istituzionali, nel quale - come dimostrato dalla prassi - il confronto avviene a prescindere dal “colore” delle forze politiche che esprimono i diversi esecutivi, seguendo piuttosto distinzioni e logiche connesse ad interessi propri dei differenti livelli di governo, che si esprimono spesso all’unanimità.

La seconda è che il Governo nazionale esce di molto rafforzato da questa trama di relazioni verticali e pertanto, quando ha incassato il consenso unanime delle Conferenze, assume in Parlamento una posizione particolarmente forte, che altera gli equilibri degli assetti istituzionali.

È evidente infatti che in questi casi il Governo può contare, “a monte”, su una condivisione amplissima poiché, dietro e con il Governo centrale, vi è l’intero sistema dei Governi regionali e locali che, in sede di Conferenze, hanno approvato le posizioni e le scelte effettuate al centro. In tali casi, inoltre, è più difficile anche per i singoli parlamentari assumere posizioni contrarie alle proposte governative giacché queste diventerebbero in realtà posizioni contrarie anche alle opinioni delle amministrazioni e dei rappresentanti locali del loro collegio e comunque del sistema politico locale col quale essi devono “fare i conti” per la rielezione.⁴⁴

Nel senso opposto, volto a ridimensionare la portata del ruolo istituzionale del cd. “sistema delle Conferenze”, è stato invece sottolineato non solo come il medesimo sistema non possa supplire alla mancanza di una Camera territoriale -unico organo che sarebbe in grado di consentire alla Autonomie territoriali di esprimere posizioni politiche in via autonoma e senza mediazioni-, ma anche come il sistema delle Conferenze non abbia risolto un nodo cruciale, ovvero se, nel confronto con lo Stato, il livello di governo, per così dire, “privilegiato”, debba essere quello regionale o quello comunale, così accentuando le difficoltà di rapporti esistenti nei rapporti tra Regioni ed autonomie locali infraregionali.⁴⁵

Quanto al funzionamento, in concreto, delle Conferenze, va detto che si tratta di organismi che hanno improntato la loro attività ad una elevata informalità, con incertezze in ordine all’esistenza di un *quorum* strutturale ed al computo delle maggioranze.⁴⁶

Nella prassi, in ogni caso, i pareri sono abitualmente adottati all’unanimità e, in maggioranza aritmetica, hanno segno positivo.⁴⁷

Le intese, invece, sono adottate all’unanimità.⁴⁸

In secondo luogo, negli ultimi anni si è registrata la tendenza, sia in sede tecnica sia in sede politica, ad esprimere la collaborazione sotto forma di emendamenti puntuali al testo proposto dal Governo, e non più in termini generici, come accadeva nei primi anni di funzionamento delle conferenze. In tal senso si è accennato ad una vocazione di “co-normatori” delle Conferenze.⁴⁹

⁴⁴ (Pizzetti, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana, 2000, p. 483).

⁴⁵ (Caretti, Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale, 2000, p. 552).

⁴⁶ (D’Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 420).

⁴⁷ In questo senso (Ruggiu I., Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 535); Nella prassi, i pareri si articolano in favorevoli o negativi e pareri – favorevoli o negativi – condizionati all’accoglimento di emendamenti; in questo ultimo caso la natura del parere – favorevole o negativo – era conseguente all’atteggiamento del Governo a seconda che questo accogliesse o meno le proposte di modifica (Carpino R., 2006, p. 16).

⁴⁸ Sui pareri e sulle intese si rinvia rispettivamente ai paragrafi 5.4.1 e 5.4.2 del presente capitolo.

⁴⁹ (Ruggiu I., Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 536).

Proprio la prassi di suggerire “emendamenti” costituisce una spia dell’attività collaborativa portata avanti attivamente dagli enti territoriali, che non si limita, dunque, ad un supino recepimento del testo proposto dal Governo centrale.

Al contrario, ogni parere rilasciato in sede politica è preceduto da trattative in sede tecnica.⁵⁰ In tal modo, il lavoro della Conferenze si può concentrare su poche importanti questioni o provvedimenti nei quali non ha avuto successo la previa “composizione” in sede tecnica. Per tale motivo si è affermato che le Conferenze sono destinate via via a divenire mero luogo di ratifica di decisioni intervenute altrove.⁵¹

Sotto altro profilo, va anche ricordato che numerosi ordini del giorno delle Conferenze sono stati integrati per dare attuazione a sentenze manipolative della Corte costituzionale, impositive di strumenti collaborativi diversi rispetto a quelli prefigurati dal legislatore.⁵²

Per concludere la panoramica sulle Conferenze, occorre ancora brevemente dare conto degli organismi di raccordo di tipo orizzontale, di cui fanno parte i raccordi tra gli esecutivi e tra le assemblee elettive delle Regioni.

Appartiene alla prima delle due tipologie la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, istituita nel 1981 per dare veste stabile agli incontri informali e non strutturati tra Presidenti delle Regioni. Tale Conferenza non è mai stata legificata e conserva natura di associazione di diritto privato. Nel 2005 la Conferenza in parola diviene Conferenza delle Regioni e si dota di un proprio regolamento.⁵³

Come sarà meglio evidenziato nel prossimo paragrafo, tale organismo, pur restando più in ombra rispetto alle Conferenze sinora esaminate, ha un’importanza cruciale in quanto è al suo interno che, riunito il fronte regionale, viene decisa posizione delle Regioni in vista dell’incontro con il Governo nella Conferenza Stato-Regioni o nella Unificata.

Anche la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome* – a volte denominata “Conferenza dei Parlamenti regionali”, costituita nel 1994⁵⁴, non è mai stata legificata.

Si tratta di un organismo di diritto privato che si prefigge di valorizzare il ruolo delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome e ha, tra gli scopi statutari, la promozione di raccordi con le Assemblee legislative di ambito nazionale, europeo e internazionale. In particolare, la Conferenza in parola svolge funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive; interagisce con le Commissioni parlamentari in ordine a temi di competenza e si relaziona, in rappresentanza collettiva dei Consigli, con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d’Europa (CALRE) e con il Parlamento europeo nonché con altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative.

⁵⁰ (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 535).

⁵¹ (Carpani G. , 2009, p. 8).

⁵² Sul punto si rinvia all’esame del contenzioso costituzionale al paragrafo 4.1.

⁵³ www.regioni.it.

⁵⁴ <http://www.parlamentiregionali.it/chi-siamo/biografia.php>.

5.2.1 E in particolare: la Conferenza permanente Stato Regioni

Venendo alla più antica tra le Conferenze, è interessante notare che, pur risultando la stessa incardinata presso la Presidenza del Consiglio, essa non solo è stata considerata un organo che appartiene “alla comunità nazionale”, ma ha anche visto progressivamente aumentare la forza rappresentativa delle entità territoriali.⁵⁵

Se, da un canto, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che la Conferenza permanente non è un organo statale bensì “*un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni*”⁵⁶, d'altro canto l'esperienza ha dimostrato che essa, pur giuridicamente struttura governativa, può essere considerata a pieno titolo un luogo dove si difendono, meglio di molte Seconde Camere, gli interessi regionali.⁵⁷

Per comprendere l'effettivo peso di questo organo e la ricaduta degli atti dallo stesso emanati nei processi decisionali è utile ripercorrerne brevemente le tappe dell'evoluzione, che può riassumersi in tre fasi distinte.

Inizialmente, la Conferenza fu istituita con l'idea di superare il rigido modello di separazione garantista tra Stato e Regioni delineato dai padri costituenti, per creare forme di coordinamento tra politiche statali ed interessi regionali.

In una prima fase, con la promulgazione della già ricordata legge n. 400/1988, la Conferenza venne legificata, ma l'organo venne convocato solo sporadicamente nei primi anni di attività. A questa prima fase appartiene anche la previsione di una convocazione semestrale della Conferenza in “*sessione comunitaria*”⁵⁸, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Nonostante i tentativi di creare un organo all'alto profilo politico, per le fisiologiche difficoltà iniziali di rodaggio e per ragioni politiche – anche dovute alla diffidenza con cui le Regioni guardavano ad un nuovo organo centrale da cui temere spoliamenti di competenze – l'organo neo – istituito stentò a decollare.⁵⁹

Con la soppressione - disposta con il d.lgs. n. 418/1989 - di tutta una serie di organi misti proliferati a partire dalla seconda metà degli anni '80, si riconosce, tuttavia, alla Conferenza Stato-Regioni il ruolo di aver fatto da “*ponte*” da una cooperazione “*per atti*” ad una cooperazione “*per organi*”.⁶⁰

A partire dai primi anni Novanta, in quella che è stata definita la seconda fase di consolidamento di questo organo⁶¹, si registra, invece, un progressivo e costante aumento degli atti

⁵⁵ L'espressione è di (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 283).

⁵⁶ “...non può condividersi l'opinione che la sede nella quale, a norma dell'art. 6 del decreto-legge n. 384 del 1992, deve essere perseguita l'intesa - cioè la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province di Trento e di Bolzano - debba essere configurata come un organo statale o, quantomeno, un organo che esprime anche le indicazioni dello Stato. Per quel che qui rileva, la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome).”(Corte cost. sent. n. 116 del 1994 punto 4 Considerato in diritto).

⁵⁷ (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 283).

⁵⁸ Art. 10 legge 9 marzo 1989 n. 86 (cd. La Pergola).

⁵⁹ (Ruggiu I. , Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, 2000, p. 860).

⁶⁰ (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 290).

⁶¹ (Ruggiu I. , Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, 2000, p. 861).

sottoposti dal Governo alla Conferenza, senza un particolare disegno. Per effetto della crescita della “cultura cooperativa”, una copiosa legislazione di settore ha attribuito alla Conferenza numerose funzioni.⁶²

Con il d.lgs. 281/1997, infine, ha preso avvio la terza fase del processo di consolidamento della Conferenza Stato – Regioni, con razionalizzazione della struttura e delle competenze, che ne ha confermato il ruolo centrale di raccordo tra centro e periferia.

Tale ruolo si è successivamente accresciuto in seguito all’elezione diretta dei Presidenti regionali ad opera della legge cost. n. 1/1999 e n. 2/2001. E’ indubbio, infatti, che le mutate regole di investitura dei Presidenti delle Regioni ordinarie e speciali abbiano aumentato in maniera esponenziale il potere contrattuale dell’organo e, correlativamente, il peso politico delle sue decisioni.

A riprova del ruolo centrale delle Regioni nel dialogo con il Governo vi è la mole di atti sottoposta al suo esame nell’arco temporale tra il 1997 ed il 2005⁶³: dati alla mano, il primato decisionale è della Conferenza Stato- Regioni, ma anche la Conferenza Unificata risulta essere stata a pieno titolo investita delle dinamiche decisionali, a tutto discapito del funzionamento della Conferenza Stato-città.

In tempi più recenti va segnalato un dato che costituisce un punto di svolta importante: l’analisi dettagliata dei lavori delle Conferenze ha sancito il “sorpasso” della Conferenza Unificata rispetto alla Conferenza Stato-Regioni. L’attività di consulenza legislativa, infatti, si svolge oggi prevalentemente nella sede della Conferenza Unificata.⁶⁴

In disparte l’attività consultiva o di concertazione sugli atti di normazione secondaria, l’attività consultiva della Conferenza Stato – Regioni, infatti, ha soprattutto ad oggetto pareri sulla legislazione in tema di salute, sulla legge europea e su decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie.

Per il resto, la concertazione si svolge in Conferenza Unificata, divenuta sede preferita di dialogo tra il centro e la periferia, non solo a causa del carattere sempre più marginale della Conferenza Stato-città (da tempo non più autonomamente convocata) ma anche in ragione del ruolo crescente delle Autonomie territoriali, che in tale sede vedono rappresentate le proprie istanze⁶⁵

Da ultimo, e a riprova della perdita di centralità della Conferenza Stato – Regioni, è ancora interessante notare come nell’ultimo decennio si sia riscontrata una sorta di “disaffezione” da parte delle Regioni a queste occasioni di incontro con il Governo.

Si è parlato, al riguardo, di fenomeno di “fuga dalle Conferenze”.⁶⁶ In particolare, alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni, spesso sono addirittura più numerosi i rappresentanti del Governo

⁶² (Ruggiu I. , Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, 2000, p. 867).

⁶³ Dal 1997 al 2005 sono 290 gli atti normativi attribuiti all’esame della Conferenza Stato-Regioni; 185 alla Conferenza Unificata e 46 alla Conferenza Stato-città. (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 294).

⁶⁴ (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 539).

⁶⁵ Lo studio di I. Ruggiu è ripreso da (Rametta, 2014, p. 187 e ss.)

⁶⁶ (Carpani G. , 2009, p. 15).

che quelli delle Regioni.⁶⁷ Il fenomeno si spiega prendendo atto del fatto che, nella prassi, il confronto tra Regioni avviene a monte, nell'ambito della Conferenza delle Regioni.

Non è un caso perciò che al confronto con lo Stato partecipino di regola non più di due Presidenti di Regione (uno espressione delle forze politiche di maggioranza, l'altro dell'opposizione), e che a riferire la posizione espressa dalle Regioni sia il Presidente in carica della Conferenza delle Regioni. Non è un caso nemmeno che non il regolamento della Conferenza Stato-Regioni, ma il regolamento della Conferenza delle Regioni contenga una disciplina analitica delle modalità di voto, dei *quorum* e delle maggioranze: dopo che le Regioni esprimono collettivamente la loro volontà con le regole che si sono date, tale volontà viene comunicata al Governo dal loro "portavoce" in Conferenza Stato-Regioni.⁶⁸

In sostanza, può affermarsi che il sistema italiano presenta attualmente un doppio livello di mediazione degli interessi: un primo, orizzontale, che ha luogo tra le sole Regioni, senza la presenza del Governo, in sede di Conferenza delle Regioni; un secondo, verticale, successivo al primo, che si svolge alla presenza del Governo nell'ambito del sistema delle Conferenze "istituzionali".⁶⁹

Se si assiste, dunque, ad un fenomeno di progressivo "svuotamento" della Conferenza Stato Regioni, ciò si deve alla sua ormai imprescindibile interazione col sistema orizzontale di raccordo costituito dalla Conferenza delle Regioni.

Tale "svuotamento" va a tutto vantaggio dell'operatività della Conferenza Unificata, luogo più articolato di composizione degli interessi di tutte le Autonomie territoriali.

5.3 La forza politica del sistema delle Conferenze

Al termine della rassegna sulle modalità attraverso le quali si può svolgere la leale collaborazione, per meglio comprendere il ruolo delle Conferenze nell'attuale assetto ordinamentale, occorre ancora dare atto delle più vistose manifestazioni del loro peso politico.

Come è stato osservato, spesso le Conferenze non sono state in grado di paralizzare le scelte del Governo a cui si sono opposte.⁷⁰

Tali organi, pertanto, hanno dato vita ad una varietà di "azioni politiche", ovvero ad attività dinamiche con le quali hanno cercato di influire successivamente sulle decisioni del Governo. Nell'ambito di tali attività, si riscontrano sia azioni in senso collaborativo, volte a perpetuare la cooperazione positiva ed il dialogo tra istituzioni anche al di fuori delle sedi delle Conferenze, sia, al contrario, azioni di radicale dissenso, sfociate in vere e proprie manifestazioni "di forza", che hanno dato luogo a più di uno "strappo" con il Governo.

Nel primo gruppo, si registrano quei casi nei quali la collaborazione, inizialmente non riuscita in sede di Conferenze, abbia trovato comunque uno sbocco in Parlamento, per effetto di un dialogo successivo, irrituale e non codificato, tra le Conferenze e il Parlamento medesimo.

⁶⁷ (Bin R. , Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government, 2007, p. 8).

⁶⁸ (Bin R. , Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government, 2007, p. 8).

⁶⁹ (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 286).

⁷⁰ (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 537).

In particolare, le Regioni si sono organizzate per riproporre il loro dissenso in varie forme: tramite audizioni parlamentari, proposte di emendamenti tecnici, documenti al Governo, richieste di incontri con il Presidente del Consiglio dei Ministri.⁷¹

A volte le Regioni sono riuscite, grazie ad una fitta trama di mediazioni politiche, “a portare a casa il risultato”, riuscendo a far apportare all’atto – successivamente alla sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri - le modifiche suggerite in Conferenza e non accolte dal Governo.

Nell’alveo del secondo gruppo vanno annoverati, invece, tutti gli strumenti - diversi dal mero parere negativo - con cui le Regioni hanno manifestato la loro contrarietà alle scelte del Governo, che includono le tecniche di contrattazione più radicali, quali la diserzione o il blocco dei lavori, ovvero la minaccia di ricorso alla Corte costituzionale.⁷²

Tra gli episodi più eclatanti merita un cenno il dissenso regionale espresso in occasione dell’approvazione del decreto legislativo in materia di localizzazione degli impianti ad energia nucleare e la vicenda relativa all’accordo sul trasporto pubblico del 2010.

Iniziando dal decreto legislativo in materia di energia nucleare, va ricordato che la legge delega – tempestivamente impugnata dalle Regioni⁷³ – prevedeva l’acquisizione del parere della Conferenza Unificata. La seduta della Conferenza Unificata, regolarmente convocata in via d’urgenza, in cui si sarebbe dovuto rendere il parere, non si tenne: le Regioni, previamente riunite in Conferenza delle Regioni, formularono un parere negativo attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui il decreto costituiva attuazione. Il Governo, preso atto del parere della Conferenza delle Regioni, comunicò che la seduta della Conferenza Unificata non si sarebbe tenuta. La Conferenza Unificata non fu riconvocata e il decreto legislativo approvato fu subito oggetto di ricorsi da parte di numerose Regioni, anche per violazione del principio di leale collaborazione.

In questo caso, l’esito del contenzioso non è stato favorevole alle Regioni: la Corte si è infatti pronunciata per la non fondatezza della questione, ritenendo che il canone della leale collaborazione fosse stato comunque soddisfatto dal parere, ancorché irrituale, espresso dalle Regioni in sede di Conferenza delle Regioni.⁷⁴

La seconda vicenda che merita una segnalazione è quella relativa all’accordo sul trasporto pubblico, nel quadro della conversione di un decreto legge di manovra finanziaria del 2010.⁷⁵

In particolare, per tutto la finestra temporale intercorrente tra il varo del decreto e la scadenza del termine per la sua conversione, la Conferenza delle Regioni produsse una serie di documenti recanti corpose osservazioni, per aprire un confronto con il Governo e chiedere la riduzione dei tagli dei trasferimenti, denunciando altrimenti la sostanziale impossibilità di

⁷¹ (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 551).

⁷² Per una ricostruzione dei numerosi episodi di scontro tra Governo e Regioni in cui si è verificata l’opposizione delle Conferenze si veda (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 549 e ss.).

⁷³ Si tratta delle questione decisa con la sentenza Corte cost. n. 278 del 2010, in merito alla quale si rinvia ai paragrafi 4.1.1 e, per le vicende relative al decreto legislativo, al par. 6.1.2.

⁷⁴ Sentenza Corte cost. n. 33 del 2011, con nota di (Baraggia, 2011, p. 1254): l’A. ipotizza un esito diverso del giudizio, nel senso dell’accoglimento delle doglianze delle ricorrenti, qualora le Regioni avessero fatto valere la lesione del principio di leale collaborazione non già nei propri confronti, ma nei confronti degli enti locali. Infatti, l’unica sede in cui questi ultimi avrebbero potuto esprimere il loro parere sarebbe stata proprio la Conferenza unificata, come previsto dalla legge delega.

⁷⁵ Si trattava, in particolare, della conversione del decreto legge n. 78 del 2010 recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

esercitare le funzioni regionali. Si giunse addirittura alla proposta di sancire un accordo in Conferenza Stato Regioni per “la riconsegna delle deleghe” relative alle funzioni trasferite.

Tale attività preparatoria delle Regioni trovò una sintesi nel parere negativo sul disegno di legge di conversione del decreto.⁷⁶ Ciononostante, il decreto legge venne puntualmente convertito⁷⁷.

Tuttavia, nel mese di dicembre dello stesso anno, ovvero a distanza di sei mesi dall’approvazione della conversione in legge, le Regioni riuscirono a veder coronata dal successo la reiterazione delle proprie istanze, ottenendo una riduzione dei tagli dei trasferimenti per il trasporto pubblico locale. Grazie ad un’ opera di mediazione, le Regioni hanno danno vita ad un vero e proprio “scambio politico”, fornendo l’assenso su un decreto attuativo della legge delega in materia di federalismo fiscale, in cambio dei ritocchi alla manovra già approvata.⁷⁸

Le vicende riepilogate testimoniano, ove ce ne fosse bisogno, il peso politico e il ruolo istituzionale ricoperto dal sistema delle Conferenze, che non è sfuggito all’attenzione della dottrina.

E’ stato affermata, infatti, una vocazione delle Conferenze ad operare come terze camere e ad usare il Parlamento come interlocutore alternativo, talvolta per non perdere i risultati di faticose contrattazioni attivate con il Governo, talvolta per ottenere correzioni *ex post* ad atti governativi non condivisi, oppure ancora perché alcuni atti parlamentari interessano profondamente il mondo delle autonomie.⁷⁹

Può concludersi, dunque, che la sede della Conferenza (sia Stato-Regioni sia Unificata) è diventata stanza di compensazione non solo tra Regioni e Stato ma anche tra Governi (dello Stato, delle Regioni e degli enti locali) e il Parlamento.⁸⁰

5.4 Le modalità della collaborazione leale

Esaurita la trattazione dei luoghi di concertazione intergovernativa, occorre ora passare ad esaminare come, in concreto, si realizzi la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Nello scrutinare le modalità collaborative, si seguirà un percorso per “gradi progressivi di intensità”, che, a partire dai doveri di reciproca informazione, aumenta via via la partecipazione della periferia alle decisioni assunte dal centro, fino a culminare in – per la verità, alquanto rare – forme di “codecisione” paritaria dell’atto.

⁷⁶ Parere Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 22 luglio 2010 n. 10/070/CR04/C2 (parere sul disegno di legge di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, approvato dal consiglio dei ministri, nella seduta del 25 maggio 2010): “La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime all’unanimità parere negativo confermando tutte le posizioni assunte in queste settimane sulla manovra finanziaria che considera insostenibile per le ricadute sui bilanci regionali.” in <http://www.regioni.it/conferenze/2010/07/22/doc-approvato-manovra-il-parere-delle-regioni-104522/>

⁷⁷ Legge 30 luglio 2010 n. 122 recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

⁷⁸ Accordo del 16.12.10 tra Governo e Regioni (Legge di stabilità e trasporto pubblico locale), il cui testo è consultabile sul sito: <http://www.regioni.it/conferenze/2010/12/17/atti-approvati-accordo-del-16-12-10-tra-governo-e-regioni-legge-di-stabilita-e-trasporto-pubblico-locale-17-12-10-104639/>.

⁷⁹ (Ruggiu I., Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 539).

⁸⁰ (Carpino R., 2006, p. 43).

Innanzitutto, non può negarsi che il principio in parola trovi la sua più elementare e generale espressione nell'imposizione del dovere di mutua informazione tra enti.⁸¹

La centralità della comunicazione tra diversi livelli di governo appare, del resto, esigenza imprescindibile di un ordinamento multilivello, tanto nel precedente quanto nel novellato impianto costituzionale.⁸²

In particolare, secondo la giurisprudenza della Corte, la "mutua informazione" va intesa in un'accezione ampia, comprensiva di fattispecie tra loro strutturalmente diverse, quali non solo le richieste di informazioni rivolte all'altro ente, ma anche l'acquisizione diretta di conoscenze nell'ambito in cui l'altro soggetto esplica compiti di amministrazione attiva e finanche di attività di tipo strumentale, indirettamente miranti all'acquisizione di elementi informativi.⁸³

In disparte la mera collaborazione di carattere informativo, è nell'ambito dei processi decisionali congiunti che è progressivamente emersa la capacità di contrattazione degli enti sub statali.

Delle forme con le quali tale capacità si è inverata ci occuperemo nei prossimi paragrafi, cercando di tracciare una linea di confine tra le svariate modalità collaborative previste dall'ordinamento e distinguendo, in particolare, tra il parere, il concerto, l'intesa e l'accordo.

L'obiettivo che ci si propone non è semplice, avendo da tempo la dottrina segnalato la graduale espansione di una "vera e propria galassia di modalità negoziali" in cui si trasfonde la collaborazione: di un sistema, cioè, poliedrico e multiforme, che appare in grado di condizionare la stessa dinamica delle fonti del diritto, influenzando l'attività di produzione normativa.⁸⁴

5.4.1 I pareri

Proseguendo l'indagine sulle modalità attuative del principio collaborativo, subito dopo il dovere informativo si colloca, al secondo gradino di un'ipotetica scala gerarchica, la figura del parere.

Con l'espressione del parere, infatti, un ente manifesta la sua adesione (se positivo) o il suo dissenso (se negativo) rispetto ad un atto, per così dire, "preconfezionato" da altri.⁸⁵

Diversamente, il concerto si sostanzia in una vera e propria attività collaborativa svolta congiuntamente, che mira al raggiungimento di una posizione comune.

Nel distinguere le due tipologie di atti, la giurisprudenza costituzionale ha posto in luce come il concerto non coincida con un atto sostanzialmente di assenso o di veto, ma si sostanzia "in un'attività di concertazione – svolta secondo un modulo procedimentale e nel pieno rispetto del

⁸¹ Sent. Corte cost. n. 730 del 1988 "il principio di leale cooperazione trova la sua più elementare e generale espressione nell'imposizione del dovere di mutua informazione, sicché le richieste e le attività inerenti alle reciproche informazioni per loro natura non sono invasive delle rispettive competenze dello Stato e della regione" (Punto 2 Considerato in diritto).

⁸² (Agosta S. , 2008, p. 82).

⁸³ (Agosta S. , 2008, p. 87) .

⁸⁴ (Violini L. , Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese, 2003, p. 701).

⁸⁵ In termini analoghi : (Ruggiu I. , Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, 2000, p. 879).

principio costituzionale di leale cooperazione – finalizzata alla formulazione di una proposta comune.” E’ stato precisato, inoltre, che il concerto “*implica un vincolo di metodo e non di risultato*”.⁸⁶ E dunque, per il rispetto della leale cooperazione e, in particolare, della correttezza nei rapporti reciproci, l’attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, non potendo le parti dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni.⁸⁷

Ciò premesso in ordine alla distinzione tra parere e concerto, l’attività consultiva delle Conferenze, secondo l’impostazione del d.lgs. 281/1997, si articola in pareri obbligatori e pareri facoltativi.

Per questi ultimi, spetta al Presidente del Consiglio richiedere la consultazione della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata, sugli oggetti di interesse rispettivamente regionale e locale, ogniqualevolta lo ritenga opportuno.⁸⁸

Per la prima categoria, invece, deve intendersi che la consultazione debba essere obbligatoriamente “*richiesta*”.⁸⁹

In particolare, costituiscono oggetto di consultazione obbligatoria gli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo “*nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano*”.⁹⁰

Al riguardo, pare importante sottolineare che l’impostazione del d.lgs. 281/1997 risente del diverso quadro ordinamentale nel quale il provvedimento era stato emanato: anteriormente alla novella costituzionale, infatti, si trattava di consultare enti che, all’epoca, disponevano solamente – con la sola eccezione delle Regioni a statuto speciale – di una competenza concorrente delimitata dai principi fondamentali dello Stato. Lo Stato, pressoché unico titolare della competenza legislativa esclusiva, poteva adottare leggi in grado di incidere sulle competenze regionali e, a tal fine, ne acquisiva preventivamente il parere. In tale contesto, aveva un senso sia l’utilizzo di uno strumento di natura consultiva come il parere, sia la spettanza della decisione finale al Consiglio dei Ministri, cui è rimessa la facoltà di recepire o meno i pareri delle Regioni.⁹¹

Tale previsione, di carattere generale, va ora adeguata alle accresciute competenze legislative delle Regioni, nonché, secondo alcuni, alle competenze di carattere “*trasversale*” dello Stato.⁹²

⁸⁶ Sent. Corte cost. 379 del 1992 punto 7 Considerato in diritto.

⁸⁷ Sent. Corte cost. 379 del 1992 punto 7 Considerato in diritto.

⁸⁸ Art. 2 comma 4, e art. 9 comma 3, d.lgs. 281/1997.

⁸⁹ Va notato, tuttavia, che la previsione dell’attività consultiva è formulata in maniera diversa per i due organi.

Per la Conferenza Stato-Regioni l’art. 2 comma 3 dispone: “La Conferenza Stato - regioni e’ *obbligatoriamente sentita* (corsivo nostro) in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni; decorso tale termine, i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono emanati anche in mancanza di detto parere. Resta fermo quanto previsto in ordine alle procedure di approvazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.”.

Per la Conferenza Unificata l’art. 9 comma 2 lett. a) d.lgs. 281 /1997 prevede che “la Conferenza unificata e’ *comunque competente* (corsivo nostro) in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato - regioni e la Conferenza Stato - città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto. In particolare la Conferenza unificata: a) esprime parere: 1) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; 2) sul documento di programmazione economica e finanziaria; 3) sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all’articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.”

⁹⁰ Art. 2, comma 3, d.lgs. 281/1997.

⁹¹ (Carpino R. , 2006, p. 15).

⁹² (Carpino R. , 2012, p. 537).

Secondo altri, il richiamo alle «materie di competenza regionale» si sarebbe dovuto invece reinterpretare in senso più favorevole alle Regioni, limitando il coinvolgimento alle nuove materie previste nell'art. 117, terzo comma, Cost., con esclusione non solo di quelle previste nell'art. 117 secondo comma, Cost., ma anche di quelle residuali. Almeno a livello teorico, infatti, sulle materie residuali avrebbero dovuto legiferare soltanto le Regioni e, di conseguenza, il coinvolgimento delle Conferenze non avrebbe dovuto aver luogo.⁹³

Tornando alla disciplina dei pareri nel d.lgs. 281/97, va ricordato che, per quelli obbligatori, il legislatore ha previsto dei meccanismi di superamento dell'inerzia: da un canto, decorso inutilmente il termine di venti giorni per l'espressione del parere, il Governo ha il potere di prescindere, ancorché – testualmente – solo per emanare provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie;⁹⁴ d'altro canto, in caso d'urgenza, il Governo può provvedere indipendentemente dal parere, ma la Conferenza deve essere consultata successivamente ed il Governo deve tener conto dei suoi pareri.⁹⁵

Sull'incisività ed efficacia dell'attività consultiva delle Conferenze hanno inciso sia il modo concreto di atteggiarsi del Governo nelle richieste di parere, sia la giurisprudenza della Corte.

Sotto un primo profilo, è stato evidenziato come il Governo, in linea generale, non si esima dal sottoporre i propri atti alle Conferenze e come queste ultime puntualmente rispondano.

Il problema, piuttosto, si presenta “a valle”, dal momento che il Governo, una volta acquisito il parere, può comunque apportare modifiche al testo e, se il parere è negativo oppure condizionato, può di fatto ignorarlo. Nessuna norma, del resto, stabilisce la sua vincolatività, se non in ordine all'obbligo di assunzione.⁹⁶

Sotto il secondo profilo, va evidenziato come, nel respingere le censure di legittimità costituzionale per mancata acquisizione del parere delle Conferenze, la Consulta ha dato una interpretazione riduttiva delle prerogative regionali, circoscrivendo l'obbligatorietà alla rituale e tempestiva richiesta di parere.⁹⁷

Anche nelle pronunce in cui la Corte si è soffermata a declinare l'atteggiarsi della leale collaborazione per l'espressione di un parere, esigendo che le parti della relazione si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio (l'organo richiedente mettendo il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta, trasmettendo l'atto e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del parere; il soggetto consultato provvedendo diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato), la

⁹³ E' l'opinione di (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 533), la quale sottolinea, tuttavia, come lo Stato abbia continuato a legiferare anche in materie residuali e come gli ordini del giorno delle conferenze trattano di vastissime materie e non si limitano alla legislazione statale di tipo concorrente (Le conferenze, ad esempio, esprimono sia su materie esclusive statali come l'immigrazione, sia su materie residuali regionali, come il turismo).

⁹⁴ Art. 2, comma 3, d.lgs. 281/97. Secondo (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 422), la possibilità per lo Stato di prescindere dal parere non incontra limiti.

⁹⁵ Art. 2, comma 5, d.lgs. 281/97.

⁹⁶ (Ruggiu I. , Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 536). Secondo (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 422), vi è sempre la possibilità per lo Stato di prescindere dal parere.

⁹⁷ Sentenza Corte cost. 384 del 2005 punto 26 Considerato in diritto “*in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale...*”.

mancata acquisizione del parere, peraltro richiesto in un termine brevissimo, non ha comportato l'accoglimento, in concreto, della censura di violazione del principio medesimo.⁹⁸

Il parere, quindi, nasce e viene considerato dalla giurisprudenza come uno strumento piuttosto debole in mano alle Autonomie territoriali.

Ciò dipende anche dal fatto che, per l'espressione del medesimo, non è previsto un voto⁹⁹ e dunque che, qualora le opinioni delle Autonomie non siano convergenti, la posizione del Governo si trovi inevitabilmente rafforzata.¹⁰⁰

I pareri, di norma, possono essere positivi o negativi. Dopo la riforma del Titolo V è emersa, inoltre, la figura del cd. "parere ancipite" (parzialmente positivo e parzialmente negativo), nonché quella del parere condizionato.

Con particolare riferimento alla seconda tipologia, va precisato che si tratta di un parere condizionato all'accoglimento di emendamenti: l'avveramento della condizione, però, dipende dalle valutazioni collegiali del Governo in sede di riesame del provvedimento, ovvero da decisioni assunte "all'esterno" della Conferenza e che dipendono, in sostanza, esclusivamente dalle determinazioni di volontà di una delle parti. L'espressione di un parere condizionato, espone, quindi, il sistema delle Autonomie alla soggezione ad una condizione che, per dirla con i civilisti, appare "meramente potestativa". Da questo angolo visuale, non può negarsi che nemmeno il parere condizionato appare lo strumento più adeguato affinché sia dato seguito alle richieste dei territori.

Queste nuove tipologie di pareri (condizionato o parzialmente positivo e parzialmente negativo) hanno prestato il fianco, in dottrina, a due diverse e contrapposte letture.

Da un lato, la necessità di dare nuove forme all'attività consultiva può apparire come un segno di debolezza del sistema delle Conferenze, che non riescono a comporre in sede tecnica la trattativa e si vedono costrette ad emettere comunque il parere, di fatto rimettendo nelle mani del Governo l'approvazione delle proprie condizioni.¹⁰¹

Dal lato opposto, queste nuove tipologie di pareri possono essere viste come un mezzo ispirato alla reciproca fiducia: il comportamento delle Regioni appare come un'assunzione di responsabilità, poiché, nel dare l'assenso, esse scongiurano un nuovo inserimento all'ordine del

⁹⁸ Sent. Corte cost. n. 33 del 2011, relativa ad un termine per l'espressione del parere di soli cinque giorni. In particolare, al punto 5.6 del Considerato in diritto si legge che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009. (Tuttavia la censura relativa alla mancata acquisizione del parere prescritto dalla legge delega è rigettata sia perché le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale nella Conferenza delle Regioni e non nella Conferenza unificata, sia perché le Regioni non hanno specificamente lamentato la incongruità del lasso temporale concesso per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Anzi, la circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo, secondo la Corte, di una pregressa opera di documentazione e di studio. Si tratta della sentenza in materia di localizzazione degli impianti ad energia nucleare sulla quale ci si intratterà anche *infra*).

Nella sentenza Corte cost. n. 255 del 2009, relativo al parere sullo schema di decreto legislativo recante Codice dell'Ambiente, "si dà atto che il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso. In assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato." (Corte cost. n. 255 del 2009, punto 6.1. Considerato in diritto).

⁹⁹ Argomento a contrario rispetto alle previsioni di cui all'art. 2 comma 2 D.lgs. 281/1997 che richiede l'assenso della maggioranza solo per l'approvazione di specifici atti, nonché l'art. 9 comma 4 del medesimo d.lgs. con riferimento alla Conferenza unificata, laddove, se l'assenso non è espresso all'unanimità, deve essere raggiunta la maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.

¹⁰⁰ (Carpino R., 2012, p. 538).

¹⁰¹ (Carpino R., 2012, p. 538).

giorno, evitando di appesantire l'iter del provvedimento; dal versante opposto, il Governo si assume l'impegno a rispettare le condizioni dettate dalle Regioni.¹⁰²

Occorre infine dare atto che, negli anni più recenti, la prassi ha superato quanto disposto dalla legge e il parere si è trasformato, in alcuni casi, da strumento meramente consultivo a mezzo per condizionare la scrittura di un testo normativo.

Si tratta di casi in cui l'attività concertativa ha assunto nuove morfologie, riuscendo a piegare uno strumento "vecchio" come il parere, pensato per una diversa articolazione di rapporti tra le Istituzioni, alle nuove necessità collaborative emerse dal novellato impianto costituzionale.

Nella prassi più recente, pare potersi affermare che il parere non è più la manifestazione di un'attività solo consultiva delle Regioni, in quanto fa parte di un ampio processo di concertazione che porta spesso ad ampie modifiche dello schema originario proposto dal Governo.¹⁰³

5.4.2 Intese

In prima approssimazione, potrebbe dirsi che ciò che caratterizza le intese è, in sostanza, l'incontro e la sovrapposizione di manifestazioni di volontà provenienti da soggetti diversi.

Secondo una risalente pronuncia della Corte, infatti, l'intesa *"é una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa"*.¹⁰⁴

Nonostante la chiarezza della definizione teorica, è proprio nell'ambito delle intese che la trama che avvolge le attività concertative si fa più intricata e fitta.

Da un lato, infatti, nell'ambito delle intese, occorre tenere presente la distinzione – di creazione giurisprudenziale – tra intese "forti" e "deboli". Dall'altro, occorre prendere atto che il legislatore ha utilizzato i termini "intese" e "accordi" – concettualmente distinti – in maniera ambigua, aumentando la possibilità di confusione tra i due istituti.

Iniziando da questo ultimo aspetto, va osservato che, nell'impianto del d.lgs. 281/1997, gli accordi, diversamente dalle intese, non costituiscono passaggi procedurali necessari previsti da disposizioni normative, ma sono strumenti cooperativi il cui uso è rimesso alla libera determinazione delle parti.¹⁰⁵

Si comprende, in tal modo, perché il legislatore abbia sentito la necessità di disciplinare solo per le intese, e non per gli accordi, le conseguenze del mancato incontro di volontà. Solo l'intesa,

¹⁰² (Ruggiu I., Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali, 2011, p. 536).

¹⁰³ (Carpino R., 2006, p. 22).

¹⁰⁴ Corte cost. sent. 337 del 1989 punto 3.3 Considerato in diritto.

¹⁰⁵ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 423). Quanto affermato emerge con chiarezza dal raffronto del dato letterale: l'art. 3 del d.lgs. 281/1997, relativo alle intese, prevede che: "Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i casi in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato – Regioni"; l'art. 4 del medesimo d.lgs. prevede invece che "Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato – Regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune."

infatti, si inserisce quale fase del procedimento, e necessita di un meccanismo di superamento della eventuale fase di stallo. Per contro, il mancato raggiungimento dell'accordo – in quanto strumento nella disponibilità delle parti anche con riguardo all'*an* della sua adozione - non produce effetti giuridici.¹⁰⁶

Questa limpida distinzione terminologica non viene rispettata in maniera rigorosa nella legislazione successiva.

In dottrina, del resto, da tempo si discorre di “polverizzazione” dell'istituto delle intese, apparendo arduo il tentativo di ricostruzione unitaria.¹⁰⁷

E infatti, in disparte le intese previste dall'art. 8 della legge La Loggia, che saranno oggetto di trattazione successiva, meritano un cenno le intese previste dalla legge n. 42/2009 recante delega in materia di federalismo fiscale.

Nella legge da ultimo citata, il legislatore fa uso della figura dell'intesa a volte secondo il paradigma di cui all'art. 3 del d.lgs. 281/1997¹⁰⁸ e, altre volte, discostandosi da tale modello, prevedendo intese non inserite in sequenze procedurali predefinite, non sottoposte alla disciplina della sostituzione statale¹⁰⁹ o aventi carattere facoltativo¹¹⁰. In questi casi, come è stato puntualmente osservato, si tratta di atti o assolutamente indistinguibili dagli accordi di cui al d.lgs. n. 281/1997 o comunque di atti che, con tali accordi, presentano molti punti di contatto.¹¹¹

Poste queste premesse, occorre a questo punto esaminare più nel dettaglio le intese disciplinate dal d.lgs. 281/1997.

Al riguardo, va innanzitutto posto adeguatamente in rilievo che l'intesa in esame, pur caratterizzandosi per la natura di atto endoprocedimentale al pari del parere (art. 3, comma 1, d.lgs. cit.), da quest'ultimo va tenuto distinto perché presenta una carica collaborativa più intensa, espressione di un coordinamento tra enti nell'assunzione della decisione congiunta.

Va da subito rilevato, tuttavia, che nell'assetto del d.lgs. 281/1997, il mancato raggiungimento dell'intesa non preclude l'adozione dell'atto. A norma dell'art. 3, comma 3, del d. lgs. citato, infatti, qualora l'intesa non sia raggiunta nel termine di trenta giorni (decorrenti dalla seduta con cui l'atto è stato posto all'ordine del giorno), il Consiglio dei Ministri può ugualmente adottare l'atto, con deliberazione motivata.

Si tratta, in sostanza, di una tipologia di intesa che è stata qualificata “debole”, perché l'eventuale *impasse* è superabile in forza di una decisione unilaterale del Governo, decisione “rinforzata” per la previsione di uno specifico onere di motivazione.

¹⁰⁶ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 423).

¹⁰⁷ In questi termini (Agosta S., 2008, p. 96).

¹⁰⁸ Art. 2, comma 3, legge n. 42/2009.

¹⁰⁹ L'art. art. 16, comma 1, lett. e), legge n. 42/2009 prevede che, per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione della riforma del cd. federalismo fiscale, la definizione delle modalità e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato sia oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinata con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti; l'art. 19 comma 1 lett. c) legge n. 42/2009 prevede inoltre il ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, per l'emanazione dei decreti legislativi relativi all'attribuzione del patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ai fini dell'attribuzione dei beni. In nessuno dei casi citati è prevista la sostituzione dello Stato.

¹¹⁰ Art. 13, comma, 1 lett. g), legge n. 42/2009, che, con riferimento ai decreti legislativi relativi all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti, prevede che la definizione delle modalità per cui le Regioni *possono*, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, avvenga sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, (corsivo nostro).

¹¹¹ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 424), il quale sottolinea come la legge n. 42 del 2009 porti avanti un “processo di erosione” tra le due figure dell'intesa e dell'accordo.

Tale tipologia di intesa deve essere tenuta distinta dall'intesa in senso cd. "forte": con tal espressione si intende, infatti, fare riferimento alle intese non superabili unilateralmente, in quanto si sostanziano in un incontro di volontà che danno luogo ad una vera e propria "paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto".

Benché la distinzione tra intese "deboli" e "forti" sia ormai un dato acquisito, è importante sottolineare che essa non trova alcun appiglio normativo, perché costituisce una creazione della giurisprudenza costituzionale ben anteriore alla riforma del Titolo V.¹¹²

La distinzione in parola è stata poi ripresa e sviluppata successivamente alla novella costituzionale.

E', infatti, con una nota pronuncia del 2004 che la Corte ha dato nuova linfa alle intese "forti". Pronunciandosi in materia di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza¹¹³, la Corte ha distinto, da una parte, l'intesa "debole", che deve essere raggiunta tra le Amministrazioni statali e locali in Conferenza per determinare dell'elenco degli impianti oggetto di autorizzazione, rispetto all'intesa "forte", da concludersi tra il Ministero e la Regione interessata, nell'ambito del procedimento unico per l'ottenimento dell'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto.¹¹⁴ La sentenza citata, dunque, differenzia molto chiaramente i due livelli di partecipazione collaborativa: uno "debole", che coinvolge tutte le Regioni nell'ambito del sistema delle Conferenze ed è superabile unilateralmente dal Governo, ed uno "forte", con la singola Regione, in cui la mancata intesa costituisce "ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento".

Con particolare riferimento all'intesa "forte", la Consulta ha ulteriormente specificato che, trattandosi di adottare atti "a struttura necessariamente bilaterale", si richiede un impegno attivo

¹¹² Per le intese in senso debole si vedano, in via esemplificativa, le sentenze Corte cost. nn. 21, 351, 482 del 1991, 6 e 355 del 1993, 116 del 1994. In particolare, una definizione di intesa "forte", cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, si ritrova nella citata sent. Corte cost. n. 21 del 1991, nella quale tuttavia si precisa che, nel caso di specie, l'intesa deve considerarsi di tipo "debole."

Nella sentenza n. 351 del 1991, invece, la Corte ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzioni di una Regione che lamentava la mancata acquisizione dell'intesa affermando, in particolare, che: *"lo strumento dell'intesa - che costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni - si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. È pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, quale quella che si verrebbe a determinare ove il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli. Ma questo giusto rilievo - se rende certamente auspicabile la previsione da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici - non può, d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante."* (sent. Corte cost. n. 351 del 1991 punto 4 Considerato in diritto).

Sulla difficoltà di differenziare pareri e intese "deboli" (d'Atena, Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni, 1991), a commento della citata sent. n. 482 del 1991.

¹¹³ Si tratta del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici.

¹¹⁴ Sentenza Corte cost. n. 6 del 2004, punto 7 Considerato in diritto: *"Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002, quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata". Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento - come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato - a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc. I due distinti livelli di partecipazione - dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo - realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni."*

dello Stato, che deve sostanziarsi nello svolgimento di reiterate trattative al fine di superare le divergenze con gli altri soggetti istituzionali: ne deriva che, per questa tipologia di intese, l'assolvimento dell'onere motivazionale unito al mero decorso del tempo non legittima – di per sé – l'adozione unilaterale del provvedimento da parte del Governo.¹¹⁵

D'altro canto, il principio di leale collaborazione non ammette nemmeno una condotta meramente passiva della Regione. E infatti, secondo la giurisprudenza, ferma restando la libertà dello Stato e della Regione di esprimere senza alcun vincolo i propri punti di vista e le proprie determinazioni favorevoli o contrarie a certe scelte, l'assenza di ogni forma di collaborazione da parte della Regione si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale, con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa.¹¹⁶

Proseguendo nell'analisi dei congegni collaborativi, va ulteriormente evidenziato come la distinzione tra intese deboli e forti risponda alla imprescindibile esigenza di conciliare l'esercizio effettivo ed efficiente dei poteri pubblici con la salvaguardia della posizione di tutti i soggetti portatori di interessi costituzionali.¹¹⁷

Al riguardo, è stato efficacemente osservato come nessuno dei due meccanismi elaborati dalla giurisprudenza può condurre alla perfetta "quadratura del cerchio": non l'intesa "debole", la quale, per evitare la paralisi decisionale, sacrifica il tasso di codecisione; non l'intesa "forte", la quale, imponendo sempre una effettiva codecisione, presenta l'opposto rischio di paralisi decisionale.¹¹⁸

Passando dal piano delle enunciazioni teoriche a quello pratico, non va sottaciuto che l'individuazione in concreto della natura giuridica dell'intesa (e dunque delle conseguenze del suo mancato raggiungimento) è un'operazione per nulla semplice, in mancanza di sicuri appigli testuali per l'interprete.

Secondo alcuni, l'individuazione della valenza dell'intesa (se debole o forte) appare rimessa alla sede in cui essa dovrebbe conseguirsi: in altre parole, secondo questa impostazione, l'intesa

¹¹⁵ sentenze Corte cost. n. 165 e n. 33 del 2011. Si veda, inoltre, Corte cost n. 239 del 2013 :*“Ciò posto, si deve osservare che, con giurisprudenza ormai costante, questa Corte ha affermato che «nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di “atti a struttura necessariamente bilaterale”, non sostituibili da una determinazione del solo Stato (...). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (...).L'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (...). Come si vede, la giurisprudenza ora citata si basa su un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (...); dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento”* (Corte cost. sent. n. 239 del 2013, punto 3 Considerato in diritto).

¹¹⁶ Corte cost. sent. n. 239 del 2013, punto 3 Considerato in diritto. Nel caso di specie, relativo all'impugnazione di disposizioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la Corte ha rigettato il ricorso della regione Basilicata, che lamentava un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra Stato e Regione, da un livello d'intesa “in senso forte” ad un'intesa in “senso debole”, ovvero ad un semplice “parere” della Regione, come tale inidoneo a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione in caso di attrazione in sussidiarietà; in particolare la Corte ha affermato che la norma censurata mira a superare forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione.

¹¹⁷ (Cecchetti, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, 2004, p. 1047) l'A., che, al riguardo, parla del problema della «quadratura del cerchio»: sottolinea come le due richiamate esigenze non possono scindersi ma debbono essere perseguite entrambe e contestualmente, non potendo, la soddisfazione di una sola delle due, rappresentare un valido conseguimento dell'obiettivo.

¹¹⁸ Diffusamente: (Cecchetti, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, 2004, p. 1044 e ss.) .

sarebbe debole se da assumere in Conferenza, nel confronto tra lo Stato e tutte le Regioni, sarebbe invece forte se la legge ne preveda il raggiungimento con una Regione singola e senza che, per la sua realizzazione, sia prevista una disciplina specifica. Pertanto, ove la legge faccia riferimento ad una mera “previa intesa con la Regione”, senza una specifica “procedimentalizzazione”, allora si tratterebbe di intesa forte, come tale insuperabile.¹¹⁹

Una siffatta lettura offre spunti interessanti perché collega la distinzione tra intese ad elementi oggettivi e predeterminati dal legislatore (la previsione di una sede e di un procedimento *ad hoc*), e si contrappone alla diversa – e maggioritaria – opinione di quanti vedono rimesso, in definitiva, alla Corte costituzionale il compito di stabilire, di volta in volta, quali siano gli interessi regionali concretamente coinvolti per poter decidere, di conseguenza, quale portata attribuire all'espressione “intesa”. Il tutto con buona pace del principio di certezza del diritto e a discapito dell'innalzamento del grado di conflittualità tra le parti.¹²⁰

L'intesa, dunque, lungi dal costituire una categoria concettuale autonoma, sembra essere piuttosto un istituto “amorfo”¹²¹, che, se inteso in senso “debole” assume le sembianze di un atto consultivo, assimilabile al parere, mentre se inteso in senso “forte” assume la coloritura di atto di codecisione che non ammette succedanei.

Del resto, già da tempo la dottrina più attenta ha messo in luce la difficoltà di discernere tra il parere e l' intesa “debole”, considerando che, se uno dei soggetti chiamati nel procedimento decisionale dispone del potere di agire unilateralmente in caso di mancata adozione dell'intesa, l'intervento dell'altro soggetto finisce inevitabilmente per assumere i caratteri della mera consultazione.¹²²

A complicare il quadro, va inoltre segnalato che dall'esame dei lavori delle Conferenze emerge anche la figura dell'intesa “condizionata”.

In particolare, si registra l'uso di questa terminologia nell'ambito dei lavori della Conferenza delle Regioni, per indicare la preventiva presa di posizione di questo organismo di coordinamento orizzontale tra le Regioni, in vista del successivo confronto con lo Stato in Conferenza Stato – Regioni o Unificata.

La Conferenza delle Regioni, in tali casi, esprime un' “intesa condizionata” all'accoglimento, da parte dello Stato, di emendamenti puntuali al testo. Se gli emendamenti sono accolti, la Conferenza Stato – Regioni o Unificata esprime l'intesa.¹²³

¹¹⁹ (Carpino R. , 2006, p. 61).

¹²⁰ (Agosta S. , Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte: spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, 2004, p. 4). In particolare, l'A. citato osserva come la Corte si riservi volta per volta la facoltà di accertare l'effettivo significato da attribuire all'intesa nella circostanza concreta e come tale *modus operandi* rechi con sé (almeno) due rischi immediati: anzitutto favorisce un eccesso di arbitrio della Corte nell'ipotesi concretamente assoggettata al suo sindacato; in secondo luogo alimenta il sospetto che la Consulta sembra aver adottato due pesi e due misure, impiegando una nozione, per così dire, soft di intesa (nel senso di “parere”) quando a lamentare l'invasione di competenza è la Regione ed una, invece, hard (nel senso, invece, di vero e proprio “accordo”) quando a contestare l'intervento è, viceversa, lo Stato.

¹²¹ Secondo (Agosta S. , Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte: spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, 2004, p. 4) si tratterebbe di una “sorta di proteo multiforme che – come la celebre figura mitologica – cambia continuamente aspetto al mutare delle situazioni e la cui qualificazione esatta pone all'interprete non poche difficoltà sotto molteplici aspetti”.

¹²² (D'Atena, Sulle pretese differenze tra intese “deboli” e pareri, nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, 1991, p. 3908).

¹²³ In via esemplificativa, si vedano: Conferenza Unificata, Intesa, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali - annualità 2019 (Repertorio atto n. 91/CU), nel cui preambolo si legge: “CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, l'UPI ha espresso avviso favorevole al perfezionamento dell'intesa unitamente all'ANCI che ha consegnato un documento contenente raccomandazioni (allegato 1) mentre le Regioni hanno espresso l'intesa condizionata all'accoglimento

Pare doversi ritenere, dunque, che le intese “condizionate”, costituiscano previsioni di discutibile vincolatività giuridica (dal momento che tale tipologia di atti, per definizione, dovrebbe perfezionarsi senza ulteriori condizioni), ma spiegano senza dubbio effetti tra gli interlocutori ad un piano “più alto”, cioè quello squisitamente politico.

Da ultimo, occorre ancora evidenziare che, nella giurisprudenza più recente, la distinzione tra intesa “debole” e “forte” sembra essersi più attenuata, facendosi più sfumato il confine tra i due strumenti collaborativi.

A partire dalla seconda metà del decennio in corso, infatti, la Corte sembra aver cercato di fornire una lettura unitaria della categoria delle intese, precisando come ciò che contraddistingue tale forma collaborativa sia l’adozione di un metodo negoziale che deve consentire alle parti di sviluppare una contrattazione¹²⁴. L’imposizione dell’intesa, in sostanza, viene intesa sempre più come un vincolo di metodo e non di risultato.

In questo senso, nel rigettare le doglianze delle Province autonome che lamentavano il loro insufficiente coinvolgimento per la previsione dell’intesa in Conferenza Unificata, la Corte ha affermato che *“Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l’intesa siano configurate in modo tale da consentire l’adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.”*¹²⁵

Posta questa premessa, il giudice delle leggi ha chiarito come la disciplina delle intese di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, interpretata alla luce del principio di leale collaborazione, richieda che, in caso di mancata intesa, l’eventuale determinazione del Governo sia corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, che dia conto sia degli scambi intercorsi sia dei perduranti punti di dissenso. Si richiede, dunque, che in motivazione siano illustrate le ragioni per cui si ritiene urgente una decisione unilaterale della sola parte statale, o non più praticabile un ulteriore protrarsi delle trattative dopo la scadenza del termine di trenta giorni previsto dal d.lgs. cit.. In caso di difetti o carenze motivazionali – prosegue la Corte – alle Regioni e alle Province autonome sono dati strumenti di tutela, anche dinanzi alla Corte medesima.¹²⁶

degli emendamenti contenuti nel documento (allegato 2);” in <http://www.statoregioni.it/conferenza-unificata/sedute-2019/seduta-del-01082019/atti/repertorio-atto-n-91cu/> ; Conferenza Stato – Regioni: Intesa, ai sensi dell’art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131, sul “Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego e delle politiche attive del lavoro” in attuazione dell’art. 12, comma 3 del Decreto Legge 29 gennaio 2019 n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019 n. 26 (Repertorio atto n. 61/CSR), nel cui preambolo si legge: *“CONSIDERATO che, nel corso dell’odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e le Province autonome hanno dato l’intesa condizionata all’accoglimento della richiesta di cui all’allegato A) al presente atto”* in <http://www.statoregioni.it/conferenza-stato-regioni/sedute-2019/seduta-del-17042019/atti/repertorio-atto-n-61csr/>.

¹²⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze Corte cost. n. 1, 21 e 251 del 2016.

¹²⁵ Sentenza Corte cost. n. 1 del 2016 Punto 7.2. Considerato in diritto.

¹²⁶ Sentenza Corte cost. n. 1 del 2016 Punto 7.2. Considerato in diritto. Si riporta il passaggio centrale: *“(omissis)...occorre precisare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l’inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall’altro, il principio di leale collaborazione non consente che l’assunzione unilaterale dell’atto da parte dell’autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro un determinato periodo di tempo (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell’urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l’intesa siano configurate in modo tale da consentire l’adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze. Interpretata alla luce dei suddetti principi, la disciplina di cui al d.lgs. n. 281 del 1997, richiamata dalla disposizione impugnata, richiede che l’eventuale determinazione unilaterale da parte del Governo in caso di mancata intesa sia corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si ritiene urgente una determinazione della sola parte statale, o comunque non più praticabile – eventualmente anche dopo la scadenza del previsto termine di 30 giorni – un ulteriore protrarsi delle trattative. Degli eventuali difetti di questa motivazione e della dialettica ad essa retrostante, le Regioni e le Province autonome potranno eventualmente dolersi nei modi appropriati, anche dinanzi a questa Corte.”*

Si postula, pertanto, un onere motivazionale particolarmente pregnante che, in aggiunta a quanto previsto per le intese “deboli” dall’art. 3 del d.lgs. in merito al superamento del dissenso della controparte, dia conto anche del concreto svolgersi delle trattative. Ciò al fine di poter consentire alla Corte, eventualmente in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni, anche un sindacato relativo al rispetto, in concreto, del canone della “leale collaborazione”.

Secondo taluni, con questa pronuncia la Corte pare definitivamente superare la logica della contrapposizione tra intese deboli ed intese forti¹²⁷. Per questa opinione, una lettura costituzionalmente orientata del d.lgs. n. 281 del 1997 porterebbe a individuare una sola categoria di intesa, espressione del principio di leale collaborazione. In tal modo, per rendere immune l’atto statale da censure di legittimità costituzionale, il principio in parola dovrà trovare, però, una effettiva (e stringente) concretizzazione.¹²⁸

L’orientamento giurisprudenziale da ultimo citato, se da un lato costituisce uno sforzo apprezzabile per aver tentato di fornire quella auspicata “quadratura del cerchio” di cui si discorreva poc’anzi, dall’altro tuttavia pare indebolire di molto le prerogative regionali, cui viene definitivamente sottratto il potere di opporsi alle decisioni statali, come dimostra la nota vicenda del dissenso regionale in merito alla realizzazione del gasdotto Trans Adriatic Pipeline (TAP).¹²⁹

5.4.3 Gli accordi

Venendo, infine, agli accordi, si è già anticipato come essi, nell’impostazione del d.lgs. 281/1997, abbiano carattere facoltativo e siano rivolti al coordinamento dell’esercizio delle rispettive competenze ovvero allo svolgimento di attività di interesse comune tra Governo e sistema delle Autonomie.¹³⁰

La normativa in materia di accordi si rivolge, dunque, all’esercizio della funzione amministrativa.

Come si vedrà a breve, tuttavia, questo strumento, dopo l’entrata in vigore del Titolo V, è stato utilizzato anche in ambito normativo, subendo una notevole evoluzione.

Il tema di fondo che interessa gli accordi attiene alla loro vincolatività.

Il legislatore delegato del 1997, infatti, non ha previsto alcuna sanzione nel caso in cui, successivamente alla stipula, le parti adottino comportamenti o atti contrastanti con un accordo precedentemente raggiunto in sede di Conferenza.

¹²⁷ (Candido, La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita, 2016, p. 1 e ss.)

¹²⁸ (Candido, La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita, 2016, p. 6)

¹²⁹ Sentenza Corte cost. n. 230 del 2017 con cui è stato dichiarato inammissibile – per motivi procedurali (e segnatamente per omessa impugnazione del provvedimento di autorizzazione alla costruzione dell’infrastruttura) - il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia. Sulla vicenda TAP, nella quale il Governo ha deciso l’esatta collocazione dell’opera nel territorio regionale, in assenza di qualsivoglia intesa, in diffinitività da quanto affermato con la precedente sent. Corte cost. n. 101 del 2016 che aveva sottolineato la necessità dell’intesa forte ai fini della localizzazione. Al riguardo, diffusamente: (Candido, Politica energetica e (s)leale collaborazione: il caso del Trans Adriatic Pipeline (TAP), 2018, p. 190 e ss.).

¹³⁰ Per la Conferenza Stato-Regioni: art. 4 d.lgs. 281/1997; per la Conferenza Unificata: art. 9, comma 2 lett. c), del medesimo d.lgs. 281/1997.

Il mancato rispetto dell'accordo parrebbe integrare una violazione del principio di leale collaborazione, ma non è chiaro fino a che punto tale violazione possa incidere sugli atti con esso contrastanti.¹³¹

Per poter abbozzare una risposta a questo fondamentale quesito, occorre tuttavia distinguere la valenza giuridica dell'accordo dalla sua forza politica.

Sotto il primo profilo, va ricordato che l'art. 4, secondo comma, d.lgs. 281/1997, prescrive che gli accordi si perfezionino con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Al riguardo, è stato sottolineato come, in base alla normativa richiamata, l'accordo – una volta concluso – è un atto perfetto e dunque non richiederebbe ulteriori passaggi nell'ambito di ciascuna Regione. Nessuna Regione, del resto, potrebbe ritenersi lesa nella sua autonomia dall'applicazione di un accordo al cui perfezionamento ha partecipato, esprimendo il suo assenso per il tramite del Presidente.¹³²

Secondo la prassi, tuttavia, l'accordo, per svolgere i propri effetti, necessita di un recepimento da parte di ciascuna Regione: si ritiene, cioè, che la conclusione dell'accordo non alteri il riparto delle competenze ordinarie oggetto dell'intesa né possa derogare alle ordinarie norme procedurali interne.¹³³ Le sorti dell'accordo, dunque, dipendono in concreto dalla volontà di ciascuna Regione e dalle modalità con cui viene recepito l'accordo, e ciò si risolve in un *vulnus* per la valenza dell'accordo concluso in sede di Conferenza.¹³⁴

L'accordo, infatti, dopo la sua conclusione in sede di Conferenza, ha comunque una sua efficacia giuridica, tanto che potrebbe essere autonomamente impugnato innanzi al giudice amministrativo.¹³⁵

Il problema, tuttavia, sembra porsi su un piano meramente astratto, dal momento che il rischio di un mancato recepimento dell'accordo o di un recepimento difforme dovrebbe essere confinato ad ipotesi di scuola e, per così dire, patologiche: una volta che il Presidente della Regione ha concluso un accordo, è a questi che compete promuoverne il recepimento interno da parte della propria Regione.¹³⁶ Il rischio di un disallineamento tra l'impegno e la sua realizzazione appare dunque ridotto al minimo.

Il tema della vincolatività dell'accordo va spostato, dunque, dal piano giuridico a quello più prettamente politico.

Senza dubbio, è la forza politica che caratterizza l'accordo: questo, infatti, è un patto concluso al massimo livello rappresentativo dei Governi della Repubblica: nazionale, regionale e locale.¹³⁷

In questi termini si è espressa anche la giurisprudenza costituzionale, che ha limitato l'efficacia dell'accordo al piano politico, negandone ogni rilievo sul piano giuridico.

Emblematica di questo orientamento è una pronuncia, antecedente alla riforma del Titolo V ma più volte richiamata nella giurisprudenza successiva, che ha respinto la questione di legittimità costituzionale di una norma con la quale il Governo aveva disatteso ad un impegno assunto in

¹³¹ (Fratricelli, 2006, p. 817).

¹³² (Carpino R., 2006, p. 37).

¹³³ (Carpino R., 2012, p. 539).

¹³⁴ (Carpino R., 2006, p. 37).

¹³⁵ (Carpino R., 2006, p. 38).

¹³⁶ (Carpino R., 2006, p. 38).

¹³⁷ (Carpino R., 2012, p. 539).

Conferenza Unificata.¹³⁸ Lungi dall'integrare violazione del principio di leale collaborazione – come lamentato dalle Regioni ricorrenti – la Corte ha ritenuto che l'impegno del Governo *“non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.”*¹³⁹

La vicenda esaminata fornisce inoltre alla Corte l'occasione per ribadire che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione: in mancanza di siffatte previsioni, il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non può esser dilatato fino a condizionare la formazione ed il contenuto delle leggi.¹⁴⁰

Alcune aperture nel senso di un maggiore riconoscimento di forza vincolante dell'accordo si riscontrano nella giurisprudenza successiva.

In particolare, con una nota sentenza del 2006¹⁴¹ la Corte ha precisato che *“Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.”*¹⁴²

Con questo *obiter*, che pare ispirato al più generale principio sancito dal diritto naturale *“pacta sunt servanda”*, la Corte sembra volersi discostare dall'orientamento consolidato.

E infatti, ciò che ivi si è affermato è innanzitutto che, per il rispetto del canone della leale collaborazione, non è sufficiente che un argomento sia trattato in sede di Conferenza, ma è necessario che l'accordo al quale si è giunti a conclusione dei lavori, venga poi effettivamente rispettato.¹⁴³

In secondo luogo, è interessante notare come, nella pronuncia citata, la presenza di un precedente accordo, raggiunto in una sede istituzionale qualificata e deputata alla collaborazione e al dialogo quale la Conferenza Unificata, costituisce argomento decisivo per annullare il provvedimento - impugnato in sede di conflitto di attribuzioni - che di tale accordo non faceva menzione.

¹³⁸ Sent. Corte cost. n. 437 del 2001. In particolare, le Regioni avevano lamentato che la legge impugnata avesse previsto il Fondo regionale di protezione civile, con un apporto finanziario dello Stato pari a soli 100 miliardi di lire annui, mentre il Governo, in sede di Conferenza unificata Stato-città, si sarebbe impegnato a istituire un fondo di 1000 miliardi di lire. A tale impegno le Regioni le Regioni avrebbero condizionato l'espressione del parere favorevole in sede di Conferenza. Secondo le ricorrenti, l'inottemperanza all'impegno assunto, per quanto discendente da una legge votata dal Parlamento, avrebbe violato il principio di leale collaborazione e dunque l'art. 5 della Costituzione, traducendosi in un vizio di legittimità costituzionale delle norme legislative; in secondo luogo, il Parlamento, se avesse voluto disattendere l'impegno assunto dal Governo verso le Regioni avrebbe dovuto, per rispettare il principio di leale collaborazione, raggiungere un ulteriore accordo con le Regioni.

¹³⁹ Sent. Corte cost. n. 437 del 2001, punto 3 Considerato in diritto.

La sentenza è commentata da (Caretti, Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?), 2002, p. 1171), il quale sottolinea come l'efficacia degli strumenti di cui si avvale il sistema delle Conferenze risulti del tutto spuntata sul piano giuridico e intermante affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali. Secondo il medesimo A., le disposizioni del d.lgs. 281/1997 non sono che il tentativo di rispondere ad un'esigenza reale con uno strumento del tutto inadeguato quale la legge ordinaria. Solo con una riforma della Costituzione si potrebbe articolare il principio di leale collaborazione sul piano legislativo in modo tale da farne un parametro di controllo della legittimità delle leggi nazionali.

¹⁴⁰ Sent. Corte cost. n. 437 del 2001, punto 3 Considerato in diritto.

¹⁴¹ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 31 del 2006, sulla quale ci si è soffermati anche nel paragrafo sulla giurisprudenza costituzionale relativo ai conflitti di attribuzione. In particolare, la pronuncia ha annullato una Circolare dell'Agenzia del demanio per contrasto con l'accordo raggiunto in Conferenza Stato- Regioni, secondo cui il provvedimento finale di sdemanializzazione poteva essere assunto solo col parere favorevole delle Regioni e delle Province autonome. La sentenza si segnala per la particolarità del caso, dal momento che l'intesa era stata raggiunta "spontaneamente" per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, mentre nessuna procedura collaborativa era stata prevista dalla legge successiva né dalla circolare – attuativa della legge – oggetto di impugnazione.

¹⁴² Sentenza Corte cost. n. 31 del 2006, punto 4.2 Considerato in diritto.

¹⁴³ (Fratlicelli, 2006, p. 818).

Ma quel che appare davvero significativo è che l'accordo in questione, nonostante non costituisca un passaggio procedimentale necessario ma fosse stato raggiunto spontaneamente, viene utilizzato dalla Corte per interpretare in maniera costituzionalmente conforme la legislazione statale successivamente adottata, per giungere ad una pronuncia di annullamento dell'atto in quanto ritenuto contrastante con l'accordo medesimo. Ne deriva una pronuncia di annullamento, per violazione del principio di leale collaborazione, di un atto amministrativo, adottato in spregio alle forme collaborative oggetto dell'accordo, ma pur formalmente conforme alla fonte primaria, che di queste non faceva alcuna menzione.¹⁴⁴

Come è stato osservato, dunque, in questo particolare precedente, il principio di leale collaborazione sembra subire un'ulteriore dilatazione: laddove non trovi espressione a livello legislativo, spetta alla pubblica amministrazione dare comunque ad esso compiuta attuazione. Per tale via, il principio di leale collaborazione sembra divenire uno dei principi ai quali si deve conformare ed adeguare l'azione amministrativa.¹⁴⁵

La pronuncia richiamata si segnala, infine, per un'applicazione del paradigma collaborativo davvero "di ampio respiro", nonché per aver individuato nel sistema delle Conferenze il luogo più consono ove "dare forma" al parametro della leale collaborazione¹⁴⁶.

Forse proprio per la portata innovativa dei suoi enunciati, la sentenza citata sembra sinora rimasta un caso isolato.

Quel che è certo, comunque, è che la rilevanza politica dell'accordo è innegabile.

E ciò è testimoniato dalla prassi, che vede spesso iscritti nell'ordine del giorno delle Conferenze «accordi» destinati a impostare decisioni di alta politica, sia che riguardino questioni che coinvolgono direttamente le attribuzioni regionali (i piani sanitari, la partecipazione alla formazione degli atti comunitari, il «federalismo fiscale» ecc.), sia che tocchino invece temi politici di interesse più generale (quali l'impostazione della legge finanziaria, i costi della politica, la lotta alla criminalità).¹⁴⁷

Per completare la trattazione degli accordi, va infine gettato uno sguardo al loro concreto ambito applicativo, sia dal versante dell'esercizio coordinato delle funzioni amministrative sia da quello, ero così dire, "normativo".

Nel primo senso, si è osservato come vi siano due diversi principali filoni di gestione contrattata delle funzioni. Un primo filone attiene ad accordi che riguardano questioni settoriali e dettagliate, un secondo concerne, invece, accordi che si collocano all'interno di un sistema generale di relazioni istituzionali volte a razionalizzare e a dare stabilità agli investimenti pubblici.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Si rinvia sul punto anche alle considerazioni già espresse in merito a questa pronuncia sub 4.2.2 .

¹⁴⁵ (Fratice, 2006, p. 820).

¹⁴⁶ "Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse." Sentenza Corte cost. n. 31 del 2006, punto 4.2 Considerato in diritto.

¹⁴⁷ (Bin R. , La "leale collaborazione" tra prassi e riforma, 2007, p. 394).

¹⁴⁸ (Violini L. , Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese, 2003, p. 696).

Quale esempio del primo tipo, possono ricordarsi i numerosi accordi in materia di salute (tra i primi in ordine cronologico: l'accordo relativo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁴⁹; l'accordo sulla tutela delle acque destinate al consumo umano¹⁵⁰), di energia (accordo relativo all'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza in materia di produzione di energia elettrica¹⁵¹) o di turismo (accordo sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico¹⁵²).

Tra gli accordi del secondo tipo possono annoverarsi i modelli di programmazione negoziata per gli investimenti pubblici, realizzati dallo Stato e dalle Regioni.¹⁵³

Quanto agli accordi "normativi", va, infine, dato atto della prassi, che ha preso avvio successivamente alla novella costituzionale del 2001, relativa alla conclusione di accordi tra Stato e Regioni aventi ad oggetto atti regolamentari.

Come si è già ricordato all'inizio del presente lavoro, all'indomani della riforma del titolo V, infatti, il Consiglio di Stato si è espresso più volte in maniera negativa in merito alla possibilità, per il Governo, di adottare regolamenti nelle materie di competenza concorrente.¹⁵⁴

Riscontrata la difficoltà di immediata sostituzione di regolamenti governativi con regolamenti regionali, l'accordo è stato quindi utilizzato come strumento per superare l'attribuzione allo Stato del potere regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva (ai sensi del novellato art. 117, comma sesto, Cost.) e regolare in modo pattizio ciò che prima era disciplinato da fonti secondarie statali.¹⁵⁵

Questa sorta di "esercizio congiunto del potere regolamentare"¹⁵⁶ da parte dello Stato e delle Regioni ha sollevato, tuttavia, in dottrina, una serie di interrogativi.

Per mezzo dell'accordo, infatti, le Regioni acconsentono ad un esercizio condiviso della competenza, anche laddove si tratti di competenze residuali e, dunque, nella loro piena titolarità. Per questa via si giunge alla delicata problematica della disponibilità del riparto di competenze fissate dalla Costituzione attraverso strumenti collaborativi. L'argomento sarà oggetto di specifica trattazione nel prosieguo del presente lavoro, alla quale si rinvia.¹⁵⁷

In questa sede, tuttavia, occorre registrare le perplessità – dal punto di vista delle fonti – relative all'impiego dell'accordo, sottoscritto in sede di Conferenza, "a monte" rispetto all'esercizio del potere regolamentare. Al riguardo, ci si è chiesti, infatti, se tali "accordi normativi" costituiscano

¹⁴⁹ Accordo 22 novembre 2001 tra Governo, regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni sui livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, in GU n.19 del 23-01-2002 - Suppl. Ordinario n. 14.

¹⁵⁰ Accordo 12 dicembre 2002 in GU n. 2 del 3 gennaio 2003 sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni recante Linee guida per la tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano e criteri generali per l'individuazione delle aree di salvaguardia delle risorse idriche di cui all'art. 21 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152.

¹⁵¹ Accordo 5 settembre 2002, in GU n. 220 del 19 settembre 2002 sottoscritto in sede di Conferenza Unificata tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per l'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza in materia di produzione di energia elettrica.

¹⁵² Accordo tra Stato, regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, recepito con D.p.c.m. 13 settembre 2002 in GU 25 settembre 2002, n. 225.

¹⁵³ Sulla programmazione negoziata e l'accordo di programma quadro (APQ) si veda (Violini L., *Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, 2003, p. 699 e ss.)

¹⁵⁴ Sul punto si rinvia a quanto illustrato al par. 2.1.3.

¹⁵⁵ (Carpino R., 2012, p. 540).

¹⁵⁶ L'espressione è di (Caretto, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?*, 2002, p. 1174).

¹⁵⁷ Si veda, *infra*, par. 8.1.

vere e proprie fonti atipiche e, in particolare, se essi possano produrre effetti diretti anche nei confronti di terzi ovvero se, a tal fine, debbano essere recepiti in fonti formali.¹⁵⁸

In senso critico, si è anche osservato che la ridotta vincolatività di questi strumenti, che si inseriscono nella gerarchia delle fonti in modo non disciplinato dalla legge, non elimina il rischio di un mancato recepimento dell'accordo ¹⁵⁹.

Sempre nell'ambito degli accordi "normativi", va segnalata l'emergere di una recente tendenza all'utilizzo di tale strumento non per devolvere allo Stato una competenza ma per rendere omogenea, tra tutte le Regioni, la disciplina di una materia residuale, talvolta incisa da competenze concorrenti o trasversali dello Stato.

In particolare, in questa tipologia di accordi, le Regioni e le Province autonome si impegnano, nell'esercizio delle proprie competenze, a recepire, entro una determinata data, quanto previsto dall'accordo concluso in Conferenza nelle proprie normative.

A volte tale prassi è stata addirittura legificata: il legislatore statale ha espressamente demandato la regolamentazione di un istituto - di competenza regionale, quale i tirocini, - alla definizione di linee guida condivise tra le Regioni, da adottarsi con accordo siglato in sede di Conferenza, riservandosi, al contempo, l'enunciazione di criteri cui detto accordo debba ispirarsi.¹⁶⁰ Delle due l'una, o si è davanti ad una nuova fonte atipica del tutto peculiare - a metà strada tra la legge delega e l'accordo normativo - rivolta all'esercizio condiviso di una competenza legislativa tra centro e periferia, in deroga al riparto costituzionale delineato dal'art. 117 Cost.; ovvero, per il principio di tassatività delle fonti, di fonte normativa non può trattarsi e allora la vincolatività dell'accordo cui la legge rinvia è rimessa alla libera e volontaria determinazione delle parti.

Che la soluzione sia la seconda deriva non solo - come è ovvio - dalla sistematica delle fonti ma anche dalla "tenuta" di questa nuova tipologia di accordo nel sistema complessivo.

Dati alla mano, si è dimostrato che resta alto il rischio che le fonti secondarie regionali di recepimento si discostino dall'accordo, dando luogo ad una eterogeneità di disciplina, con conseguente vanificazione dello scopo "unificante" sotteso all'adozione dell'accordo medesimo.¹⁶¹

Altre volte il legislatore ha demandato ad intese o accordi da concludersi in Conferenza l'adozione di schemi di regolamento, al fine di semplificare e uniformare la normativa di una determinata materia nelle diverse Regioni.

Va segnalato, in particolare, un recente precedente¹⁶² - che ha avuto anche l'avallo della Consulta¹⁶³ - relativo allo schema di regolamento edilizio tipo: di una sorta, cioè, di un modello

¹⁵⁸ (Caretto, Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?, 2002, p. 1174).

¹⁵⁹ (Carpino R., 2012, p. 540), il quale auspica che su tali accordi si preveda l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, analogamente a quanto previsto per le fonti regolamentari dall'art. 17 della legge 400/1988.

¹⁶⁰ Emblematico di questa tendenza è il disposto dell'art. 1 comma 34 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che recita: "Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo e le regioni concludono in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri: a) revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; b) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; c) individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza; d) riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfetaria, in relazione alla prestazione svolta.

¹⁶¹ Con riferimento al recepimento regionale relativo alle Linee guida in materia di tirocini extracurricolari adottate dalla Conferenza Stato - Regioni con accordo del 25 maggio 2017, si veda il monitoraggio effettuato dall'ANPAL in http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2019/anpal-Tirocini-extracurricolari-rapporto-di-monitoraggio-nazionale_compressed.pdf

unico di regolamento edilizio, approvato con intesa in Conferenza Unificata¹⁶⁴, da adottarsi successivamente da parte dei Comuni.

Al riguardo, la Corte costituzionale, pur riconoscendo che la materia interessata dalla novella è quella concorrente del governo del territorio e non quella esclusiva statale invocata dallo Stato¹⁶⁵, ha tuttavia ritenuto che il legislatore statale con la disposizione impugnata abbia *“posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale”*¹⁶⁶, idoneo ad essere annoverato tra i principi fondamentali della materia. Al contempo, il giudice delle leggi ha negato al “Regolamento edilizio tipo” natura di fonte regolamentare, per mancanza dei requisiti formali e sostanziali di tale fonte secondaria, respingendo così anche le censure sollevate dalle Regioni in merito alla violazione dell’art. 117, comma sesto, Cost..¹⁶⁷Come è stato puntualmente osservato, l’operazione realizzata con la modifica del testo unico in materia edilizia è molto chiara: avocare al legislatore statale il compito di definire lo schema di regolamento tipo, in precedenza assolto dai legislatori regionali¹⁶⁸.

L’evoluzione della prassi legislativa e del proliferare del fenomeno degli accordi o delle intese alimenta le perplessità già segnalate dalla dottrina¹⁶⁹, sia in merito ad una disarticolazione del sistema delle fonti sia ai problemi relativi al recepimento di tali atti negli ordinamenti regionali¹⁷⁰.

5.4.4 Intese ex art. 8 comma 6, legge n. 131/2003

Un ambito affine a quello degli accordi è quello disciplinato dalle intese di cui all’art. 8 della Legge La Loggia.

¹⁶² L’art. 17-*bis* del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv., con mod., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, dispone in materia di Regolamento unico edilizio, introducendo nel DPR 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), un nuovo comma all’articolo 4, del seguente tenore: “1-sexies. Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall’articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”).

¹⁶³ Sentenza Corte cost. n. 125 del 2017, con nota di (Di Cosimo, Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo, 2017, p. 1107 e ss.).

¹⁶⁴ Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l’adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all’articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. (Rep. Atti n. 125/CU). In G.U. Serie Generale n. 268 del 16 novembre 2016).

¹⁶⁵ Osserva la Corte come non sia possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza», disattendendo così l’autoqualificazione normativa, al punto 4 del Considerato in diritto Sentenza Corte cost. n. 125 del 2017. Nel merito, le censure sono state dichiarate non fondate, anche quelle proposte dalle Autonomie speciali, in forza dell’operatività della clausola di salvaguardia.

¹⁶⁶ Punto 4.3.2 del Considerato in diritto, Sentenza Corte cost. n. 125 del 2017.

¹⁶⁷ Punto 4.4 del Considerato in diritto, Sentenza Corte cost. n. 125 del 2017.

¹⁶⁸ (Di Cosimo, Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo, 2017, p. 1109) il medesimo A. osserva altresì che lo schema di regolamento edilizio tipo partorito dalla Conferenza è molto dettagliato e quindi potenzialmente in grado di vincolare i Comuni senza necessità di intermediazione della legge regionale, soprattutto con riferimento ai «principi generali» che, secondo il testo, si imporrebbero ai regolamenti comunali.

¹⁶⁹ (Caretto, Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle Conferenze”, 2002, p. 1174).

¹⁷⁰ Anche (Di Cosimo, Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo, 2017, p. 1109) sottolinea i possibili problemi interpretativi legati alla scelta (rimessa alle singole Regioni) dello strumento di recepimento regionale: è diverso se il recepimento avvenga con legge, oppure con un atto amministrativo come la delibera della Giunta regionale, quanto meno perché ciascuno di questi atti impatta diversamente sul potere regolamentare comunale.

L'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità per il Governo di stipulare con le Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, e con gli Enti locali, in sede di Conferenza Unificata, delle intese allo scopo di: a) favorire l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali; b) raggiungere posizioni unitarie; c) conseguire obiettivi comuni.

Innanzitutto va rilevato che per il conseguimento di questa tipologia di intese, la legge esclude espressamente l'applicazione dell'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. 281/1997, cioè della possibilità per il Consiglio dei Ministri di superare il mancato raggiungimento dell'intesa e di procedere in via d'urgenza.

Tale esclusione si giustifica nella diversa natura di questo strumento rispetto alle intese di cui al d.lgs. 281/1997.

Come è già stato osservato, infatti, la legge n. 131/2003 denomina intese atti che, in base alla disciplina del d.lgs. 281 del 1997 andrebbero qualificati come accordi. E ciò in quanto, le intese di cui all'art. 8 comma 6 della legge citata sono, analogamente agli accordi, atti a carattere facoltativo, sganciati da sequenze procedimentali normativamente predefinite.¹⁷¹

Il fatto che sia esclusa la possibilità, per lo Stato, di far ricorso a poteri sostitutivi si spiega, secondo un'altra impostazione, avuto riguardo all'ottica paritaria del rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali che emerge dalla Costituzione novellata (e di cui la legge n. 131/2003 costituisce attuazione). Si tratterebbe, dunque, di una dimensione più "alta" dell'accordo amministrativo previsto dal d.lgs. 281/1997 prima della riforma del Titolo V e che da quest'ultimo si distingue per la diversità della materia che ne è oggetto.¹⁷²

Nell'ambito di questa peculiare tipologia, le intese per l'armonizzazione delle legislazioni rappresentano l'ipotesi maggiormente complessa in quanto si tratta di intese concluse dagli esecutivi ma il cui adempimento compete al potere legislativo. L'impegno assunto dai governi di centro e delle periferie, cioè, ha ad oggetto un'attività che compete in via esclusiva ad un organo del tutto differente ed a ciò costituzionalmente deputato (Parlamento e Consigli regionali). Si registra, dunque, uno iato tra i diversi livelli, esecutivo e legislativo.¹⁷³

Sempre nell'ambito delle previsioni della legge La Loggia rientrano le intese per il "raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni". Nonostante la distinzione terminologica, si tratta di due fattispecie sostanzialmente analoghe e non distinguibili nella prassi, che interessano vasti settori, dalla salute, all'ambiente, alle politiche comunitarie, solo per citarne alcuni.

Ciò dimostra come l'ambito dell'azione delle Conferenze sia sempre in continua espansione.

A conferma della difficile distinzione tra accordi e intese adottate in attuazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, va infine osservato come il *nomen juris* sotto al quale vengono

¹⁷¹ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 424).

¹⁷² (Carpino R., 2006, p. 41).

¹⁷³ (Carpino R., 2006, p. 41).

annoverate tali forme collaborative non fornisce, di per sé, chiare indicazioni sulla loro natura giuridica.¹⁷⁴

E infatti, in attuazione del medesimo art. 8, comma 6, legge citata, sono stati di volta in volta siglati “accordi”¹⁷⁵, “intese”¹⁷⁶ e finanche “patti”¹⁷⁷.

5.4.5 Le intese per l'esercizio della funzione legislativa

E' alla tipologia di intese da ultimo citata, e in particolare a quella “per l'armonizzazione delle legislazioni”, che viene ricondotta anche l'intesa per l'esercizio della funzione legislativa.¹⁷⁸

L'evoluzione di questa tipologia di intesa e l'attenzione che ad essa è stata rivolta a partire dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 ne giustifica, a nostro parere, una trattazione separata, che sarà oggetto di ulteriore approfondimento nel prosieguo del presente lavoro.¹⁷⁹

L'esigenza di perimetrare il rispettivo campo d'azione del legislatore nazionale e regionale, sentita sin dall'indomani della riforma del Titolo V, aveva trovato un primo sbocco con la sottoscrizione in Conferenza Unificata della cd. Intesa interistituzionale del 20 giugno 2002¹⁸⁰, con la quale lo Stato e le Regioni, in relazione ai “nuovi” poteri legislativi, si erano prefisse, tra l'altro, di individuare e delimitare i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative, anche al fine di prevenire e limitare il contenzioso costituzionale.

L'intesa predetta, come noto, è rimasta senza seguito e, secondo taluni¹⁸¹, proprio alla sua mancata attuazione si deve l'introduzione, in via di prassi, della previsione, in alcune leggi di delega, di un'intesa da adottarsi in Conferenza (Stato- Regioni o Unificata, a seconda della materia oggetto di delega) sui decreti legislativi delegati.

Quale che sia stata la molla che ha spinto il legislatore ad avventurarsi su questo terreno, pare potersi affermare con sicurezza che questo nuovo modulo collaborativo mira a coinvolgere le Autonomie “a monte” del procedimento legislativo, con l'obiettivo di consentire un confronto tra il legislatore statale e quello regionale, facendo fronte, per quanto possibile, alla mancata istituzione di una Camera rappresentativa delle Autonomie medesime.

¹⁷⁴ Si veda, ad esempio, nel caso del Regolamento edilizio tipo di cui al paragrafo precedente, come la legge facesse riferimento in maniera indifferenziata ad accordi, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, mentre la Conferenza abbia optato per il raggiungimento di un'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge citata (Rep. Atti n. 125/CU) come emerge dal relativo Preambolo (*“Considerato che in sede tecnica e' stata rilevata l'opportunita' di procedere, piuttosto che alla definizione di un accordo, alla conclusione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge n. 131/2003 ed e' stata quindi valutata l'ipotesi di modificare la tipologia di atto da sottoporre alla conferenza, mantenendo comunque immutato il testo e il contenuto delle disposizioni (...)”*).

¹⁷⁵ In Conferenza Stato Regioni, nella seduta del 24 luglio 2003 (Repertorio Atti n. 1814 del 24 luglio 2003) è stato siglato il documento recante nell'oggetto “Accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano sulla tutela della salute dei non fumatori, di cui all'articolo 51, comma 2 della legge 16 gennaio 2003, n. 3- Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n.131”.

¹⁷⁶ Intesa in Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005 (rep. Atti 820) sulla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007 – 2013.

¹⁷⁷ Intesa in Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 18 dicembre 2019, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il “Patto per la salute per gli anni 2019-2021”.

¹⁷⁸ (Carpino R. , 2006, p. 42).

¹⁷⁹ Si rinvia al Cap. 6 e, in particolare, al par. 6.1.2.

¹⁸⁰ Accordo recante intesa inter-istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in: http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Stato-Regioni/2002/sr20062002/intesa.pdf.

¹⁸¹ (Carpino R. , 2006, p. 42).

Questa prassi, che ha preso avvio a partire dal 2003¹⁸² ha dimostrato di funzionare e, allo stato attuale, il decreto legislativo “previo parere” o “previa intesa” in Conferenza” costituisce un *modus procedendi* piuttosto rodato della più recente normazione delegata¹⁸³.

Viene da chiedersi, a questo punto, di che tipo di intesa si tratti, facoltativa (come per le intese relative alla “armonizzazione delle legislazioni”, di cui all’art. 8 comma 6 della Legge La Loggia, per le quali non sono previsti meccanismi di superamento della mancata intesa), oppure obbligatoria (di cui all’art. 3 del d.lgs. 281 cit.) e, in quest’ultimo caso, “debole” o “forte”?

La risposta a tale quesito, ove non già fornita direttamente dal legislatore¹⁸⁴, può essere solo rimessa alla giurisprudenza. A questo riguardo ci si intratterà diffusamente nel prossimo capitolo, al quale pertanto si rinvia.

In questa sede basti osservare che, trattandosi di un’intesa che si inserisce nell’*iter* di un decreto delegato e, dunque nell’ambito di un procedimento legislativo, non può dubitarsi della sua natura di intesa “procedimentale”. Come si vedrà, questa conclusione necessitata non fa che riproporre, sul diverso – e più complesso – piano della normazione delegata, il problema della mancata acquisizione dell’intesa, ripresentandosi la questione della distinzione tra intese “forti” e “deboli” poc’anzi esaminata.

¹⁸² In materia di alternanza scuola-lavoro, l’art. 4 della legge n. 53 del 2003 delega il Governo all’adozione di un decreto legislativo da adottarsi previa intesa con la Conferenza Unificata; analogamente dispone l’art. 1 del medesimo d.lgs., in materia di istruzione e formazione professionale. L’art. 6 della legge 172 del 2003 delega il Governo ad adottare il decreto legislativo recante la revisione della disciplina sulla nautica da diporto, d’intesa con la Conferenza unificata. L’art. 2 della legge 38 del 2003 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo in materia di produzione agricola e agro alimentare con metodo biologico previa intesa in Conferenza Stato-Regioni.

¹⁸³ Si veda, ad esempio, l’art. 2 comma 2 della legge n. 15 del 2009, recante Delega al Governo in materia di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: “I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nell’osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dai seguenti articoli, nonché nel rispetto del principio di pari opportunità, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, e, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, relativamente all’attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 2, lettera a), 4, 5 e 6, nonché previo parere della medesima Conferenza relativamente all’attuazione delle restanti disposizioni della presente legge, sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere.”

Si veda, inoltre, l’art. 2, comma 3, della legge n. 42 del 2009, recante Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: “3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell’interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all’articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro novanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta.”

Si veda, inoltre, la legge delega n. 183 del 2014 (cd. Jobs Act), articolo 1, comma 3: “Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l’esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare, (omissis) su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di rispettiva competenza, con il Ministro dell’economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.”

Si veda, inoltre, la legge delega n. 124 del 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche): all’art. 5, in materia di Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva, prevede che i relativi decreti legislativi siano adottati “previa intesa, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997”. All’art. 11, in materia di dirigenza pubblica, si prevede l’acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per l’istituzione di un ruolo unico dei dirigenti regionali nonché, dell’intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l’istituzione di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali.

¹⁸⁴ Nel citato caso della legge delega cd. Jobs Act è espressamente previsto che, in mancanza dell’intesa nel termine di cui all’articolo 3 del citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata ai sensi del medesimo articolo 3.

Sotto il profilo della gerarchia delle fonti e dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo, l'intesa da acquisire nel corso del procedimento di normazione delegata ha suscitato qualche perplessità.

Con generale riferimento all'esercizio di procedure collaborative in relazione al riparto delle competenze legislative, è stato affermato, infatti, che "la strada delle Conferenze", ove sono presenti i soli esecutivi, non sia la strada più appropriata, dovendo la collaborazione esplicarsi attraverso un canale parlamentare.¹⁸⁵

Più in particolare, si è osservato che prevedere l'intesa in Conferenza determini, in questi casi, un forte squilibrio tra il Governo ed il Parlamento, dal momento che, nell'esercizio della delega, il Governo, da un lato, rimarrebbe libero di decidere cosa recepire o meno del parere delle Commissioni e, dall'altro, sarebbe vincolato all'intesa raggiunta con gli esecutivi regionali.¹⁸⁶

Il nodo da sciogliere, in definitiva, resta sempre quello del grado di vincolatività dell'intesa, tanto nelle intese da acquisirsi per l'emanazione di un provvedimento amministrativo, quanto all'interno del procedimento di adozione di un decreto legislativo delegato.

5.5 Le intese tra Regioni

Per concludere la panoramica sugli strumenti collaborativi, occorre fare un rapido cenno alla collaborazione "orizzontale", ovvero ai mezzi per la realizzazione di una collaborazione strutturata e spontanea tra enti omologhi e, in particolare, tra Regioni.

Facendo esclusivo riferimento al piano costituzionale - al quale si colloca il presente lavoro - occorre dunque partire dal disposto dell'art. 117, ottavo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3/2001, in base al quale "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione degli organi comuni".

Si tratta della norma che ha "costituzionalizzato" le intese tra Regioni, e che avrebbe dimostrato, secondo alcuni, la presa di consapevolezza del legislatore costituzionale del fatto che un regionalismo più avanzato, quale quello ridisegnato dalla novella del 2001, deve necessariamente prevedere alcuni correttivi per armonizzare gli interessi divergenti, legati alla maggiore autonomia goduta dagli enti territoriali.¹⁸⁷

Ne deriverebbe che i principi cardine cui deve ispirarsi questa tipologia di relazioni intersoggettive sono il principio di leale collaborazione ed il principio di sussidiarietà¹⁸⁸.

Sotto altro profilo, va anche messo adeguatamente in luce il fatto che l'aver coperto di garanzia costituzionale l'istituto delle intese tra Regioni non significa che siano state rese illegittime tutte le altre possibili relazioni, formali o informali, politiche o giuridiche, tra le Regioni medesime: si tratta, peraltro, delle più varie forme collaborative non sconosciute al precedente quadro costituzionale.

¹⁸⁵ (D'Atena, Il sistema delle Conferenze, 2010, p. 426).

¹⁸⁶ (Carpino R., 2006, p. 43).

¹⁸⁷ (Covino, Art. 117, comma 8, Cost., 2006, p. 2318).

¹⁸⁸ (Covino, Art. 117, comma 8, Cost., 2006, p. 2319).

Nell'ampio novero delle intese tra enti omologhi, vanno infatti innanzitutto distinti due sottosistemi: le intese poste in essere dalle Regioni nell'esercizio della loro autonomia privata *sub specie* di accordi di diritto privato, da una parte, rispetto alle relazioni previste e disciplinate espressamente dalla legge statale, che danno luogo alla categoria dei cd. accordi di diritto pubblico in senso lato, dall'altra¹⁸⁹.

In questo secondo ambito rientrano, in particolare, gli accordi tra pubbliche amministrazioni¹⁹⁰, le attività e le gestioni comuni tra Regioni finitime¹⁹¹, nonché, più in particolare, le gestioni comuni di bacini idrografici¹⁹² e di istituti zooprofilattici.¹⁹³

Rispetto a questa gamma di possibili intese tra Regioni, la norma introdotta dall'art. 117, comma ottavo, Cost., si pone ad un piano più alto.¹⁹⁴

Si tratta, infatti, di una norma sulla produzione, collocata nella "fonte delle fonti", che facoltizza per la prima volta le Regioni a disciplinare interessi sovra regionali senza l'intermediazione di una legge dello Stato.¹⁹⁵

L'avvenuta costituzionalizzazione delle intese regionali ha suscitato, in dottrina, una serie di interrogativi¹⁹⁶, che esulano dal perimetro della presente trattazione.

In questa sede ci si limiterà a dare atto del dibattito che concerne il rapporto tra l'intesa e la legge regionale di ratifica.

Analogamente a quanto osservato in relazione all'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.,¹⁹⁷ infatti, il problema che si pone è se la legge regionale di ratifica dell'intesa debba limitarsi ad un controllo formale della fonte pattizia o possa, invece, modificare l'intesa raggiunta. La questione, in sostanza, attiene alla natura della legge di ratifica quale legge solo in senso formale ovvero anche in senso sostanziale, *sub specie* di legge rinforzata.¹⁹⁸ Tra le due opposte tesi ora ricordate, si colloca un'opinione intermedia, che assegna all'intesa in parola un ruolo duplice, sia di controllo politico dell'azione dell'esecutivo (anche eventualmente accogliendo modifiche che non facciano venire meno l'accordo raggiunto tra le Regioni), sia di legge di ratifica vera e propria, intesa quale "porta di accesso" per il contenuto dell'intesa nell'ambito delle fonti primarie.¹⁹⁹

Con ulteriore riguardo al sistema delle fonti, va ancora rilevato che, nonostante la novella costituzionale abbia dato l'impulso agli Statuti regionali "di seconda generazione" a disciplinare l'istituto, le previsioni che sono state inserite negli Statuti concernenti le intese tra Regioni si sono limitate, nella maggior parte dei casi, a riprodurre più o meno pedissequamente il dettato costituzionale.²⁰⁰

¹⁸⁹ Per una rassegna degli accordi di diritto privato e di diritto pubblico sottoscrivibili dalle Regioni si veda ampiamente (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017).

¹⁹⁰ Accordi tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge 241/1990.

¹⁹¹ Art. 8 del D.P.R. 616/1977.

¹⁹² Art. 98 del D.P.R. 616/1977.

¹⁹³ Legge n. 754 del 1975.

¹⁹⁴ (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 344).

¹⁹⁵ (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 384).

¹⁹⁶ Si tratta, ad esempio, della possibilità che il nuovo dettato della Carta funga da parametro di riferimento per il sindacato in via principale della legge regionale innanzi alla Consulta (Covino, Art. 117, comma 8, Cost., 2006, p. 2319); ovvero della sufficienza o meno della ratifica dell'intesa da una sola delle parti contraenti (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 355).

¹⁹⁷ Si rinvia sul punto al par. 3.1.1 del presente lavoro.

¹⁹⁸ (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 350 e ss.).

¹⁹⁹ (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 353).

²⁰⁰ Si vedano, in via esemplificativa, gli Statuti delle Regioni Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lombardia. Per un'analisi dettagliata si rinvia a (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 359 e ss).

L'istituto, inoltre, ha avuto una scarsa applicazione concreta, forse a causa della "naturale tentazione" degli esecutivi regionali di fuggire dal controllo dell'organo assembleare.²⁰¹

Gettando uno sguardo complessivo alle intese ratificate con legge regionali successivamente al 2001, si annoverano, infatti, pochi, sporadici casi.

Senza pretese di completezza, può ricordarsi l'intesa sottoscritta nel 2006 tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori. Tale intesa è stata ratificata con legge dal Veneto²⁰² e dalla Provincia autonoma.²⁰³

Un altro caso riguarda l'intesa fra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Marche per il distacco dei Comuni dell'Alta Valmarecchia per l'aggregazione alla Regione Emilia Romagna. In questo caso, il distacco era stato disposto, ai sensi dell'art. 132, comma secondo, Cost., con legge dello Stato²⁰⁴, cui era seguita un'intesa tra le Regioni, ratificata con legge dalla sola Regione "aggregante".²⁰⁵ Al riguardo, merita precisare che il raggiungimento di un'intesa tra le Regioni era un adempimento previsto dalla legge statale che disponeva il distacco, pena l'attivazione di poteri sostitutivi per il tramite di un Commissario.

Più di recente la Regione Veneto, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano hanno siglato un accordo per l'organizzazione e la gestione dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie. Tale accordo è stato ratificato con legge da tutti e quattro i soggetti firmatari.²⁰⁶

Può dubitarsi, tuttavia, che gli esempi forniti rappresentino il paradigma della leale collaborazione orizzontale, nel senso immaginato dal legislatore costituzionale del 2001.

Alcune delle intese citate, infatti, concernono compiti e funzioni delegati alle Regioni già a partire dalla seconda metà degli anni settanta (si pensi alla gestione degli Istituti zooprofilattici e dei bacini idrografici), altre, invece, erano adempimenti imposti dalla legge statale (come nel caso del distacco di Comuni).

²⁰¹ In questi termini (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 348).

²⁰² Legge regionale 23 novembre 2006, n. 26 (Ratifica dell'accordo tra la Regione del Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori).

²⁰³ Legge provinciale 5 febbraio 2007, n. 1 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra la Provincia autonoma di Trento e la Regione del Veneto per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti il territorio della provincia di Trento e della regione Veneto).

²⁰⁴ Legge 3 agosto 2009, n. 117 recante Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione.

²⁰⁵ Legge regionale 4 novembre 2009, n. 17 (Misure per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117 concernente il distacco dei comuni di Casteldelci, San Leo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna).

²⁰⁶ Legge regionale Friuli Venezia Giulia 24 aprile 2015, n. 9. Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie ai sensi del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183).

Legge regionale del Veneto n. 5 del 18 marzo 2015 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie ai sensi del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 "Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183").

Legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 10 marzo 2015, n. 5 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie ai sensi del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183)).

Legge provinciale 19 maggio 2015, n. 5 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie e istituzione di una rete di sorveglianza epidemiologica veterinaria).

Come puntualmente sottolineato dalla dottrina, l'istituto rimane, allo stato, poco sfruttato nelle sue potenzialità.²⁰⁷

²⁰⁷ (Sterpa, Intese tra le Regioni, 2017, p. 382)

**PARTE SECONDA:
VERSO UNA LEALE COLLABORAZIONE LEGISLATIVA**

6. IL *REVIREMENT* DELLA CONSULTA: LA LEALE COLLABORAZIONE DAL PIANO AMMINISTRATIVO A QUELLO LEGISLATIVO

6.1. Il consolidato orientamento giurisprudenziale

Per poter analizzare la portata del *revirement* nella giurisprudenza della Corte, occorre preliminarmente fare il punto su quale fosse “lo stato dell’arte” della leale collaborazione nell’ambito della funzione legislativa, anteriormente alla pronuncia n. 251 del 2016.

Si tratta di approdi consolidati, cui si è più volte fatto cenno nel corso del presente lavoro, ma che appare indispensabile riepilogare, approfondendoli, al fine di comprendere la vasta eco che ha suscitato in dottrina la pronuncia citata.

Per tale motivo, il presente capitolo prende le mosse dall’esame della valenza del principio di leale collaborazione, nell’ambito della funzione legislativa in generale e, in particolare, con riferimento alla normazione delegata.

6.1.1. La leale collaborazione nella funzione legislativa

Va innanzitutto ricordato che, fin da tempo risalente e con un orientamento “granitico”¹, la Consulta ha sempre ritenuto inapplicabile al procedimento legislativo il principio di leale collaborazione, poiché non imposto dalla Carta.

La forza di tale assunto non è stata smentita all’indomani della novella costituzionale, apparendo subito chiaro agli interpreti come l’attività delle Conferenze potesse influenzare solo politicamente ma non giuridicamente l’esercizio della funzione legislativa.²

Sul piano politico, infatti, il Governo – come si è avuto modo di sottolineare nel capitolo precedente – tiene in considerazione le indicazioni che provengono dal confronto con il sistema delle Autonomie nell’ambito delle Conferenze.

Sul piano giuridico, tuttavia, la partecipazione delle Regioni ai processi normativi statali si sostanzia in un’attività che non va oltre la mera attività consultiva. Il Parlamento, titolare del potere legislativo, mantiene intatta la propria piena discrezionalità ed è libero di disattendere le indicazioni che provengono dal sistema delle Conferenze.³

Si è visto come, in base alla disciplina contenuta nel d.lgs. 281/1997, la Conferenza Stato-Regioni esprime parere (obbligatorio ma non vincolante) sugli schemi dei disegni di legge, di

¹ Si vedano ex multis le sentenze Corte cost. n. 373 del 1997; n.408 del 1998; n. 437 del 2001; n 376 del 2002; n. 196 del 2004; n. 231 del 2005; n. 401 del 2007; n. 159 del 2008; n. 225 del 2009.

² Come è stato messo in luce dalla dottrina nella prima sentenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, la n. 437 del 2001 (Caretto, Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle Conferenze”?, 2002, p. 1171).

Con riferimento alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo nazionale, l’A. sottolinea che l’efficacia degli strumenti di cui si avvale il sistema delle conferenze risulta del tutto spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo: tali strumenti non sono in grado, infatti, di condizionare tale procedimento né dal punto di vista formale (rispetto delle scadenze procedurali che vedono entrare in campo a diverso titolo le conferenze) né, tanto meno, sostanziale.

³ (Carminati, 2009, p. 259)

decreto legislativo e di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale.⁴ Si è dato vita, in tal modo, ad una consultazione generalizzata e “permanente”, non più subordinata, cioè, alla singola previsione normativa⁵. In caso d’urgenza, la consultazione può essere posticipata⁶. Spetta alla Conferenza Unificata, invece, esprimere parere in merito al disegno di legge finanziaria e ai suoi collegati.⁷

Nei giudizi in via principale, le Regioni hanno tentato più volte di appellarsi alla citata disciplina per sostenere che la violazione delle procedure di cooperazione stabilite dalla legge sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni adottate in difformità o in assenza di tali procedure.

La Corte, tuttavia, non ha mai accolto tale impostazione, osservando come “*Le procedure di cooperazione o di concertazione possono (...) rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione*”.⁸

Come è stato da più parti osservato, con la pronuncia richiamata il giudice delle leggi ha affermato che, in assenza di una precisa prescrizione costituzionale, gli accordi che si raggiungono in Conferenza non hanno, per forza propria, la capacità di imporsi sui circuiti decisionali degli organi costituzionali. Né potrebbe essere diversamente: non potendo “*una manifestazione politica di intento*”⁹, cui si perviene tramite procedure del tutto informali, condizionare giuridicamente i successivi procedimenti decisionali degli organi costituzionali, fuori dallo schema delle procedure formali e tipiche che la Costituzione prescrive per la produzione di norme.¹⁰

Nonostante gli sforzi argomentativi delle Regioni, volti a trovare nel disposto dell’art. 11 l. cost. 3/2001 un appiglio di rango costituzionale fondante l’obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione, tale fondamento non è stato mai riconosciuto dal giudice delle leggi.¹¹

Per contro, è stato sottolineato che le ipotesi di consultazione delle Autonomie regionali e locali sono previste soltanto da una fonte di rango ordinario, e pertanto il mancato rispetto delle procedure previste da tali fonti non può rilevare sotto il profilo dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni adottate.

Sul punto, va anche ricordato come la Corte abbia ritenuto – in una pronuncia risalente – come le scelte compiute dal legislatore ordinario nell’istituire il sistema delle Conferenze, quali sistemi di

⁴ Art. 2, comma 3, d.lgs. 281/1997.

⁵ In questi termini (Ruggiu I., Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso, 2000, p. 884).

⁶ Art. 2, comma 5, d.lgs. 281/1997.

⁷ Art. 9, comma 2 lett. a), d.lgs. 281/1997.

⁸ Sent. Corte cost. n. 437 del 2001, con nota di (Caretti, Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle Conferenze”?, 2002, p. 1169 e ss.).

⁹ Sent. Corte cost. n. 437 del 2001.

¹⁰ (Bin R., Le deboli istituzioni della leale collaborazione, 2002, p. 4187).

¹¹ Sent. Corte cost. 196 del 2004. Impugnando alcune disposizioni in materia di condono edilizio, le Regioni affermavano la lesione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali erano state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Ad ulteriore sostegno delle proprie argomentazioni era stato altresì sostenuto che dall’art. 11, l. cost. 3/2001, sarebbe desumibile l’esistenza di un principio costituzionale che prescrive “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”, e ciò pur in assenza dell’attivazione della “speciale composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali” in esso prevista. La Corte ha ritenuto la questione non è fondata “*perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell’obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)*”. (Corte cost. 196 del 2004 punto 27 Considerato in diritto).

raccordo fra il Governo e le Autonomie regionali e locali, siano legittime ma non “costituzionalmente vincolate”.¹²

Per tale via, facendo leva sull’assenza di obblighi concertativi imposti dalla Carta, la Corte ha escluso che, in sede di predisposizione o di approvazione dell’annuale legge finanziaria o di assestamento del bilancio dello Stato fosse configurabile un obbligo di formale, preventivo coinvolgimento delle Regioni. E ciò sulla base dell’assunto che è allo Stato che spetta, in via esclusiva, la decisione in merito all’allocazione delle risorse da destinare alle politiche pubbliche, potendo le Regioni recuperare un ruolo in sede di determinazione dei criteri di riparto sul territorio delle risorse medesime, attraverso lo strumento dell’intesa in Conferenza.¹³

Per la Consulta, dunque, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, sotteso all’obbligo di coinvolgimento delle Autonomie territoriali tramite il sistema delle Conferenze, è giustiziabile solo “a valle”, e non “a monte”, del procedimento legislativo. Il punto costituisce uno snodo cruciale, che sarà oggetto di trattazione *infra*¹⁴.

Per il momento appare necessario sottolineare come, nella pronuncia in esame (e in molte altre successive), l’omessa consultazione della Conferenza Unificata non si traduce in un vizio formale della legge, nonostante il d. lgs. 281/1997 preveda espressamente il parere obbligatorio di tale organo per l’adozione dell’atto.¹⁵

La Corte, in sostanza, assegna scarso rilievo al vizio di forma, ritenendolo inidoneo ad inficiare la validità del provvedimento finale .

Imboccata la strada della sostanziale inconsistenza del vizio procedurale, la Corte non se ne discosta, rimarcando in moltissime occasioni come, anche qualora il Governo abbia omesso di sottoporre alla Conferenza gli schemi di disegni di legge, il Parlamento resti libero di intervenire.¹⁶

E ciò non solo – come è ovvio – in materie di competenza esclusiva dello Stato¹⁷, ma anche con riferimento alle competenze concorrenti, indubbiamente ricomprese – almeno in astratto - tra quelle “materie di competenza regionale” per le quali il d.lgs. 281/1997 prevede l’obbligo di consultazione.

¹² Sent. Corte cost. n. 408 del 1998, secondo cui “La stessa previsione della conferenza Stato-Regioni, quale strumento di raccordo fra il Governo e le autonomie regionali, come la previsione della istituzione di una conferenza Stato-città quale strumento di raccordo fra il Governo e le rappresentanze delle autonomie comunali e provinciali, rappresentano scelte non costituzionalmente vincolate. Parimenti, è una scelta discrezionale, non in contrasto con la Costituzione, la previsione della conferenza unificata, con la presenza sia dei rappresentanti delle Regioni, sia di quelli delle autonomie locali, quale strumento di raccordo fra Governo e sistema delle autonomie, allorchè siano in discussione argomenti di interesse comune vuoi delle Regioni, vuoi degli enti locali” (Corte cost. n. 408 del 1998 punto 19 Considerato in diritto)

¹³ Sent. Corte cost. 423 del 2004. In particolare, le Regioni ricorrenti lamentavano il loro mancato coinvolgimento nella determinazione della «misura complessiva» del Fondo per le politiche sociali, ovvero che la quantità di risorse da destinare alla spesa sociale non fosse stata «concordata tra Stato e Regioni». La Corte ha ritenuto la questione non fondata, escludendo che nella fase di determinazione dell’ammontare delle risorse da allocare al Fondo per il finanziamento della spesa sociale, sia configurabile un obbligo per il legislatore nazionale di procedere ad un diretto coinvolgimento delle Regioni, e ciò «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» ed anche solo «nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Nell’affermare che spetta in via esclusiva allo Stato, nell’esercizio dei poteri di regolazione finanziaria, stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale, la Corte ha inoltre espressamente affermato che, in sede di predisposizione e di approvazione dell’annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull’assestamento del bilancio dello Stato, non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento – in ossequio al principio di leale collaborazione – deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l’intesa in sede di Conferenza unificata (Corte cost. 423 del 2004 punto 7.4. del Considerato in diritto).

La pronuncia citata è commentata da (Vivaldi, il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale, 2004).

¹⁴ Si rinvia, per l’esame della giustiziabilità del principio di leale collaborazione, al par. 8.2.

¹⁵ (Carminati, 2009, p. 262).

¹⁶ (Carminati, 2009, p. 262).

¹⁷ Sent. Corte cost. n. 12 del 2009.

E infatti, in materia di salute, il giudice delle leggi ha ritenuto insussistente la violazione del principio di leale collaborazione dedotta – per vero alquanto genericamente – dalle Regioni, affermando che costituisce «*giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione*».¹⁸

Ancora, in materia di finanziamento del servizio sanitario, la Corte ha respinto le doglianze regionali che – in maniera più puntuale rispetto al caso precedente - invocavano una preventiva verifica ed un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni sulle misure legislative statali, ribadendo che le procedure di leale collaborazione non si applicano ai procedimenti legislativi.¹⁹

Analogamente, con riferimento alla competenza concorrente in materia di professioni, la Consulta ha precisato che il principio di leale collaborazione non opera nel caso in cui la fonte nazionale rechi principi fondamentali della materia.²⁰

Nell'ambito delle fonti primarie, occorre ancora dare uno sguardo agli atti aventi forza di legge.

Fino alla recentissima svolta giurisprudenziale, il principio di leale collaborazione e il suo invero per il tramite del sistema delle Conferenze non avevano avuto particolare fortuna nell'esercizio dell'attività legislativa da parte del Governo per il tramite dei decreti legislativi delegati. Tuttavia, proprio in ragione della recente svolta in senso collaborativo della sentenza n. 251 del 2016, il rapporto tra l'attività consultiva delle Conferenze e la funzione legislativa delegata merita una trattazione più approfondita. Di questo ci occuperemo nel paragrafo successivo.

Venendo, infine, ai decreti-legge, va da subito evidenziato come la portata del vincolo collaborativo appaia, in questo caso, ancora meno stringente.

Al riguardo, la giurisprudenza, nel ribadire che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni²¹, ha precisato che, per un verso, la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 281 del 1997 non prevede nessuna consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni per i decreti-legge, e che, per altro verso, non è pensabile che il parere dell'organo predetto possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. Infine, in relazione alla procedura d'urgenza prevista dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997, secondo cui il Governo può adottare l'atto ma deve sentire la Conferenza Stato-Regioni successivamente, la Corte ha affermato che, nella fase

¹⁸ Sentenza Corte cost. n. 371 del 2008 punto 6 Considerato in diritto. Si trattava, in particolare, dell'impugnazione della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria). Nello stesso senso anche sentenza Corte cost. n. 159 del 2008.

¹⁹ Sentenza Corte cost. n. 98 del 2007, punto 8 Considerato in diritto.

La sentenza è commentata da (Di Girolamo, 2007, p. 503). In particolare, l'A., richiamando la diversa ipotesi di intesa "forte" richiesta dalla Corte per l'assunzione in sussidiarietà della competenza (sent. Corte cost. nn. 303 /2003 e 6/2004), si chiede il motivo per cui la Corte, nella pronuncia commentata, pur relativa ad un differente titolo competenziale, non abbia proseguito verso la strada della valorizzazione del principio di leale collaborazione, imponendo una fase di concertazione anche preventiva alla definizione in via legislativa dei meccanismi di finanziamento, o, comunque, procedure di accesso ai finanziamenti integrativi effettivamente paritari, e, quindi, fondati sul principio della cd. "intesa forte". In definitiva, secondo il medesimo A., nella sentenza n. 98 del 2007 il principio di leale collaborazione sembrerebbe rimanere confinato ad una mera enunciazione teorica.

²⁰ Sentenza Corte cost. n. 222 del 2008, con la quale la Corte, giudicando la legittimità costituzionale di disposizioni volte a liberalizzare l'esercizio dell'attività di guida turistica, ha affermato che il principio di leale collaborazione non opera nelle fattispecie in cui la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente.

²¹ Precisando inoltre che risulta insufficiente, a tale fine, il riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Sent. Corte cost. 196 del 2004).

della conversione dei decreti-legge, il rispetto di tale procedura appare configurata come una mera eventualità.²²

In definitiva, qualora la fonte statale sia un decreto legge, il Governo non deve porre in essere alcun adempimento consultivo.

Dalla rassegna sinora effettuata, emerge con evidenza come la giurisprudenza costituzionale abbia contribuito a svalutare notevolmente la portata generale dell'obbligo consultivo della Conferenza Stato – Regioni, pur legificato in via generale dal d.lgs. 281 del 1997, nell'ambito dei processi legislativi statali.

Come si è già avuto modo di illustrare²³, le uniche aperture in favore di un riconoscimento del principio di leale collaborazione sono rinvenibili nell'ambito dei casi di attrazione in sussidiarietà a livello statale di funzioni (amministrative e, di conseguenza, legislative) delle Regioni.

Senza voler ripercorrere argomenti già trattati, basterà qui ricordare che, in base ad una lettura “dinamica” e “procedimentale” del principio di sussidiarietà, laddove si riscontrino esigenze unitarie che giustifichino lo spostamento “verso l’alto” delle funzioni amministrative, lo Stato possa esercitare tali funzioni ed anche disciplinarle con fonti proprie, ma solo con l’adeguato coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento – sotto forma di “accordo” – costituisce adempimento necessario poiché opera una sorta di compensazione alla sottrazione di competenze regionali (Corte cost. n. 303/2003).

La notissima pronuncia aveva lasciato, come si ricorderà, aperti alcuni interrogativi in merito alla natura giuridica dell’“accordo”, all’ambito di operatività della chiamata in sussidiarietà nonché, infine, in relazione al momento in cui esso dovesse intervenire.

Ai primi interrogativi è stata data risposta con la giurisprudenza immediatamente successiva²⁴, riconoscendo sia che il coinvolgimento delle Regioni deve sostanziarsi in un’intesa di tipo “forte”, sia che l’attrazione in sussidiarietà è configurabile non solo nelle materie di competenza concorrente ma anche in quelle di competenza residuale.

Il terzo, relativo alla collocazione del coinvolgimento procedimentale delle Regioni è rimasto non risolto e costituisce tuttora uno degli snodi problematici per l’operatività della chiamata in sussidiarietà²⁵.

²² Sent. Corte cost. 196 del 2004, in materia di condono edilizio. In particolare, secondo le Regioni, lo Stato avrebbe violato il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, dal momento che né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione, le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Per la Corte: *“La questione non è fondata. Ciò anzitutto perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell’obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Quanto alla disciplina contenuta nell’art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 (atto normativo primario), essa prevede solo un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli “schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento”, mentre non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell’art. 77, secondo comma, Cost., solo “in casi straordinari di necessità e di urgenza”; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. In relazione alla previsione, nel comma 5 dell’art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che il Governo debba sentire la Conferenza Stato-Regioni successivamente, nella fase della conversione dei decreti-legge, la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità.”* (Corte cost. 196 del 2004 punto 27 Considerato in diritto).

²³ Si rinvia alla trattazione del cap. 2 e, in particolare, al par.2.1.5.

²⁴ Con la sentenza Corte cost. n. 6 del 2004 è stato chiarito sia che il coinvolgimento delle Regioni deve sostanziarsi in un’intesa di tipo “forte”, sia che l’attrazione in sussidiarietà è configurabile non solo nelle materie di competenza concorrente ma anche in quelle di competenza residuale.

²⁵ Secondo (D’Atena, Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, 2008, p. 815), l’altro nodo irrisolto concerne le forme della cooperazione, sia perché il sistema delle Conferenze non trova una copertura costituzionale e ha spostato l’asse

In altri termini, occorre chiedersi se, nei casi di attrazione della competenza legislativa a livello statale, l'accordo (cioè l'intesa in senso "forte") con le Regioni debba avvenire prima dell'adozione della legge statale sussidiaria, oppure dopo.

Come è stato puntualmente osservato, nel primo caso, l'intesa assumerebbe carattere pre-legislativo, condizionando la legittimità della legge adottata sulla sua base; nel secondo, invece, precederebbe l'attività amministrativa e dovrebbe costituire il contenuto necessario di una legge adottata unilateralmente dallo Stato.²⁶

E' questo, come è intuibile, il vero "nocciolo" della questione.

Nel primo caso, spostando l'intesa "a monte" del procedimento legislativo, le Regioni assurgerebbero a co-normatori, partecipando alla funzione di indirizzo politico e così vedendo realizzata pienamente la partecipazione ai processi legislativi.

Nel secondo caso, invece, optando per la praticabilità di un'intesa solo "a valle" della fonte normativa, le Regioni verrebbero spogliate di competenze legislative senza un adeguato meccanismo compensativo, che viene riconosciuto solo per l'esercizio della funzione amministrativa.

Inizialmente è sembrato di poter rinvenire degli appigli in favore di una "procedimentalizzazione prelegislativa", dal momento che la sentenza n. 6 del 2004 non precisa in quale momento della scansione del procedimento legislativo l'intesa debba essere raggiunta.

Come è stato sottolineato, infatti, dalla lettura della motivazione della sentenza da ultimo citata, la tempistica del momento concertativo sembrerebbe del tutto indifferente. Esso, cioè, potrebbe essere collocato prima (ovverosia all'interno del procedimento legislativo) oppure dopo (nella fase di adozione degli atti amministrativi regolati dalla legge sussidiaria).²⁷

La giurisprudenza successiva, però, ha optato per un atteggiamento più restrittivo, ritenendo soddisfatto il principio cooperativo da un'intesa che intervenga solo "a valle" del procedimento legislativo.

La scelta della Corte non stupisce se si prendono in considerazione i due maggiori ostacoli all'accoglimento dell'opposta opzione.

In primo luogo, il principio di leale collaborazione, pur di rango costituzionale, non è in grado di prevalere sulle norme sulla produzione che hanno carattere tipico e sul principio di tassatività delle fonti.²⁸

In secondo luogo, *"nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, gli unici strumenti e le uniche sedi della collaborazione sono fornite dal sistema delle Conferenze, che, essendo incentrate sugli Esecutivi,

decisionale verso gli esecutivi, sia per via delle oscillazioni giurisprudenziali che non paiono distinguere con "criteri decifrabili" quando il coinvolgimento debba sostanziarsi in "pareri" "intese" o "accordi".

²⁶ (D'Atena, Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, 2008, p. 814).

²⁷ (Benelli & Mainardis, 2007, p. 966).

²⁸ In questo senso, (Bin R., Le deboli istituzioni della leale collaborazione, 2002, p. 4187).

finirebbero per estromettere il Parlamento ed i Consigli regionali proprio dalle decisioni che riguardano il riparto delle competenze legislative.²⁹

In caso di attrazione in sussidiarietà di competenze legislative, l'imposizione del coinvolgimento forte delle Regioni viene dunque rinviato all'esercizio dell'attività amministrativa attratta in sussidiarietà dallo Stato.³⁰

Una tale scelta non ha convinto parte della dottrina³¹.

Quando la leale collaborazione viene invocata per giustificare deroghe al riparto delle competenze *legislative*, essa dovrebbe infatti precedere, e non seguire, l'intervento del legislatore statale.³²

E' stato anche sottolineato, tuttavia, che, proprio in ragione dell'attuale assetto ordinamentale, in mancanza di una seconda Camera in senso federale e per la perdurante inattuazione della cd. Bicameralina, alla Corte non si poteva chiedere di più.³³

Un altro snodo problematico che va adeguatamente evidenziato attiene alla valenza del coinvolgimento regionale.

Se è vero, infatti che, come ricordato, nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà la giurisprudenza ha inizialmente configurato il coinvolgimento regionale quale intesa in senso "forte"³⁴, in seguito, forse accogliendo le perplessità di parte della dottrina³⁵, forse per la difficoltà - successivamente palesatasi - di superare l'eventuale stallo, si è fatta più oscillante e ambigua, ammettendo, ad esempio, ed anzi sollecitando il legislatore ad individuare procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa. Sul punto si tornerà nei paragrafi che seguono.³⁶

6.1.2. E in particolare nella legislazione delegata

Entrambi gli snodi problematici cui si è fatto riferimento si ritrovano anche nell'ambito della normazione delegata.

²⁹ (Carminati, 2009, p. 269).

³⁰ (Carminati, 2009, p. 268).

³¹ Osserva (Benelli & Mainardis, 2007, p. 966) come le due ipotesi (intesa antecedente o successiva alla legge che opera la chiamata in sussidiarietà) non siano affatto assimilabili. Poiché l'attribuzione statale del potere legislativo in materie spettanti alle Regioni implica una valutazione assai delicata dell'interesse pubblico sottostante alle funzioni (originariamente) regionali, da tali valutazioni l'ente territoriale spogliato non dovrebbe essere escluso.

³² (D'Atena, Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, 2008, p. 815).

³³ (D'Atena, Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, 2008, p. 815), il quale, per l'attuazione della «bicameralina» di cui all'art. 11 l. cost. n. 3/2001, suggerisce la previa estensione del suo intervento ai procedimenti suscettibili di derogare al riparto costituzionale delle competenze legislative. Nello stesso senso, (Carminati, 2009, p. 268).

³⁴ Corte cost. Sent. 6/2004.

³⁵ (Anzon Demming, Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, 2008, p. 789) esprime perplessità sul necessario ricorso all'intesa «forte»: sia nel caso di attrazione in sussidiarietà, sia anche negli altri casi indicati dalla giurisprudenza della Corte. Secondo l'A. questo ricorso, quand'anche giustificato dall'assenza di strumenti di coordinamento in sede legislativa, resta infatti altamente problematico poiché presenta il rischio di produrre situazioni di stallo non rimediabili, nelle quali l'esigenza unitaria che sostiene l'attrazione in sussidiarietà resterebbe pregiudicata. Ciò che l'A. in definitiva non condivide è proprio il fondamento ultimo dell'intesa forte che sembra essere ravvisato nella posizione di parità di Stato e Regioni, parità che l'A. nega.

³⁶ Si rinvia al par.6.2.2.

Con l'aggravante che, per quanto riguarda la collocazione temporale del momento concertativo, la fonte "si sdoppia" tra la legge di delegazione e decreto legislativo delegato e dunque aumentano le possibili variabili per l'acquisizione della concertazione regionale nel processo normativo³⁷.

In altri termini, occorre chiedersi se la consultazione delle Regioni debba avvenire "a monte" o "a valle" della legge di delegazione. Questo, come è intuibile, è un punto fondamentale per la partecipazione "sostanziale" delle Regioni alle decisioni politiche, che è stato oggetto dell'importante *revirement*.

Per meglio comprendere i diversi profili problematici inerenti la funzione normativa delegata occorre partire dalle fonti disciplinanti la concertazione e la produzione normativa del Governo, ovvero il d.lgs. 281 del 1997 e la legge n. 400 del 1988.

Iniziando da quest'ultima, va ricordato che l'art. 15 della legge 400 del 1988 prevede solamente, tra gli adempimenti procedurali, che il Governo debba sottoporre alle Camere gli schemi dei decreti delegati per l'acquisizione del parere, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni.

L'art. 2, comma 3, del d.lgs. 281 del 1997 prevede, inoltre, come si è più volte ricordato, che la Conferenza Stato - Regioni sia obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il procedimento di emanazione dei decreti legislativi che interessino materie di competenza regionale, dunque, già dovrebbe prevedere l'acquisizione del parere della Conferenza Stato - Regioni (o Unificata³⁸) in forza di legge ordinaria.

Trattandosi, tuttavia, di un adempimento previsto solo da una fonte primaria, l'eventuale mancato rispetto della procedura non comporta, secondo la giurisprudenza, alcun vizio di illegittimità costituzionale per lesione del principio collaborativo, analogamente all'orientamento consolidato già esaminato per le fonti primarie ordinarie e per i decreti legge.

In un precedente piuttosto risalente, la Corte ha sottolineato come la circostanza che il Governo non avesse tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto legislativo dalla (allora) Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome - organismo che alla stregua della legge di delega il Governo non era tenuto a consultare - non configurava, di per sé, una violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, invocato dalla Regione ricorrente.³⁹

La pronuncia richiamata sembrerebbe non aggiungere nulla all'orientamento consolidato, se non fosse per l'inciso riferito all'"*organismo che alla stregua della legge di delega il Governo non era tenuto a consultare*".

Applicando l'enunciato *a contrariis*, infatti, dovrebbe potersi affermare che integra violazione del principio di leale collaborazione e comporta l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo

³⁷ Tale possibilità non è data, invece, per i decreti legge, come si è illustrato al paragrafo precedente.

³⁸ Si ricorda tuttavia che mentre la Conferenza Stato - Regioni "è" obbligatoriamente sentita" sugli schemi di atti normativi (art 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997) la Conferenza Unificata "esprime parere" ex art. 9, del medesimo d. lgs.

³⁹ Giurisprudenza pacifica. Si veda *ex multis* sent. Corte cost. n. 373 del 1997.

la mancata consultazione della Conferenza, qualora tale consultazione sia stata espressamente prevista dalla legge di delegazione.

In tali casi, tuttavia, l'omissione dell'adempimento procedurale rileva ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale non per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ma bensì per violazione dell'art. 76 Cost.

E infatti, nell'unico - a quanto consta - precedente, nel quale la Corte ha accolto una questione di legittimità costituzionale di un decreto legislativo per contrasto con un atto della Conferenza, il parametro utilizzato dalla Corte è l'art. 76 Cost. e non anche il principio di leale collaborazione.⁴⁰

In particolare, nella sentenza richiamata, il giudice delle leggi ha annullato le disposizioni di un decreto delegato contrarie al contenuto dell'intesa raggiunta tra Governo e Regioni: si trattava di un'intesa espressamente prescritta nella legge di delega.

Va, dunque, adeguatamente sottolineato che, quando si rientra nello schema della disciplina delle fonti normative, il Governo è giuridicamente tenuto ad acquisire il parere o l'intesa con le regioni perché è la legge di delega ad imporlo come vincolo all'esercizio di poteri normativi delegati.⁴¹

Al riguardo, va osservato che, nella prassi più recente, l'emanazione di decreti legislativi è caratterizzata dalla partecipazione di diversi soggetti istituzionali, non essendo più le commissioni parlamentari i protagonisti "esclusivi" nel procedimento di formazione dei decreti legislativi. Le procedure individuate da molte leggi delega prevedono, infatti, l'intervento di altri organi consultivi, tra i quali, oltre al Consiglio di Stato, anche e sempre più spesso la Conferenza unificata.

⁴²

Da tempo, del resto, la Corte costituzionale ha ammesso la legittimità, per il legislatore delegante, di fissare "limiti procedurali ulteriori" a carico del legislatore delegato.

L'art. 76 Cost., infatti, prevede l'obbligo costituzionale che la legge individui "limiti minimi" del decreto delegato ma non impedisce al Parlamento di restringere ulteriormente l'ambito di discrezionalità del Governo⁴³. Nel procedimento di delegazione, il Parlamento ricopre una posizione formalmente dominante che gli consente di fissare le condizioni della delega.⁴⁴ Tali "limiti ulteriori"

⁴⁰ Sentenza Corte cost. n. 206 del 2001. In particolare, la sentenza citata ha riconosciuto come la modifica introdotta nel decreto legislativo fosse difforme dall'intesa raggiunta; non avendo il Governo motivato specificamente tale difformità, essa dà luogo a violazione della legge di delega (nella specie: l'art. 1, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997), e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione. Poiché, inoltre, la pronuncia della Corte non può conseguire l'effetto di ripristinare la corrispondenza fra il testo su cui è intervenuta l'intesa e il testo legislativo emanato, l'accoglimento della censura deve condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate (l'art. 3, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 443 del 1999), ripristinando così, per questa parte, il testo originario del d.lgs. n. 112 del 1998, che la disposizione censurata aveva inteso modificare. (Punto 16 Considerato in diritto).

La pronuncia è posta in risalto da (Bin R. , Le deboli istituzioni della leale collaborazione, 2002, p. 4189) e (Carminati, 2009, p. 265).

⁴¹ (Bin R. , Le deboli istituzioni della leale collaborazione, 2002, p. 4188) .

⁴² Tendenze recenti della delegazione legislativa .Studio presentato dall'on. Lino Duilio pubblicato in allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 22 settembre 2011 https://leg16.camera.it/temiap/temi16/Rapporto_deleghe.pdf p. 79 e ss.

Dà atto del mutato procedimento di formazione dei decreti delegati anche (Rossi E. , 2009, p. 2), il quale sottolinea come tale procedimento è divenuto più partecipato e coinvolgente diversi attori istituzionali, facendo del Governo non il titolare unico del potere ad esso conferito quanto piuttosto il responsabile di un procedimento "plurale".

⁴³ In dottrina ci si è a lungo interrogati se le condizioni previste dall'art. 76 Cost. abbiano carattere tassativo o se esse rappresentino solo i requisiti minimi che le Camere dovrebbero osservare all'atto di conferire una delega legislativa al Governo. Solo nella seconda eventualità sarebbero ammissibili "limiti ulteriori": per l'ammissibilità di tali limiti si esprime (Cicconetti, 1966, p. 600 e ss.), osservando come l'art 76 Cost. può essere guardato sia come attributivo di un potere al Governo sia come attributivo di una facoltà al Parlamento. La questione, secondo l'A., non va tanto incentrata sulla possibilità per un organo (il Parlamento) di limitare un altro organo (il Governo), quanto sulla possibilità - della quale non sembra potersi dubitare - che un organo (il Parlamento) si autolimiti ulteriormente.

⁴⁴ (Bin & Pitruzzella, Le fonti del diritto, 2019, p. 160).

non sono considerati “meno cogenti rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost.”⁴⁵ e dunque il loro mancato rispetto può comportare l’illegittimità costituzionale della fonte delegata.

Addirittura, proprio il fatto che l’*iter* di formazione dei decreti legislativi preveda ormai stabilmente il coinvolgimento, in sede consultiva, di altri organismi,- anche a prescindere del termine previsto per l’esercizio della delega - ha indotto la dottrina a ragionare non solo e non tanto di “limiti ulteriori” quanto di “limiti coesenziali” all’esercizio della delega.⁴⁶

Il fenomeno è alquanto complesso e si inserisce nell’ambito dell’ “erosione” – già ampiamente segnalata in dottrina⁴⁷ - del modello costituzionale della delegazione legislativa, che si manifesta in varie direzioni⁴⁸ e che richiederebbe, da solo, una trattazione apposita.

Sia consentito, pertanto, rinviare alla letteratura sull’argomento e valutare, in questa sede, solo le ricadute applicative del fenomeno dei limiti apposti dalla legge delega alla funzione legislativa delegata, per quel che attiene alla sindacabilità del principio collaborativo.

Costituisce, dunque, un punto fermo nella giurisprudenza della Corte la statuizione che, in assenza di una esplicita previsione nella legge di delega, la mancata consultazione della Conferenza Stato – Regioni nell’*iter* di formazione del decreto legislativo non pare determinare, di per sé, l’illegittimità costituzionale del decreto.⁴⁹

Alcune timide aperture all’operatività del principio collaborativo si rinvergono, tuttavia, dopo la novella costituzionale del 2001.

Con una pronuncia, si è affermato, infatti, che se, “in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l’illegittimità costituzionale del decreto”, nel caso concreto, le disposizioni del decreto atenevano “in larga prevalenza” a materie di competenza statale.⁵⁰

La Corte sembra, in tal modo, ammettere un qualche margine di operatività per il rispetto della leale collaborazione qualora l’esercizio del potere legislativo delegato al Governo concerna materie “di competenza regionale”, ovvero proprio quelle materie per le quali il d.lgs. 281 del 1997 prescrive la consultazione obbligatoria della Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, tuttavia, la Corte sembra “tornare sui suoi passi”, escludendo espressamente che, nel caso in cui la legge di delega imponga come ulteriore requisito procedimentale l’acquisizione del parere della Conferenza unificata, le eventuali modifiche agli schemi di decreti legislativi, successive all’esame della Conferenza, debbano tornare all’esame della Conferenza medesima, anche laddove predisposte in accoglimento dei pareri parlamentari.⁵¹ Diversamente, infatti, si legge nella motivazione, rischierebbe di innescarsi un complesso e non

⁴⁵ Corte cost. sentenze n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964.

⁴⁶ (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’interpretazione conforme, 2011, p. 2119).

⁴⁷ Sulla trasformazione delle deleghe legislative si veda (Rossi E. , 2009), e con particolare riferimento all’attività del sistema delle Conferenze in questo ambito (Gori, 2009, p. 67 e ss.).

⁴⁸ Di progressiva “torsione” dello schema della delega legislativa rispetto al modello di cui all’art. 76 Cost., in termini di deleghe tecniche, deleghe per il recepimento di direttive europee, deleghe “in bianco”, deleghe di poteri normativi alle Autorità indipendenti, ecc. discorre (Frediani, 2009, p. 327 e ss.).

⁴⁹ Sentenza Corte cost. n. 196 del 2004.

⁵⁰ Sent. Corte cost. 384 del 2005.

⁵¹ Si tratta della nota sentenza Corte cost. n. 401 del 2007, relativa all’impugnazione in via principale del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Tra le numerose doglianze regionali vi era il mancato rispetto del vincolo procedimentale previsto dall’art. 25, comma 2, della legge delega n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata.

definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti nell'attuazione della delega.⁵²

In dottrina è stato osservato come la pronuncia citata abbia sacrificato il coinvolgimento delle Autonomie alle esigenze sottese al procedimento di delegazione legislativa e relative al rapporto tra Governo e Parlamento.⁵³ Secondo un'altra lettura, la Corte avrebbe dato una interpretazione del principio di leale collaborazione in chiave "sostanzialistica", limitandosi a richiamare l'indirizzo consolidato della giurisprudenza in materia di funzione legislativa, lasciando sullo sfondo il parametro di cui all'art. 76 Cost., che, da solo, avrebbe potuto portare all'accoglimento della questione.⁵⁴

E' significativo notare, inoltre, che, per suffragare la tesi prospettata, la Corte, in motivazione, richiami un proprio precedente del 2001⁵⁵, nel quale aveva dichiarato illegittima una disposizione mai sottoposta alla consultazione della Conferenza, in quanto aggiunta successivamente e per effetto dei rilievi parlamentari.⁵⁶ L'apparente contrasto può forse spiegarsi avuto riguardo al differente oggetto del giudizio che, nella pronuncia del 2001, aveva ad oggetto l'impugnazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, mentre, nel 2007, un decreto legislativo. Si fatica a riconoscere l'emersione della leale collaborazione nell'ambito della normazione delegata, anche laddove la legge delega espressamente preveda un "limite ulteriore" all'esercizio della funzione da parte del Governo.

In senso ancora più restrittivo pare orientarsi la giurisprudenza costituzionale successiva.

Con una nota sentenza in materia ambientale, ove la collaborazione in sede di procedimento legislativo era espressamente imposta dalla legge di delega e il prescritto parere della Conferenza unificata non era stato acquisito, la Corte ha respinto le censure delle Regioni, sia sotto il profilo del mancato rispetto del principio collaborativo, sia quanto alla asserita violazione dell'art. 76 Cost.⁵⁷

Con riferimento al primo profilo, la pronuncia in esame non fa che ripetere che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, richiamando vari precedenti e senza apportare elementi di novità alle argomentazioni note.

⁵² Anche per comprendere i rilievi critici della dottrina, di seguito citati nel testo, pare utile riportare il passaggio fondamentale della sentenza Corte cost. n. 401 del 2007 "Chiarito ciò, deve, però, ritenersi, per quanto interessa in questa sede, che, in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva (vedi la sentenza numero 179 del 2001). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti. In ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza numero 437 del 2001). Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo ex novo nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali. In definitiva, pertanto, la censura, a prescindere dalla sua genericità, deve essere disattesa." (Corte cost. n. 401 del 2007 punto 5.3 Considerato in diritto).

⁵³ (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, 2011, p. 2131).

⁵⁴ (Carminati, 2009, p. 266).

⁵⁵ Corte cost. n. 179 del 2001.

⁵⁶ Sottolinea il richiamo "non chiarissimo" (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, 2011, p. 2132).

⁵⁷ Corte cost. n. 225 del 2009 (sul d.lgs. 152/2006 cd. Codice dell'ambiente). In particolare, le Regioni avevano lamentato, tra l'altro, la violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 5 e 76 Cost., in relazione all'art. 1, comma 4, della legge delega n. 308 del 2004, che impone di sentire la Conferenza unificata nel procedimento di formazione del decreto legislativo.

Anche con riferimento alla dedotta lesione dell'art. 76 Cost., tuttavia, la questione è stata giudicata infondata, sia perché il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo – seppur breve⁵⁸ – non è stato ritenuto tale da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo, sia perché, diversamente, si sarebbe assegnato alla Conferenza un vero e proprio potere di veto.⁵⁹

Da ultimo, con la sentenza in esame, è stata respinta anche la censura proposta - con riferimento ai medesimi parametri - in relazione al testo approvato in via definitiva, ritenuto difforme da quello su cui era stato richiesto il parere alla Conferenza unificata, essendo stato modificato dal Governo in conseguenza di rilievi del Presidente della Repubblica e senza essere stato nuovamente sottoposto alla Conferenza unificata.

Al riguardo, la Corte ha ritenuto la questione inammissibile per genericità, non avendo le Regioni indicato dove o in che misura il testo emanato sarebbe diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza, così impedendo alla Corte medesima di verificare la incidenza di tali presunte modifiche su ambiti materiali di pertinenza regionale e, di conseguenza, lo stesso rilievo della prospettata violazione della legge delega sulle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti.

E ancora, con un'altra nota sentenza⁶⁰, la Corte ha giustificato la mancata previsione dell'intesa nella legge di delegazione assumendo che in presenza di una scelta tecnica⁶¹ non c'è bisogno di intesa e facendo un ragionamento "assai contorto"⁶² criticato in dottrina.

Sempre in materia di energia, e in particolare di energia nucleare, si è già avuto modo di sottolineare ⁶³ un caso di espresso dissenso regionale su di uno schema di decreto legislativo, sfociato nella mancata espressione del parere - prescritto dalla legge di delega - e nella conseguente impugnazione del decreto per violazione dell'art. 76 Cost.⁶⁴

Sulla questione, la Corte costituzionale ha affermato, innanzitutto, la propria competenza a giudicare anche in ordine alla conformità del decreto legislativo rispetto ai c.d. "limiti ulteriori" stabiliti dal delegante e contenuti nella delega.⁶⁵ In particolare, secondo la Corte « *nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni* ».

⁵⁸ Si tratta di un termine di sedici giorni, ritenuto "non incongruo" in relazione al termine di venti giorni previsto per l'adozione del parere da parte delle Conferenze delle Regioni a mente del d.lgs. 281/1997. Per la Conferenza Unificata, invece, il medesimo d.lgs. non prevede un termine né lo prevedeva la legge di delegazione.

⁵⁹ In particolare, in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, la Corte ha precisato che deve escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato. Cfr. Corte cost. n. 225 del 2009.

⁶⁰ Sentenza Corte cost. 278 del 2010. Punto 16 Considerato in diritto. La sentenza è commentata da (Cecchetti, La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, 2010, p. 1064 e ss.)

⁶¹ Si trattava, nella specie, della selezione delle tipologie di impianti nucleari ammissibili, selezione che la legge delega affida ad una delibera del CIPE, previo parere della Conferenza Unificata.

⁶² (Poggi, Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, 2017, p. 14).

⁶³ Si rinvia al par. 5.3.

⁶⁴ Tra i pareri non resi, è indicativo il caso del d.lgs. n. 31 del 2010, in materia di energia nucleare, in cui proprio per evitare un "preannunciato" parere negativo il Governo ha preferito "sconvocare" la seduta della Conferenza unificata, prevista per il 27 gennaio 2010. Il decreto è stato, poi, impugnato dalle regioni (v. C. cost. n. 33 del 2011), per violazione della legge delega n. 99 del 2009 e, conseguentemente, dell'art. 76 Cost., proprio a causa del mancato parere della Conferenza, che costituiva «atto prodromico essenziale per l'esercizio della potestà delegata» (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 443 del 2010).

⁶⁵ Sent. Corte cost. n. 33 del 2011.

Nonostante questa importante presa di posizione, che pare legare a doppio filo l'esercizio della funzione legislativa delegata con la leale collaborazione nel caso in cui procedure collaborative siano imposte dalla legge delega, la Consulta giunge ad escludere, nel caso di specie, la violazione del principio di leale collaborazione lamentato dalle Regioni. In particolare, il giudice delle leggi, ricostruendo il concatenarsi delle vicende, ha ritenuto soddisfatto il vincolo procedimentale collaborativo previsto dalla legge delega, sulla base del parere negativo reso dalle Autonomie territoriali non già nella sede istituzionalmente a ciò deputata (la Conferenza Unificata), bensì in quella, informale e non codificata, della Conferenza delle Regioni.⁶⁶

In quest'ultima sentenza appare con tutta evidenza lo iato tra le dichiarazioni di principio e l'applicazione pratica del principio cooperativo⁶⁷: pur aprendo molto alla via collaborativa in astratto, la Corte non lascia, in concreto, alcuno spazio per la giustiziabilità di una collaborazione "quasi sleale" o comunque del tutto irrituale.⁶⁸

⁶⁶ Nelle parole della Corte: "In effetti, venendo ad esaminare il merito della censura, si osserva che il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. (...). Il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (...), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (...). Ora, è ben vero che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (...). Al tempo stesso, è altrettanto vero che questa Corte ha già avuto occasione di precisare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (...). Peraltro, «affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale» (...). Nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. Da ciò discende, peraltro, la possibilità di scrutinare la questione in oggetto combinando i due parametri – l'art. 76 Cost. ed il principio di leale collaborazione – evocati dalle ricorrenti. 5.6. – Ora, la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Siffatta lettura del canone della leale collaborazione ha trovato riscontro in relazione ad una pregressa questione di costituzionalità per certi versi analoga a quella oggetto del presente giudizio. In tale occasione, questa Corte ha statuito che «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato» (...). Dalla suesposta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997. Non risulta a questa Corte che le Regioni abbiano lamentato la incongruità del lasso temporale concesso alle medesime per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Né un simile rilievo è stato mosso negli odierni ricorsi ove si lamenta la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata. Anzi, la circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio («anche tenuto conto dell'iter istruttorio fin qui svolto», come si legge nella «deliberazione» della Conferenza delle Regioni). La doglianza è, perciò, priva di fondamento.» (sentenza. Corte cost. n. 33 del 2011 punto 5 Considerato in diritto).

⁶⁷ Come si evince anche dalla ricostruzione della sentenza, che si riporta, la Convocazione della Conferenza Unificata da parte del Governo è stata annullata per evitare il parere negativo delle Regioni, che si erano riunite e avevano deliberato in tal senso in Conferenza delle Regioni. Successivamente, la Conferenza Unificata non è stata riconvocata. "Dai dati acquisiti nel corso del presente giudizio, si evince che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009. Nella stessa riunione del 22 gennaio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'attivazione della procedura in via di urgenza, a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, a mente del quale «in caso di motivata urgenza» i provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni in un momento successivo. Il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per svolgere, tra l'altro, l'«esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno». In quella circostanza, la Conferenza delle Regioni ha formulato «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione». Di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.".

⁶⁸ In questi termini: (Danesi, 2011, p. 2 e ss.).

Per concludere la panoramica giurisprudenziale in materia di decretazione delegata, va ancora richiamata una pronuncia relativa ad un decreto legislativo in materia di federalismo fiscale, nella quale la Consulta è stata chiamata a decidere anche su questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.⁶⁹

Nella prospettazione delle Regioni ricorrenti, il legislatore delegato avrebbe violato la legge delega n. 42/2009, nella parte in cui essa impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta.

Riconosciuta la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale e, dunque, l'ammissibilità delle censure, la Corte ha ritenuto, tuttavia, non fondate le questioni, avendo la relazione approvata dal Consiglio dei ministri - conformemente a quanto richiesto dalla legge delega - dato conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento» manifestate da Regioni ed enti locali.

Con ciò si è escluso che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. In particolare, di fronte al dissenso radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo manifestati dalle Autonomie territoriali, il Governo si è trovato innanzi alla alternativa tra rinunciare ad attuare la delega, oppure procedere ugualmente.

Secondo la Corte, *“la scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato.”*⁷⁰

La sentenza appare degna di nota perché testimonia la necessità di procedimentalizzare il dissenso, per consentire al Governo di superare l'eventuale situazione di stallo determinata dalla contrarietà al provvedimento. La normazione delegata è una funzione rimessa al Governo ed è chiaro che essa non può, allo stato attuale dell'ordinamento, essere impedita dalla mancata acquisizione della consultazione in Conferenza, nemmeno nella forma più intesa dell'intesa.

6.2. Il revirement della Consulta: la sentenza n. 251 del 2016

E' proprio alla luce della declinazione giurisprudenziale del principio collaborativo nella funzione legislativa e, in particolare, nella normazione delegata che la portata della sentenza Corte cost. n. 251 del 2016 si coglie in tutta la sua carica innovativa.

Innanzitutto la decisione in parola va in controtendenza rispetto alla scarsa propensione del giudice delle leggi a censurare l'esercizio del potere di delegazione da parte del Parlamento per

⁶⁹ Sentenza Corte Cost. n. 219 del 2013 che ha deciso sulle questioni sollevate in relazione al d.lgs. n. 149 del 2011 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

⁷⁰ Sent. Corte cost. n. 219 del 2013 punto 11 Considerato in diritto.

violazione dell'art. 76 Cost.: in questo senso la sentenza si annovera tra i casi, in vero estremamente rari, di dichiarazione di incostituzionalità di una legge delega.⁷¹

A differenza dei casi richiamati, tuttavia, la censura di illegittimità costituzionale in esame ha ad oggetto limiti cd. "ulteriori" posti al Governo per l'esercizio della delega dal Parlamento e non, invece, i cd. limiti "minimi".⁷²

Come è stato anticipato, il tema fondamentale che ha posto la sentenza in parola riguarda l'estensione dell'obbligo di leale collaborazione alla legislazione delegata.

Che si tratti di una innovazione lo afferma esplicitamente la stessa Corte, osservando che mai la leale collaborazione era stata imposta alla funzione legislativa.⁷³

Prima di analizzare i contenuti della pronuncia e la vasta eco che essa ha avuto tra gli interpreti⁷⁴, giova ripercorrere brevemente le vicende da cui trae origine la pronuncia in commento.

Con la legge 7 agosto 2015, n. 124, il Parlamento conferiva al Governo ampie deleghe per la "riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", da attuare in un arco temporale di dodici mesi.

La riforma investiva una pluralità di settori⁷⁵, spaziando dalle modifiche al Codice dell'Amministrazione digitale⁷⁶, alla riscrittura di alcuni istituti del procedimento amministrativo⁷⁷, alla riforma della dirigenza pubblica⁷⁸, alla semplificazione normativa mediante riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche⁷⁹, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche⁸⁰ e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale⁸¹.

In linea con le più recenti tendenze della legislazione delegante⁸², la legge delega prevedeva, quale ulteriore vincolo procedimentale, oltre al parere del Consiglio di Stato, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata o, a seconda dei casi, della Conferenza Stato – Regioni, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo.

⁷¹ (Martire, 2017, p. 199) l'A. ricorda tra i rari esempi di illegittimità costituzionale di leggi di delegazione per violazione dell'art. 76 Cost. la sentenza n. 47 del 1959 e 280 del 2004. Sulla pronuncia da ultimo citata, relativa alla Legge La Loggia: (Barbero, 2004, p. 2 e ss.).

⁷² (Marchetti, 2017, p. 13).

⁷³ "E' pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa." sent. Corte cost. 251 del 2016 punto 3 Considerato in diritto. Il passaggio è evidenziato, tra gli altri, da (Poggi, Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, 2017, p. 3).

⁷⁴ Senza pretese di completezza, si ricordano i contributi di: (Ambrosi, 2017); (Amoroso, 2017); (Antonini, La sentenza Corte cost 251/2016: problemi e prospettive, 2017); (Balboni, La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni .. e l'intendenza seguirà, 2017); (Barbareschi, 2017); (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017); (Calvieri, 2017); (D'Auria, 2017); (D'Amico G., 2017); (Lugarà, 2017); (Marshall, 2016); (Martire, 2017); (Rivosecchi G., 2017); (Sandulli, 2017); (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017).

⁷⁵ Oltre alle deleghe citate nel testo, si ricordano anche quelle relative alla revisione delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza (art. 7), alla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato (artt. 8 – 10), alla riforma dell'Avvocatura dello Stato (art. 12), alla semplificazione dell'attività degli enti pubblici di ricerca (art. 13), alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche (art. 14). E' previsto, inoltre, il riordino dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti (art. 20). La legge contiene infine una clausola di salvaguardia delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 22) ed una disposizione di invarianza finanziaria (art. 23).

⁷⁶ Art. 1, legge n. 124/2015.

⁷⁷ Riforma di conferenza di servizi, silenzio-assenso, SCIA e autotutela artt. 2 – 6, legge n. 124/2015.

⁷⁸ art. 11, legge n. 124/2015.

⁷⁹ art. 17, legge n. 124/2015.

⁸⁰ art. 18, legge n. 124/2015.

⁸¹ art. 19, legge n. 124/2015.

⁸² Si rinvia a quanto illustrato al paragrafo 6.1.2.

Solo per alcune fattispecie, la legge delega richiedeva invece espressamente l'acquisizione dell'intesa⁸³. In particolare, l'intesa era prevista per lo schema dei decreti legislativi per l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (cd. SCIA) o di silenzio-assenso⁸⁴ e, nell'ambito dei decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, per l'istituzione di un ruolo unico dei dirigenti regionali⁸⁵ nonché di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali⁸⁶, previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato – Regioni e di Conferenza Stato-citta'.

Alcune disposizioni della legge delega in materia di modifica del Codice amministrazione digitale (di seguito, anche CAD), di dirigenza pubblica, nonché di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, vennero impugnate in via principale, perché ritenute lesive delle prerogative regionali e in particolare del principio di leale collaborazione.⁸⁷

Nell'accogliere quasi tutte le censure⁸⁸, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge delega relative alla dirigenza pubblica e al lavoro alle dipendenze della PA nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero acquisiti previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni⁸⁹; ha, altresì, dichiarato l'incostituzionalità di altre disposizioni in materia di partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali nella parte in cui prevede che i decreti attuativi siano adottati dal Governo previo parere anziché previa intesa in sede di Conferenza unificata⁹⁰.

Trattasi di una sentenza manipolativa⁹¹, in cui la Corte costituzionale, nell'imporre per la prima volta l'applicazione di procedure collaborative all'*iter* di una fonte primaria, ha fondato l'intero impianto argomentativo sulla violazione del principio di leale collaborazione, intervenendo non solo sulle forme concertative (intesa al posto del parere) ma anche sulle sedi ritenute più opportune per lo svolgimento della concertazione (Conferenza Stato – Regioni anziché Unificata).

Procedendo con ordine, occorre innanzitutto cogliere, delle tante sfaccettature che il principio di leale collaborazione ha assunto nella giurisprudenza costituzionale⁹², quale sia quello applicato dalla sentenza in esame.

Dalla lettura della motivazione emerge chiaramente come il filo rosso che lega la dichiarazione di incostituzionalità di ben quattro ambiti materiali oggetto di delega sia l'intreccio di

⁸³ In disparte l'intesa in sede di Conferenza unificata richiesta dall'art. 4, legge citata, per l'emanazione di un regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, nel testo sono citati i casi di intesa imposta dalla legge delega per l'emanazione di decreti legislativi.

⁸⁴ L'art. 5 comma 2, legge citata, prevede per l'emanazione dei decreti legislativi l'acquisizione dell'intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata.

⁸⁵ Art. 11, comma 1, lett. b), n.) 2, l. 124/2015.

⁸⁶ Art. 11, comma 1, lett. b), n.) 3, l. 124/2015.

⁸⁷ Ricorso per legittimità costituzionale 19 ottobre 2015 n. 94 promosso dalla Regione Veneto e pubblicato in GU 1^a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 50 del 16-12-2015

⁸⁸ E' stata infatti dichiarata infondata la sola questione della delega relativa al Codice dell'Amministrazione digitale (art. 1) e inammissibile la questione sollevata con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria (art. 23).

⁸⁹ Si tratta dei punti 1) e 2) del dispositivo della sent. Corte cost. n. 124 del 2016, relativo rispettivamente all'incostituzionalità degli artt. 11 e 17, l. 124/2015.

⁹⁰ Si tratta dei punti 3) e 4) del dispositivo della sent. Corte cost. n. 124 del 2016, relativo rispettivamente all'incostituzionalità degli artt. 18 e 19, l. 124/2015.

⁹¹ Del tipo sostitutivo di "procedura".

⁹² Sul punto si rinvia all'analisi effettuata nel capitolo 4.

competenze statali e regionali, potenzialmente incise dall'intervento riformatore del legislatore delegato.⁹³

Si tratta, dunque, della declinazione del principio collaborativo quale criterio risolutore dei conflitti tra i due soggetti istituzionali titolari di potestà legislativa, lo Stato e le Regioni.⁹⁴

La stessa Corte, nel dare atto del proprio mutato orientamento, ha cura di precisare che, ancorché secondo costante giurisprudenza il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, *“Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità di ricorso all'intesa.”*⁹⁵

Per quanto attiene alla riforma della dirigenza pubblica, infatti, vengono in rilievo sia competenze statali in materia di ordinamento civile (trattamento economico, responsabilità dei dirigenti), sia competenze concorrenti (disciplina della dirigenza sanitaria), sia competenze residuali delle regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (procedure per l'accesso al ruolo, conferimento e durata degli incarichi).⁹⁶

Analogamente quanto alla disciplina del lavoro alle dipendenze della PA, ormai privatizzato e soggetto alle norme dell'ordinamento civile e ai principi di coordinamento della finanza pubblica, da una parte, nonché alla materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali, dall'altra.⁹⁷

Lo stesso incrocio di competenze si ritrova in relazione alle società a prevalente partecipazione pubblica, riconducibile sia all'ordinamento civile (per il regime giuridico di soggetti di diritto privato) e alla tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale, nonché all'organizzazione amministrativa regionale (con riferimento alle modalità organizzative per l'erogazione dei servizi e l'espletamento delle funzioni), di competenza regionale.

Anche la riforma del settore dei servizi pubblici locali si colloca, secondo la giurisprudenza costituzionale, al crocevia di una molteplicità di materie, da quella esclusiva statale della tutela della concorrenza per i servizi di interesse economico generale, a quella residuale regionale per tutti quei servizi che, invece, non siano strumentali a garantire la concorrenza.⁹⁸

In tutte le fattispecie richiamate di concorso di competenze, la Corte, non potendo fare applicazione del cd. criterio della prevalenza – essendo tutte le attribuzioni statali e regionali parimenti coinvolte nell'ampio disegno riformatore delineato dal legislatore delegante - opta, in seconda battuta, per l'applicazione del principio di leale collaborazione. In tal modo, l'intervento statale di riforma della pubblica amministrazione delineato dal legislatore delegante è ritenuto non costituzionalmente illegittimo, in quanto volto a garantire esigenze di unitarietà, alla condizione che sia rispettato il principio di leale collaborazione.

Il rispetto di tale principio viene invocato sotto un duplice aspetto, ovvero, con riferimento alla modalità del raccordo da una parte, e alla sua sede, dall'altra.

⁹³ In particolare, la lesione del principio di leale collaborazione è richiamata al punto 4.2.2 (con riferimento alla dirigenza pubblica), 6.1 (con riferimento al lavoro alle dipendenze della PA), 7.1 e 8.1 (con riferimento rispettivamente alle partecipazioni azionarie e ai servizi pubblici locali).

⁹⁴ Si rinvia, in particolare, al par. 4.1.1.

⁹⁵ Punto 3 Considerato in diritto (corsivo nostro).

⁹⁶ Punto 4.2.1 Considerato in diritto.

⁹⁷ Punto 6.1 Considerato in diritto.

⁹⁸ Punto 8.1 Considerato in diritto.

Quanto alle modalità della concertazione, è significativo notare che in motivazione viene più volte sottolineata l'inadeguatezza del parere come forma di raccordo, in quanto reputato inadeguato "a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali"⁹⁹. Per contro, l'intesa, in quanto contraddistinta da "genuine trattative"¹⁰⁰, appare "l'unica forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali"¹⁰¹.

Fin qui, a prima lettura, nulla di nuovo. Si è già dato atto, infatti, di come, nell'ambito dell'attività delle Conferenze, l'intesa si distingua dal parere proprio per una "carica collaborativa" più intensa.¹⁰²

La più attenta dottrina, tuttavia, non ha mancato di osservare come, nell'ambito dell'intera decisione, non si riscontrino argomentazioni a supporto della tesi secondo cui il parere sarebbe uno strumento insufficiente, e dunque "incompatibile" con la Costituzione, tanto da determinare la caducazione, *in parte qua*, delle disposizioni di delega.¹⁰³

Oltre a questa prima "fuga in avanti", stupisce, inoltre, il successivo *obiter* della Corte, che fa intravedere alle Regioni la possibilità di uno squarcio nella cortina della partecipazione ai procedimenti legislativi statali, tanto da farli assurgere al ruolo di "co-normatori" assieme al legislatore delegante.

Si legge, infatti: "Come già detto in precedenza, l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento."¹⁰⁴

Sembra, quindi, che la Consulta abbia innalzato il livello della concertazione imponendo una forma di raccordo più intensa, non solo e non tanto per "compensare" le Regioni dell'avvenuta compressione delle loro attribuzioni, ma anche per consentire alle Regioni medesime di partecipare alle *decisione politica*, orientando le scelte governative negli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, sfruttando al massimo, quindi, le potenzialità collaborative dello strumento dell'intesa.

La decisione che si commenta, dunque, potrebbe essere letta come un'ulteriore tentativo della Corte di garantire la partecipazione dei livelli regionali – incisi nelle loro funzioni – alla determinazioni statali, in chiave compensativa, valorizzando il tratto più significativo della leale collaborazione.¹⁰⁵

In quest'ottica, sembra palesarsi come la sentenza n. 251 del 2016 si ponga come uno sviluppo della precedente giurisprudenza. Mentre, infatti, la chiamata in sussidiarietà riconduce allo Stato l'esercizio della funzione legislativa nelle materie in cui ha esercitato l'attrazione della funzione amministrativa, e dunque esercita la prima in funzione strumentale alla seconda; la

⁹⁹ Corte cost. n. 251 del 2016 punto 4.2.2 Considerato in diritto: "Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2, c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolubili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a temperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento."

¹⁰⁰ Punto 4.2.2 Considerato in diritto.

¹⁰¹ Punto 6.1 Considerato in diritto.

¹⁰² Si rinvia sul punto al paragrafo 5.4.2.

¹⁰³ In termini di argomentazioni "apodittiche" della Corte si esprima (Martire, 2017, p. 210).

¹⁰⁴ Punto 6.2 Considerato in diritto.

¹⁰⁵ In questo senso: (Covino, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, 2018, p. 140).

decisione in parola si muove su un piano più alto, di valorizzazione della partecipazione dei livelli di governo alle determinazioni della volontà dello Stato, imponendo la procedimentalizzazione di tale partecipazione all'attività legislativa delegata.¹⁰⁶

Quanto alle sedi, in due occasioni la Corte provvede a sostituire "il luogo" della concertazione, modificando, ancora una volta, la procedura tratteggiata dalla legge delega.

Con riferimento ai decreti legislativi da adottarsi in materia di dirigenza pubblica e riforma della disciplina del lavoro alle dipendenze della PA, infatti, il giudice delle leggi ritiene luogo più "idoneo" di raccordo la Conferenza Stato - Regioni rispetto alla Conferenza Unificata laddove "le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali".¹⁰⁷

Come si ricorderà, non erano sconosciute alla giurisprudenza costituzionale le sentenze cd. "additive di collaborazione", ma si era sempre trattato di procedure collaborative (per modalità e per sedi) imposte per l'adozione di fonti di secondo grado, "a valle" della fonte primaria.¹⁰⁸

6.2.1. Analisi della sentenza n. 251 del 2016: novità o punto d'approdo della Corte?

Quanto poc'anzi affermato sembrerebbe, di per sé, sufficiente a dare risposta al quesito cui è dedicato il presente paragrafo, relativo alla portata innovativa della pronuncia in commento.

L'imposizione dell'intesa nel procedimento di adozione dei decreti legislativi delegati costituisce, senza dubbio alcuno, una novità di non scarso rilievo nel panorama della leale collaborazione, che merita approfondimento, anche alla luce dei numerosissimi commenti suscitati in dottrina dalla sentenza in questione.

Se, infatti, con generale riferimento all'impianto della legge delega, i possibili profili di incostituzionalità erano stati rilevati dalla dottrina, che si è espressa al riguardo come di una sentenza "annunciata"¹⁰⁹, il coinvolgimento necessario delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo - coinvolgimento, secondo alcuni, del tutto imprevedibile¹¹⁰, anche in quanto *extra petita*¹¹¹ - rappresenta un momento di svolta, se non di vera e propria rottura, rispetto all'orientamento consolidato.¹¹²

Anche in relazione al fatto che la pronuncia in esame integri una vera e propria "svolta", si sono registrate diverse opinioni.

Secondo alcuni, con la sentenza in esame la Corte ha riattivato "potenzialità insite" nella propria giurisprudenza¹¹³, e in particolare, nei noti precedenti n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, su

¹⁰⁶ In questi termini: (Covino, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, 2018, p. 144).

¹⁰⁷ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016, punti 4.2.1 e 6.1 Considerato in diritto.

¹⁰⁸ Negli stessi termini (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 6).

¹⁰⁹ In tal senso: (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 12 e ss.).

¹¹⁰ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 2)

¹¹¹ In dottrina è stata critica l'imprevedibilità ovvero la mancanza di "calcolabilità" della sentenza (D'Amico G., 2017, p. 1 e ss.). Sottolinea infatti il medesimo A. che, né nell'impugnativa regionale né nella sintesi dei motivi di ricorso operata nella parte "in fatto" della pronuncia è rinvenibile una richiesta di intesa nel procedimento di formazione dei decreti legislativi. Secondo questo A., dunque, la Corte avrebbe pronunciato *extra petita*, interpretando le doglianze della Regione ricorrente come una richiesta di intervento più forte già nella fase di formazione dei decreti e non, invece, come la domanda di un'additiva di intesa nella fase di attuazione della normativa delegata.

¹¹² (D'Amico G., 2017, p. 1).

¹¹³ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 4).

cui si è già diffusamente intrattenuti. Come si ricorderà, nella seconda delle due pronunce richiamate, la Corte, nel richiedere che la legge che opera la chiamata in sussidiarietà sia adottata con un iter in cui “assumano dovuto risalto le attività concertative”, senza specificare se tali attività dovessero intervenire “a monte” o “a valle” del procedimento legislativo, sembrava aver aperto un varco alla collaborazione Stato-Regioni in una duplice direzione: una relativa al procedimento formativo della legge, l'altra, successiva, relativa all'esercizio delle funzioni amministrative. Come si è potuto esaminare nel corso del presente lavoro, tale varco è stato subito richiuso dalla giurisprudenza successiva.

Secondo altri, al contrario, la sentenza contiene un elemento fortemente innovativo, ovvero che, per la prima volta, non è il contenuto di atti sub-legislativi ma quello di una fonte primaria a dover essere “negoziato” tra i due legislatori.¹¹⁴

L'attenzione della dottrina si è anche appuntata su un passaggio della motivazione in cui la Corte sembra avvicinare i procedimenti di formazione della normazione delegata ai procedimenti di formazione di atti amministrativi.

Si legge, infatti: *“Quest'ultima (la leale collaborazione, n.d.r.) si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.”*¹¹⁵

In senso critico, è stato osservato come il ragionamento effettuato dalla Corte sembri spostare i termini della precedente giurisprudenza dalla natura dei procedimenti coinvolti (solo quelli di formazione di atti amministrativi e non di quelli legislativi) al tipo di attività esercitata. In altri termini, sembrerebbe che le procedure collaborative debbano applicarsi in caso di attuazione della normativa, senza che rilevi che tale attuazione avvenga con atti amministrativi o con decreti legislativi. Per tale via, il decreto legislativo, “attratto” nelle procedure di leale collaborazione, parrebbe degradato al rango di un qualsiasi atto amministrativo, con svilimento della sua natura di atto avente forza di legge.¹¹⁶

Gli aspetti di più evidente cambiamento ravvisati nella decisione in esame riguardano, tuttavia, il procedimento di delegazione legislativa.

È stato osservato, infatti, che la Corte costituzionale non aveva mai censurato norme contenute in leggi di delega con riferimento all'adeguatezza della forma di collaborazione scelta dal legislatore delegante.¹¹⁷ In qualche raro caso essa si era limitata a prospettare l'eventualità, per l'ipotesi di mancata acquisizione del parere prescritto dalla legge di delega¹¹⁸.

Alcuni Autori, inoltre, hanno posto l'accento sulla natura che i limiti relativi alle intese assumono alla luce della decisione in commento, rilevando - o meno - profili di significativa novità.

¹¹⁴ (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 4).

¹¹⁵ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016 punto 3 Considerato in diritto.

¹¹⁶ (D'Amico G., 2017, p. 9).

¹¹⁷ (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 4) (Marchetti, 2017, p. 14).

¹¹⁸ Sent. Corte cost. n. 33 del 2011.

Per cogliere il significato di tali rilievi, occorre riprendere la distinzione – cui si è già accennato,¹¹⁹ - tra i limiti cd. “minimi”, che costituiscono vincoli per il legislatore delegato e, ancor prima, presupposti di validità della legge delega, ed i limiti cd. “ulteriori”, che sarebbero invece nella piena disponibilità delle Camere, potendo il legislatore delegante scegliere, di volta in volta, se inserirli o meno nella legge delega.

Proprio con riferimento al sindacato sui limiti della delega, per una prima impostazione la decisione in parola non sarebbe “qualitativamente diversa” da altre sentenze con le quali la Corte è in più modi intervenuta su leggi di delega, annullandone disposizioni o dandone una precisa interpretazione. In particolare, essendo pacifico che la Corte sia competente a sindacare l’eventuale inosservanza di limiti ulteriori, sotto il profilo dell’eccesso di delega, appare conforme al sistema che la delega medesima sia oggetto di una dichiarazione di incostituzionalità, anche di tipo additivo-manipolativo, che intervenga su uno dei limiti ulteriori.¹²⁰

Secondo un’altra opinione, la sentenza in esame si spinge invece oltre la consolidata giurisprudenza in materia di “limiti ulteriori”, perché richiede – nell’ambito dei suddetti limiti - la necessità della previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni o di Conferenza Unificata come prescrizione procedimentale per l’adozione di decreti legislativi, che tocchino materie di competenza statale e regionale “inestricabilmente connesse”: in tal modo la Corte assegnerebbe, dunque, un rilievo forte, anche sul piano del procedimento legislativo, al principio collaborativo.¹²¹

Secondo un’ulteriore tesi, la decisione in parola sembrerebbe addirittura spostare le intese dalla categoria dei “limiti ulteriori” a quella dei “limiti minimi”. Con la pronuncia in parola, le intese non sarebbero più considerate vincoli procedurali nella disponibilità del Parlamento ma costituirebbero “limiti essenziali”, integrativi dell’art. 76 Cost.: il legislatore delegante non potrebbe, quindi, esimersi dal prevedere il ricorso alle intese tra il Governo e le Autonomie territoriali, pena l’invalidità della legge stessa.¹²²

L’aver “passato al setaccio” l’intera decisione nei suoi percorsi argomentativi consente di trarre le prime conclusioni in merito all’orientamento inaugurato con la sentenza n. 251 del 2016.

L’apertura della Corte all’operatività del principio collaborativo concede di puntare alcuni paletti in favore della collaborazione leale ma, allo stesso tempo, suscita alcune profonde incertezze.

Tra i primi, vanno annoverati due punti fermi.

Il primo punto è che la novità apportata dalla pronuncia in esame è data dall’utilizzo del parametro della leale collaborazione, in sé e per sé considerato (art. 5 e 120 Cost.), per giungere ad una declaratoria di incostituzionalità di una fonte primaria.¹²³

Il secondo punto, colto dalla più attenta dottrina¹²⁴, concerne l’utilizzo di tale parametro declinato nella forma della “necessaria previa intesa”, non con riferimento all’istituto della chiamata

¹¹⁹ Si rinvia al par. 6.1.2.

¹²⁰ (Ambrosi, 2017, p. 520).

¹²¹ (Amoroso, 2017, p. 474).

¹²² (Martire, 2017, p. 209). Anche per (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 4), i moduli collaborativi costituiscono un contenuto necessario della delega, a pena di incostituzionalità.

¹²³ (Calvieri, 2017, p. 6).

¹²⁴ Di “progressivo slittamento del paradigma cooperativistico” rappresentato dall’intesa in senso forte, introdotto dalla sentenza n. 303 del 2003, esclusivamente in relazione alla sussidiarietà legislativa per l’attrazione di funzioni a livello statale, successivamente declassato ad intesa doverosamente superabile dalla parte statale: (Rivosecchi G., 2017, p. 297).

in sussidiarietà, bensì con riferimento all'individuazione di un criterio per risolvere gli intrecci di competenze legislative.

Come si ricorderà, esaminando la giurisprudenza costituzionale si è messo in luce come tale principio venga utilizzato, in ambito legislativo, quale criterio sussidiario per dipanare gli intrecci di materie rispetto al criterio della prevalenza¹²⁵. Si è dato atto, infatti, di come il giudice delle leggi adoperi il principio di leale collaborazione quando non è possibile ricondurre la disciplina scrutinata alla “prevalente” competenza statale. In tali ipotesi, dal principio collaborativo viene fatto discendere l'obbligo di una collaborazione “a valle” o “in uscita”, e cioè sul mero piano dell'attuazione amministrativa della legge.

L'elemento di novità della pronuncia in esame concerne, dunque, il duplice passaggio compiuto dalla Corte sia per l'impiego del modulo collaborativo, elaborato e sinora utilizzato solo con riferimento alla attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa¹²⁶, sia per l'affermazione netta, ma scarsamente motivata, in merito all'utilizzo dell'intesa quale unico strumento idoneo a garantire una effettiva concertazione.

Venendo, infine, alle questioni ermeneutiche che la pronuncia in esame lascia aperte, occorre evidenziare due aspetti problematici.

Il primo concerne la difficile scelta in merito all'applicazione della criterio della prevalenza ovvero a quello della leale collaborazione, di fronte ad un quadro di competenze fortemente connesse. Come noto, si tratta di una scelta che è rimessa, in definitiva, alla Corte costituzionale in sede di scrutinio di legittimità delle leggi; l'esame del contenzioso costituzionale ha dimostrato, tuttavia, come tale scelta appaia a volte frutto di elementi imponderabili, in quanto effettuata senza seguire criteri predeterminati: essa presenta, dunque, elevatissimi margini di imprevedibilità.

Proprio a tale proposito si è osservato, infatti, in dottrina, che stabilire se l'intreccio di competenze sia - o meno - risolvibile con il criterio della prevalenza costituisce una decisione che si pone - nella tradizione del regionalismo italiano - a cavallo tra profili di merito e di legittimità, ed è connotata da una notevole opinabilità.¹²⁷

Il quesito che ci si pone non è fine a se stesso, perché è da tale imponderabile decisione che dipende, in prima battuta, la stessa applicabilità dello schema argomentativo della Corte. In altri termini, in un giudizio di legittimità di una legge delega che presenti un forte intreccio di competenze, solo qualora la Corte non dovesse rinvenire una “prevalente” materia statale, potrà venire in gioco la partecipazione regionale al procedimento di delegazione legislativa per mezzo dell'intesa.

In secondo luogo, va altrettanto attentamente considerato come la Corte non enunci i criteri in base ai quali dovrebbe ritenersi necessaria l'imposizione dell'intesa in luogo del parere.

Si è prospettato, pertanto, in dottrina, il rischio di una grave situazione di incertezza circa la validità di una qualsiasi legge delega, dei conseguenti decreti legislativi, finanche di qualsiasi altra

¹²⁵ Si rinvia al par. 4.1.1.

¹²⁶ E' da notare, inoltre, che i precedenti richiamati dalla Corte nella sentenza n. 251 del 2016 concernono, appunto, l'utilizzo del principio collaborativo nella funzione amministrativa: si tratta delle sentenze n. 1 e 21 del 2016, relative rispettivamente alla legittimità costituzionale della disciplina del *condhotel* (che prevede l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - che deve definire le condizioni di esercizio del *condhotel* - “previa intesa”, in sede di Conferenza Unificata) ed alla illegittimità costituzionale della disciplina dei *marina resort* (nella parte in cui non prevedeva che la configurazione delle strutture organizzate per l'ormeggio delle unità da diporto ormeggiate debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa nella Conferenza Stato - Regioni).

¹²⁷ (Mainardis, Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità, 2016, p. 844)

fonte normativa primaria dello Stato, laddove tali fonti si propongano di regolare «fenomeni sociali complessi».

Tale rischio riguarda larghi settori normativi, essendo quasi tutti quelli di oggi fenomeni sociali complessi, in larga parte caratterizzati da “una fitta trama di relazioni”, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse. Il fenomeno ricorrente, piuttosto, è infatti quello inverso, in cui nelle leggi vi è confluenza di interessi distinti, che fanno capo sia allo Stato sia alle Regioni¹²⁸.

In definitiva, la Corte costituzionale, in questa partita, sembra essere non solo l'arbitro, ma anche il soggetto cui è affidata la determinazione delle regole di gioco, non previamente codificate.

6.2.2. Esame del *decisum*: quale intesa, debole o forte?

Nella non facile interpretazione di alcuni passaggi motivazionali, occorrerà ancora interrogarsi sulla natura “forte” o “debole” dell'intesa imposta dal giudice delle leggi, dando atto delle prese di posizione della dottrina in merito.

Pare utile riprendere, sul punto, le parole della Corte, la quale, nelle premesse, osserva che *“le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» (...). Non si prefigura una «drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra» (...). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (...), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo”*.¹²⁹

Secondo una prima impostazione, da questi enunciati dovrebbe trarsi una preferenza da parte del giudice delle leggi per l'intesa “forte”, in tal senso dovendosi leggere le indicazioni relative ai meccanismi per il superamento delle divergenze che si fondino sulla previsione di trattative reiterate.¹³⁰

Secondo un'opposta lettura, il medesimo passaggio dovrebbe far propendere per l'intesa cd. “debole”.¹³¹ E ciò anche in considerazione del fatto che sarebbe inammissibile riconoscere alle Regioni un vero e proprio potere di veto, in grado di ostacolare in maniera definitiva il procedimento di delegazione legislativa.¹³²

In aderenza a questa seconda (e nettamente maggioritaria) opzione interpretativa, è stato sottolineato che considerare l'intesa in questione come in senso “debole” e non “forte” sarebbe “l'unico modo per “contenere” gli effetti (altrimenti davvero dirimpenti) della pronuncia. Di

¹²⁸ (Ambrosi, 2017, p. 542).

¹²⁹ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016 punto 3 Considerato in diritto.

¹³⁰ In questo senso: (Agosta S. , Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A., 2017, p. 3)

¹³¹ Nel senso opposto, invece: (Rivosecchi G. , 2017, p. 296); (D'Amico G. , 2017, p. 1 e ss.); (Covino, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, 2018, p. 101); (Barbareschi, 2017, p. 10).

¹³² (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 7) (Marchetti, 2017, p. 21 e ss.) (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 6).

conseguenza, l'intesa dovrebbe essere letta come un obbligo a svolgere reiterate trattative, da conciliarsi, però, con i tempi dati per l'attuazione della delega.¹³³

In mancanza di ulteriori specificazioni, la tesi maggioritaria ritiene che l'intesa prescritta dalla sentenza sia quella ordinaria, prevista dall'art. 3 del d.lgs. 281 del 1997, che consente la decisione finale del Governo. Al riguardo, pare decisivo l'argomento secondo cui il mancato raggiungimento dell'intesa non può precludere di per sé l'adozione dell'atto, essendo il decreto legislativo un atto governativo a struttura necessariamente unilaterale.¹³⁴

Secondo una terza impostazione¹³⁵, tuttavia, andrebbe stemperata la distinzione tra intesa "in senso forte" e "in senso debole", dal momento che, dopo un'iniziale fase di netta diversificazione tra le due figure, è nella stessa giurisprudenza della Corte che si rinviene la progressiva affermazione della necessaria previsione di meccanismi di superabilità dell'intesa da parte del Governo.

Come si è già ricordato¹³⁶, infatti, il giudice delle leggi ha di recente affermato che le intese dovrebbero consentire l'adeguato sviluppo delle trattative - al fine di superare le divergenze - non potendosi ammettere l'estrema conseguenza del blocco procedimentale. In questo quadro, l'inerzia di una delle parti non può determinare uno stallo definitivo ma, per converso, nemmeno il mero decorso del tempo può legittimare, di per sé, l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'istituzione centrale. In altre parole, secondo una lettura costituzionalmente orientata del d.lgs. n. 281/1997, sarebbe individuabile una sola categoria di intesa che, per andare immune da censure di illegittimità costituzionale, deve trovare una concretizzazione effettiva.¹³⁷

Che si ragioni di intesa "debole", o di una nuova categoria di intese comunque sempre superabili dal Governo, poco importa, purché ci si intenda sul fatto che, soprattutto in materia di legislazione delegata, nell'impossibilità di raggiungere un'intesa la decisione finale non può che essere rimessa nelle mani del Governo.

Delle due, infatti, l'una: o si tratta di intesa in senso forte, ed allora si porrebbero seri dubbi di costituzionalità sul piano delle fonti; o, come, si ritiene, tali intese devono considerarsi in senso debole, ed allora, proprio perché produttive di effetti analoghi a quelli determinati dai pareri obbligatori, la dichiarazione di incostituzionalità avrebbe come unico risultato quello di provare a favorire trattative.¹³⁸

In continuità con il terzo orientamento citato, che nega l'esistenza di una forte contrapposizione tra le due figure di intesa, ci si è provocatoriamente chiesti, infine, quale sia la differenza sostanziale che dovrebbe intercorrere tra il parere previsto dalla legge di delegazione e l'intesa imposta dalla sentenza della Corte.¹³⁹

La domanda è suggestiva, non solo perché riecheggia le conclusioni in merito ai contorni sfumati delle diverse modalità della collaborazione cui si è accennato nel corso di questo studio¹⁴⁰,

¹³³ (D'Amico G., 2017, p. 11).

¹³⁴ (Amoroso, 2017, p. 474).

¹³⁵ (Candido, La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita, 2016, p. 6).

¹³⁶ Si rinvia al par. 5.4.2.

¹³⁷ In questi termini: (Candido, La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita, 2016, p. 6).

¹³⁸ In tal senso: (Martire, 2017, p. 208); il medesimo A. sottolinea che tali trattative andrebbero incentivate attraverso meccanismi di natura politica più che giuridica, proprio mediante quella trasformazione delle istituzioni parlamentari cui la Corte stessa fa riferimento.

¹³⁹ (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 6).

¹⁴⁰ Si rinvia al capitolo 5 per l'esame delle forme, delle sedi e delle modalità della collaborazione.

ma anche perché paventa una sostanziale inutilità della decisione della Corte, che si risolverebbe in un mero “omaggio alla forma”¹⁴¹ privo di utilità pratica.

In senso contrario, tuttavia, va ribadita la funzione di “co-decisione” dell’intesa, rispetto alla mera funzione consultiva del parere¹⁴²; va rimarcato, inoltre, che l’una è adottata a maggioranza, l’altro, all’unanimità.¹⁴³

Che non si sia trattato di una pronuncia con effetti limitati alla natura del vincolo procedurale o, tanto meno, di natura estemporanea, legata alla decisione del caso concreto, è ciò che si cercherà di dimostrare nel capitolo che segue, dedicato al “seguito” della sentenza in esame.

¹⁴¹ L’espressione è di (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 8).

¹⁴² Solo ritenendo l’intesa in parola di tipo “forte”, inoltre, si potrebbe argomentare che l’intesa, a differenza del parere, non può essere pretermessa in forza del mero decorso del termine previsto per la sua acquisizione. Per l’intesa “debole”, come si ricorderà, l’art. 3 comma 3 del d.lgs. 281 del 1997 prevede che decorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l’oggetto e’ posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri possa provvedere con deliberazione motivata.

¹⁴³ (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016, p. 8).

7. IL SEGUITO DELLA SENTENZA CORTE COST. N. 251 DEL 2016 ED I SUOI EFFETTI

7.1. Il seguito della sentenza n. 251 del 2016

Prima di passare all'esame del seguito della sentenza n. 251 del 2016, che costituisce il perno attorno cui ruota il presente lavoro, occorre delimitare il perimetro del prosieguo della trattazione, escludendo gli argomenti, traenti spunto dalla decisione predetta e pure tecnicamente conseguenza di quest'ultima, sui quali non ci si intratterà.

In particolare, non sarà oggetto di trattazione specifica, in quanto estranea al principio di leale collaborazione, la questione della modulazione degli effetti della pronuncia alle sole disposizioni della legge delega, ovvero, riguardata dall'altro punto di vista, la questione della salvezza, espressamente affermata dalla Corte costituzionale, dei decreti legislativi attuativi.¹

Parimenti non sarà affrontato il tema relativo all'adeguatezza dello strumento, suggerito dal Consiglio di Stato, dei decreti legislativi correttivi, da utilizzare per sanare il vizio – procedurale – di incostituzionalità.²

Per entrambi questi profili, sia consentito dunque rinviare agli approfondimenti della dottrina.³

Così sgombrato il campo da alcuni dei riflessi - procedurali e sostanziali - della decisione di incostituzionalità, nel presente capitolo si analizzeranno le pronunce attraverso le quali l'orientamento inaugurato con la sentenza n. 251 del 2016 sembra essersi assestato, nonché quelle, ancora più recenti, che di tale orientamento hanno fatto applicazione.

Per valutare adeguatamente "la risposta" alle indicazioni della Corte, è stata anche presa in considerazione la produzione di deleghe legislative, successiva alla sentenza, e, in questo ambito, si è tentato di individuare a quali fonti avrebbero potuto trovare applicazione le nuove coordinate del paradigma collaborativo.

Nella seconda parte del presente capitolo si tratterà degli effetti della decisione, sia sul piano delle fonti sia su quello dei raccordi centro-periferia.

7.1.1. L'assestamento dell'indirizzo giurisprudenziale

Per valutare la portata del *revirement*, occorre innanzitutto soffermarsi sulla specificazione delle statuizioni della sentenza n. 251 del 2016 nella pronunce ad essa coeve.

¹ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016 punto 9 Considerato in diritto.

² Parere Consiglio di Stato, Commissione speciale, 17 gennaio 2017, n. 83, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/riforma-madia>.

³ Si rimanda, senza pretese di completezza, a (Poggi & Boggero, Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto, 2016) (D'Amico G., 2017) (Ambrosi, 2017) (Calvieri, 2017) (Marshall, 2016) (Barbareschi, 2017), (Amoroso, 2017).

In una decisione di poco successiva, la Consulta ha negato che possa sussistere una lesione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo ordinario *“e, a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell’art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d’urgenza”*.⁴

Se dunque, da un lato, la Corte ha ribadito la propria costante giurisprudenza relativa all’inapplicabilità delle procedure collaborative ai decreti legge, essa, d’altro lato, ha avuto cura di precisare che tale procedure non si applicano al procedimento legislativo *ordinario* (corsivo nostro), in tal modo anticipando quel chiarimento definitivo cui sarebbe approdata di lì a poco.

In una successiva sentenza, con riferimento alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ha ulteriormente precisato che: *“Occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi”*⁵. In tal modo, la Corte pare indirettamente voler restringere “il peso” del noto precedente al solo procedimento di formazione di una legge ordinaria. Il riferimento alla sentenza n. 251 del 2016, del resto, è esplicitato tra quelli citati nella motivazione.

Occorrerà, tuttavia, attendere circa un anno dalla sentenza del 2016 per la chiara delimitazione dell’indirizzo interpretativo inaugurato dal citato precedente⁶.

Decidendo in via principale sulla legittimità di alcune modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali (e, dunque, sulle modifiche apportate ad una legge “rinforzata”, in quanto approvata a maggioranza assoluta in forza della legge costituzionale n. 1 del 2012), la Corte ha rigettato la questione relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo che siffatto principio non imponga il coinvolgimento delle regioni nell’approvazione della legge ordinaria.

Con l’occasione, la Corte ha cura di specificare il discusso ambito applicativo della sentenza n. 251 del 2016.

Afferma, infatti, il giudice delle leggi: *“Se è vero che è stata recentemente dichiarata l’illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l’intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell’adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per*

⁴ Sent. Corte cost. n. 280 del 2016 punto 3 Considerato in diritto. Pare utile riportare l’intero passaggio della motivazione, con il quale la Corte ha dichiarato l’infondatezza della questione sollevata in riferimento al principio di leale collaborazione: *“Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell’attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà; e che l’esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, “vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell’art. 77 Cost., alla mera occorrenza di ‘casi straordinari di necessità e d’urgenza”* .”

⁵ Sent. Corte cost. n. 192 del 2017, Punto 8.3.1.1. del Considerato in diritto, che richiama anche espressamente, tra i precedenti, la sentenza n. 251 del 2016.

⁶ Sent. Corte cost. n. 237 del 2017, depositata in cancelleria il 10 novembre 2017.

*quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto.”.*⁷

Inoltre, argomenta la Corte, proprio la previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma, Cost.), non consente di desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi con le regioni medesime, oltre ai casi specifici considerati⁸.

Nella pronuncia da ultimo riportata, la Corte chiarisce la portata del proprio precedente e delimita chiaramente l'imposizione dell'intesa al solo procedimento di delegazione legislativa, escludendo che il principio collaborativo possa imporsi alla formazione della legge ordinaria, in ragione della mancata previsione di tale principio nelle fonti (sovraordinate o a competenza riservata), che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi.

Ciò che, tuttavia, sembra restare nell'ombra nel ragionamento del giudice delle leggi è l'argomento in forza del quale i soli decreti legislativi debbano essere ritenuti assoggettati al rispetto del principio collaborativo, pur essendo fonti equiparate alla legge.

Anche il procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati, al pari dei decreti legge e della legge ordinaria, è disciplinato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.⁹

Sembra potersi affermare che è proprio questo il punto debole del nuovo *trend* giurisprudenziale.

La Consulta, infatti, nemmeno nelle decisioni successive alla svolta del 2016 si adopera per chiarire perché l'inversione di tendenza in senso collaborativo debba riguardare una sola tra le fonti ordinarie.

A tale riguardo, l'unico appiglio utile per gli interpreti è costituito da un passaggio motivazionale della decisione che ha inaugurato la svolta – e già in precedenza evidenziato¹⁰ – secondo cui la leale collaborazione “*si impone... anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal governo sulla base dell'art. 76 Cost.*” e che “*tali decreti (...) finiscono per essere attratti nelle procedure di leale collaborazione*”¹¹

Nell'interpretazione che di tali enunciati è stata data, forse l'unica interpretazione possibile, si è posto l'accento sul lemma “attuazione”.

E infatti, ciò che accomuna il decreto legislativo alle altre fattispecie (atti amministrativi generali, regolamenti) alle quali finora la Corte aveva pacificamente applicato il principio collaborativo, è proprio l'*attuazione*, in una fase successiva, della legge, da parte dell'Esecutivo.

⁷ Sent. Corte cost. n. 237 del 2017 Punto 9 del Considerato in diritto.

⁸ Sent. Corte cost. n. 237 del 2017 Punto 9 del Considerato in diritto.

⁹ Anche secondo (Rivosecchi G., 2017, p. 300), bisognerebbe chiarire perché l'onere dell'intesa gravi soltanto sulla delegazione legislativa e non anche sulle leggi o sui decreti legge.

¹⁰ Si rinvia al par. 6.2.1.

¹¹ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016 punto 3 Considerato in diritto.

Solo in questo senso può spiegarsi, infatti, “l’attrazione” dei decreti legislativi alle procedure di leale collaborazione, al pari degli atti amministrativi o delle fonti secondarie.¹²

7.1.2. L’atteggiamento del legislatore delegante

Della “svolta collaborativa” inaugurata con la sentenza n. 251 del 2016 e precisata dalla successiva n. 237 del 2017, si trovano, tuttavia, solo sporadiche applicazioni in giurisprudenza.

Lo scarso utilizzo del paradigma collaborativo va rapportato, tuttavia, alle possibilità del suo effettivo utilizzo sul terreno del procedimento di formazione dei decreti legislativi.

Al riguardo, pare interessante notare che, dal deposito della sentenza n. 251 del 2016, su diciassette leggi contenenti deleghe al Governo¹³, solo cinque concernevano materie potenzialmente incidenti sulla competenza delle Regioni.¹⁴

Di queste cinque leggi, solo tre, in materia di riordino dei servizi sociali e di riordino della materia dello spettacolo, in quanto volte alla “*ristrutturazione di istituti che incidono sulle competenze statali e regionali*”¹⁵, potrebbero rientrare tra le tipologie di fonti per le quali la sentenza n. 251 del 2016 prescrive l’obbligo dell’intesa.

¹² Rileva, tra gli altri, questo profilo critico della motivazione (D’Amico G., 2017, p. 1 e ss.).

¹³ Legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici); Legge 8 marzo 2019, n. 20 (Delega al Governo per l’adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155); Legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari); Legge 8 agosto 2019, n. 86 (Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione); Legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2018); Legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute); Legge 1 dicembre 2018, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate); Legge 22 novembre 2017, n. 175 (Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia); Legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali); Legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017); Legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate); Legge 19 ottobre 2017, n. 155 (Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza); Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza); Legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario); Legge 22 maggio 2017, n. 81 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato); Legge 15 marzo 2017, n. 33 (Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali); Legge 16 marzo 2017, n. 30 (Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile).

¹⁴ Si tratta, in particolare, delle leggi delega n. 30/2017 in materia di sistema nazionale della protezione civile, n. 33/2017 in materia di riordino del sistema dei servizi sociali, della legge n. 175 del 2017 in materia di spettacolo e n. 162/2017 e n. 117/2019 recanti legge di delegazione europea rispettivamente per gli anni 2016-2017 e 2018.

¹⁵ Secondo l’espressione di Corte cost. n. 251 del 2016, punto 3 Considerato in diritto.

E infatti, sia il decreto legislativo attuativo della delega in materia sociale¹⁶, sia il decreto legislativo recante “Codice della protezione civile”¹⁷ recano nel preambolo, in conformità alle previsioni della relativa legge delega¹⁸, l’indicazione dell’avvenuta acquisizione dell’intesa.

Anche la legge delega in materia di spettacolo prevede l’obbligo dell’intesa in Conferenza unificata per l’emanazione dei decreti legislativi.¹⁹ La decretazione delegata, tuttavia, non è stata emanata nel termine previsto dalla delega.²⁰

La ricerca effettuata consente di trarre alcune prime conclusioni sul “seguito” della sentenza n. 251 del 2016.

Da un lato, nel triennio 2017 – 2019 la produzione di norme di delega è stata rivolta alla disciplina di ambiti di competenza pressoché esclusivamente statale, quali la materia penale, elettorale, l’ordinamento civile e la tutela della concorrenza.

Dall’altro, nelle rare occasioni in cui le deleghe hanno riguardato intrecci di competenze, pare potersi affermare che il Parlamento ha mostrato di recepire le indicazioni procedurali relative all’esercizio del potere delegante recate dalla medesima sentenza n. 251 del 2016.

Proprio la duplice circostanza che l’ambito materiale interessato dalla normazione delegata non abbia – se non in minima parte – coinvolto le competenze delle Regioni, da una parte, e che le Camere si siano dimostrate sensibili al rispetto del principio collaborativo, dall’altra, potrebbe spiegare come mai il principio di leale collaborazione non abbia avuto molta fortuna nella giurisprudenza successiva.

A tale principio sarebbe mancato, in sostanza, un solido terreno sul quale innestarsi.

7.1.3. La giurisprudenza successiva

Ciò premesso, occorre ora approfondire la ricerca relativa al “seguito” della sentenza, rivolgendo l’attenzione alle pronunce successive al *revirement*.

Le sentenze in cui viene scrutinato il rispetto del principio di leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo sono tre²¹.

La prima sentenza che viene in rilievo concerne proprio un decreto attuativo della legge delega n. 124/2015, oggetto di censura dalla Corte con la più volte citata sentenza n. 251 del 2016. In questa pronuncia, il principio di leale collaborazione ha costituito il fondamento per la

¹⁶ Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), adottato in attuazione della legge 15 marzo 2017, n. 33, recante: «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali».

¹⁷ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

¹⁸ Si vedano, rispettivamente, l’art. 1 della legge n. 33/2017 e l’art. 1 comma 5 della legge 30/2017.

¹⁹ Art. 2 comma 5 della legge n. 175 del 2017.

²⁰ Tutte le informazioni sono state tratte da www.parlamento.it.

Con particolare riferimento alla legge 175/2017, il cui termine per l’esercizio della delega è scaduto al 27 dicembre 2018, si veda http://www.parlamento.it/leg/ldl_new/v3/deleghe/2017_175.html

²¹ Dal novero sono state escluse le pronunce che applicano il principio di leale collaborazione a fonti sub legislative, richiedendo l’intesa in luogo del parere, in ossequio alla consolidata giurisprudenza, come ad esempio nelle recenti sentenze n. 72 e n. 74 del 2019.

declaratoria di incostituzionalità di una delle disposizioni contenute in un decreto legislativo di riordino delle Camere di commercio.²²

E' interessante notare che, tra le doglianze regionali, alcune investivano espressamente l'intera fonte normativa delegata a causa della mancata acquisizione dell'intesa in Conferenza, sia per violazione dell'art. 76 Cost., sia del principio collaborativo come declinato nella sentenza n. 251 del 2016.²³

Il giudice delle leggi ha ritenuto infondate, tuttavia, la questione sotto entrambi i profili²⁴.

In particolare, non è stata rinvenuta alcuna lesione dell'art. 76 Cost., perché il decreto legislativo è stato emanato in conformità alle previsioni della legge delega, che espressamente richiedeva l'espressione in Conferenza di un "parere".

Né è stata accolta la lamentata lesione del principio collaborativo, poiché il *petitum* riguardava un decreto legislativo e non la relativa legge di delegazione, cui solo si riferisce l'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sent. n. 251 del 2016. Diversamente, ha argomentato la Corte, si consentirebbe l'elusione del termine perentorio per l'impugnazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge previsti dall'art. 127 Cost.

²² Si tratta della sentenza Corte cost. n. 261 del 2017, relativo all'impugnazione del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

²³ Si veda il punto 3.2 della ricostruzione in fatto della sentenza n. 261 del 2017. *“La Regione Toscana deduce l’illegittimità costituzionale dell’intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 sotto un ulteriore profilo, sostenendo che violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione. Le camere di commercio operano in ambiti di competenza regionale concorrente e residuale e, quindi, a suo avviso, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, tale atto normativo avrebbe dovuto essere emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, non essendo sufficiente, per ritenere rispettato il principio di leale collaborazione, la previsione del parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.”* Prospettazioni in parte analoghe sono rinvenibili al punto 7.2 della ricostruzione in fatto della medesima sentenza: *“7.2.– Sotto un ulteriore profilo, il richiamato art. 3, comma 4, secondo la Regione Puglia, incidendo su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali, violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto la norma richiede il mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché l’intesa.”*

²⁴ Pare utile riportare per intero il passaggio motivazionale richiamato nel testo, ai punti 6.2.3 e 6.2.4 del Considerato in diritto, sentenza Corte cost. n. 261 del 2017: *“6.2.3.– La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l’art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto. Tale norma è stata dunque osservata, con conseguente inesistenza dell’ipotizzata violazione della legge delega. L’univoca formulazione di detta disposizione rende inoltre impossibile un’interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che imponeva appunto l’acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell’intesa della Conferenza Stato-Regioni.*

6.2.4.– Le questioni, nella parte in cui prospettano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato adottato, nell’osservanza della norma di delega, previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, necessaria ad avviso dalle ricorrenti, è connotata, in parte, da profili di novità. (Omissis) I principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, che tuttavia non conducono all’esito sostenuto dalle ricorrenti. (Omissis). Questa Corte ha dunque ritenuto ammissibile l’impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza. La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, in parte qua, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell’adozione del decreto delegato. Dall’altro, dimostra che l’eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all’osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. Pertanto, sulla scorta dei principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016, va affermato che, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell’interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l’impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall’art. 127, secondo comma, Cost. (omissis) Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall’osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche «può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale [...] della legge di delega, per violazione degli indicati [...] parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall’art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali» .”

In disparte le questioni procedurali, appare interessante un *obiter* in cui la Corte specifica quali siano i casi in cui la legge di delega può costituire oggetto di impugnazione, e segnatamente nelle ipotesi in cui tale delega appaia “*connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell’interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali*”.²⁵

Avuto riguardo al dispositivo della decisione in commento, va tuttavia osservato che la sola pronuncia di accoglimento non concerne la portata del principio collaborativo nell’ambito della funzione legislativa delegata, ma ha ad oggetto l’attuazione, in via amministrativa, del decreto legislativo.²⁶

Si tratta dunque, come è stato sottolineato, di una sentenza povera di soddisfazioni per le Regioni, dal momento che aggiunge poco al principio che l’attività amministrativa del Governo, anche in assenza di una esplicita prescrizione legislativa, debba essere condotta con una forma collaborativa più intensa (l’intesa in luogo del parere) con il sistema delle Autonomie territoriali.²⁷

In maniera analoga, con una pronuncia interessante dal punto di vista collaborativo ma non certo appagante per le istanze della Regione ricorrente, la Corte si è pronunciata in merito al riparto del contributo per l’esercizio delle funzioni in tema di viabilità ed edilizia scolastica, che la legge di stabilità 2016 aveva demandato ad un decreto ministeriale, “sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.”²⁸

Al riguardo, la Regione ricorrente si doleva del mancato coinvolgimento delle Autonomie territoriali nell’adozione dell’atto amministrativo di riparto, essendo stato previsto il ricorso al mero parere e non all’intesa in Conferenza.

Nel corso del giudizio, tuttavia, la disposizione censurata veniva abrogata e il riparto in questione affidato direttamente ad un decreto legge²⁹. Lo *ius superveniens* conduce il giudice delle leggi ad una pronuncia in rito, di inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse, non avendo la disposizione censurata mai avuto applicazione.

Al di là dei profili processuali, ciò che merita sottolineare in questa sede è il passaggio argomentativo della pronuncia relativo all’ambito applicativo della leale collaborazione.

Si comprende infatti che, mentre le censure avanzate avverso la disposizione originariamente vigente avrebbero potuto trovare accoglimento, l’aver il legislatore “elevato la fonte” dal rango sub legislativo a quello legislativo impedisce l’accoglimento di ogni doglianza sotto il profilo della leale collaborazione. Tale principio, infatti, ribadisce la Corte, può trovare applicazione, solo a

²⁵ Si veda il punto 6.2.4 della sentenza Corte cost. n. 261 del 2017, riportato alla nota precedente.

²⁶ La sentenza Corte cost. n. 261 del 2017, infatti, ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza.

²⁷ (Bartole S., Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato-Regioni, 2017, p. 2804).

²⁸ Sentenza Corte cost. n. 44 del 2018.

²⁹ Nella specie: un decreto legge, con allegata una tabella recante l’indicazione degli importi.

determinate condizioni, nel procedimento di formazione della fonte delegata e non, come nella fattispecie scrutinata, alla decretazione d'urgenza.³⁰

Analogamente a quanto avvenuto con il precedente in materia di riordino delle Camere di commercio, il principio di leale collaborazione (declinato nel senso dell'imposizione dell'intesa in Conferenza per l'emanazione del decreto legislativo) viene espressamente dedotto come motivo di ricorso in un'altra recente pronuncia in materia ambientale.³¹

In particolare, si trattava dell'impugnazione di un decreto legislativo³² contenente un'ampia riforma della disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) contenuta nel Codice dell'Ambiente, in merito al quale le Regioni contestavano l'illegittima centralizzazione delle competenze, tanto normative quanto amministrative, in capo allo Stato.

Alcune doglianze si riferivano al contrasto dell'intero decreto legislativo col principio di leale collaborazione, in quanto l'iter di formazione avrebbe dovuto prevedere l'intesa con le Regioni. In particolare, secondo le prospettazioni delle ricorrenti, il principio della previa intesa deriverebbe direttamente dalla Costituzione e dovrebbe, pertanto, trovare applicazione anche in assenza di espresse previsioni della legge delega.

La Corte ha dichiarato la questione inammissibile, sulla base di rilievi di ordine procedurale del tutto analoghi a quelli già evidenziati nel richiamato precedente relativo alla riforma delle Camere di Commercio, ovvero per mancata tempestiva impugnazione della legge di delega.³³ Anche in questo caso, infatti, le doglianze in merito alla violazione del principio collaborativo avrebbero dovute essere indirizzate nei confronti della legge di delega, e non del decreto legislativo attuativo.

³⁰ Si ritiene utile riportare il passaggio della sentenza Sentenza Corte cost. n. 44 del 2018 cui si fa riferimento, al punto 6 Considerato in diritto: *“Una volta elevata la fonte del riparto – non più l'atto amministrativo, qual era il previsto decreto ministeriale, bensì le citate disposizioni di normazione primaria – le censure che in ipotesi la Regione ricorrente avrebbe potuto muovere – ma con autonoma e distinta impugnativa – necessariamente avrebbero avuto un contenuto ed un'articolazione argomentativa ben diversi, essendo ferma la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione (...). Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare, come questa Corte ha già affermato (...), che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni (...).”*

³¹ Sentenza Corte cost. n. 198 del 2018.

In particolare era stata dedotta dalla ricorrente la violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei principi e criteri stabiliti nella legge di delega e del principio di leale collaborazione. Con riferimento a questa seconda censura, il principio di leale collaborazione non sarebbe stato rispettato nel procedimento di adozione del decreto legislativo, poiché, secondo la Regione ricorrente, il Governo non si sarebbe adeguato ai rilievi né avrebbe cercato un'intesa, benché vi fosse tenuto in forza dell'intreccio di materie di competenza dello Stato e delle Province autonome: ciò, in conformità alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che in simile situazione subordina alle intese l'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata, diversamente dalla funzione legislativa esercitata dal Parlamento (è citata la sentenza n. 251 del 2016).

³² Si tratta del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014).

³³ sentenza Corte cost. n. 198 del 2018 Punto 3.4 del Considerato in diritto che si riporta: *“3.4.3.– L'eccezione di inammissibilità è fondata. Questa Corte ha già affermato che, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa» (sentenza n. 261 del 2017). Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017). La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili. Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di autorimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia (sentenza n. 261 del 2017).”*

7.2. Gli effetti sul sistema delle fonti

All'indomani del deposito della sentenza n. 251 del 2016, vari Autori si sono interrogati in merito all'ambito di applicazione della decisione, chiedendosi se la statuizione relativa all'obbligo di intesa debba essere considerata come applicabile ad ogni procedimento legislativo oppure, in maniera più ristretta, al solo procedimento di delegazione legislativa e, in questo secondo caso, fin dalla legge di delega³⁴.

In netta prevalenza, gli interpreti si sono orientati per ritenere che la strada più plausibile riguardi l'imposizione dell'intesa alla sola legge di delega. Diversamente opinando, infatti, si sarebbe giunti ad un reale stravolgimento degli equilibri della forma di Stato.³⁵

La presa di posizione della dottrina è stata confermata, come si è visto, dalla giurisprudenza successiva.

Anche tale lettura, tuttavia, non è priva di importanti conseguenze.

Innanzitutto, ritenere che il legislatore delegante sia sottoposto all'obbligo di intesa, qualora intervenga su istituti che presentano un incrocio di competenze, significa limitare la discrezionalità non solo del legislatore delegato ma anche del delegante.³⁶

In tal modo, il rispetto della leale collaborazione pare imporsi diversamente nel procedimento legislativo, secondo che si tratti del procedimento ordinario o del procedimento di legislazione delegata.

Il primo, infatti, sarebbe svincolato dalla previsione di specifiche modalità di collaborazione, al di fuori di quelle generalmente previste dal d.lgs. 281 del 1997, peraltro notevolmente svalutate dalla giurisprudenza costituzionale.

Il secondo, invece, in caso di incrocio di competenze, sarebbe soggetto all'obbligo delle intese, a pena di illegittimità costituzionale della legge di delega.

Per tale motivo, si è pure ipotizzato, in dottrina, una limitazione del ricorso alla delega da parte del legislatore, per sottrarsi al vincolo procedurale imposto dalla sentenza. Si è discusso, in sostanza, di una possibile "fuga dalla normazione delegata".

Al fine di scongiurare tale fenomeno, si è anche immaginato che l'intervento su istituti potenzialmente complessi possa essere sottoposto ad una sorta di riserva di delegazione legislativa, pur nella consapevolezza dell'assenza di basi di appoggio costituzionali a tale lettura.³⁷

Altra dottrina ha evidenziato, infine, come con la sentenza in esame la Corte potrebbe aver inteso arginare l'uso del decreto legislativo per evitare l'invasione dei sfere di competenza

³⁴ Con particolare riferimento alla legge di delega, cfr. (Marshall, 2016, p. 706): "Mi chiedo: l'intesa è necessaria ogni volta che il legislatore interviene in materie che coinvolgano competenze regionali, oppure solo quando vi interviene con la delega legislativa? La soluzione più coerente con quanto affermato nel punto 3 della sentenza sarebbe la prima: se il legislatore nazionale vuole intervenire in quelle materie, che lo faccia con legge parlamentare o con decreto legislativo non dovrebbe avere alcun rilievo ai fini del rapporto con le regioni e del riparto della potestà legislativa. Infatti, se il coinvolgimento delle regioni è necessario, non si vede perché esso debba avvenire nel momento dell'esercizio della delega e non nel momento del conferimento della delega: dato che l'incrocio di materie deriva da scelte del delegante, si potrebbe sostenere che dovrebbe essere il delegante stesso a mettersi d'accordo con le regioni, prima di delegare la funzione legislativa."

³⁵ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 4) (Marshall, 2016, p. 706) (Covino, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, 2018, p. 98).

³⁶ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 5).

³⁷ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 5).

regionale e locale e, dall'altro, mantenere in capo al Governo il potere di disciplinare determinati ambiti in chiave unitaria.³⁸

In senso diametralmente opposto, invece, è stato ipotizzato che il procedimento di delegazione legislativa potrebbe ora essere utilizzato dal legislatore statale proprio per intervenire in ambiti materiali in cui si sovrappongono titoli di competenza statale e regionale, introducendo procedure idonee a garantire il superamento dell'intesa, così consentendo maggiori incursioni in titoli di competenza regionale.³⁹

Al momento, non è ancora possibile tracciare un bilancio del fenomeno della decretazione delegata "previa intesa": e ciò, principalmente, a causa dello scarso "seguito" della pronuncia in esame, principalmente sul piano numerico della produzione normativa delegata concernente materie regionali.

7.2.1. Il decreto legislativo "previa intesa": una nuova fonte atipica?

Fino alla sentenza n. 251 del 2016, il legislatore delegante è stato libero di stabilire, nella legge delega, forme di raccordo e di cooperazione tra gli esecutivi.

La sentenza in esame si pone nell'ottica di limitare la discrezionalità del legislatore delegante imponendogli un obbligo di prevedere non solo, in generale, delle forme collaborative, ma addirittura prescrivendo l'intesa.⁴⁰

La Corte, in altri termini, parrebbe far discendere direttamente dal canone della leale collaborazione un obbligo costituzionale che si impone direttamente - quale principio di per sé applicabile - nella delegazione legislativa.⁴¹

La dottrina si è interrogata sul possibile impatto, sul sistema delle fonti, dell'imposizione dell'intesa al procedimento legislativo delegato.

In particolare, ci si è chiesti se i decreti delegati approvati sulla base di un'intesa possano essere modificati da una legge o da un atto avente forza di legge oppure deve ritenersi che tali decreti "previa necessaria intesa" siano delle fonti rinforzate, dotate di una maggiore forza passiva e dunque non modificabili se non da una fonte parimenti adottata "previa intesa".

Se si dovesse ritenere che il legislatore, dovendo in un secondo tempo modificare i decreti, debba necessariamente coinvolgere il sistema delle Autonomie attraverso le medesime modalità che hanno caratterizzato (e consentito, in quanto presupposti legittimanti la delega) la loro emanazione, si rischierebbe di ammettere l'introduzione, nell'ordinamento, di particolari decreti delegati, configurando una nuova "fonte atipica".⁴² Il che sarebbe, ovviamente, in contrasto con il principio di tipicità e tassatività delle fonti primarie.

³⁸ (Covino, Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale, 2018, p. 97).

³⁹ (Rivosecchi G. , 2017, p. 300).

⁴⁰ (Marchetti, 2017, p. 15).

⁴¹ (Rivosecchi G. , 2017, p. 300).

⁴² (D'Amico G. , 2017, p. 13), (Marchetti, 2017, p. 17), (Barbareschi, 2017, p. 20).

Diversamente opinando, la portata della “previa intesa” si esaurirebbe in un unico atto e non sarebbe in grado di vincolare la futura attività del legislatore.⁴³ Il che condurrebbe ad una rilettura senza dubbio riduttiva della portata innovatrice della sentenza.

A testimonianza del fatto che l'imposizione dell'intesa abbia effetti potenzialmente di grande impatto sulla produzione normativa, vanno segnalati vari tentativi della dottrina di limitare l'impatto dirompente della pronuncia.

Secondo alcuni, si potrebbe ritenere che la Corte abbia voluto restringere l'ambito di applicazione dei suoi enunciati, non tanto quando vi siano ambiti materiali caratterizzati da un intreccio di competenze, quanto espressamente nel caso di riforma di istituti che incidono su competenze inestricabilmente connesse⁴⁴. In altri termini, si potrebbe sostenere che la Corte ha inteso limitare il ricorso all'intesa solo nel caso in cui il legislatore intervenga su “plessi ordinamentali” caratterizzati dal fatto di disciplinare un medesimo oggetto (come ad esempio nel caso della dirigenza pubblica) e non su “mere” materie.⁴⁵

Secondo altri⁴⁶, invece, deve ritenersi che, ogniqualvolta il legislatore statale intenda delegare l'esercizio della funzione legislativa al Governo, se valuti che l'oggetto della delega abbia incidenza su materie e interessi regionali, debba necessariamente inserire un modulo collaborativo adeguato. In questo caso, la scelta effettuata dal legislatore potrà essere valutata nella sua ragionevolezza dal Giudice delle leggi, cui spetta verificare l'adeguatezza dello strumento concertativo.

In conclusione, poiché il sistema chiuso delle fonti non ammette l'introduzione di una nuova fonte atipica, il decreto legislativo adottato “previa intesa” deve ritenersi privo di forza passiva rinforzata e dunque sempre modificabile da una fonte di pari rango, anche se adottata in assenza di intesa.

Al riguardo sembra dirimente l'argomento, che si ricava dalla stessa giurisprudenza della Corte⁴⁷, secondo cui, poiché la Costituzione ammette solo casi tassativi di leggi ordinarie previa intesa⁴⁸, non può ritenersi sussistente una regola generale che attribuisca natura giuridica di fonti rinforzate alle intese non espressamente menzionate nella Carta.

Quanto all'ambito di applicazione della decisione sulla produzione normativa delegata, si tratta di un aspetto ancora poco chiaro dell'orientamento della Corte costituzionale, come si avrà modo di approfondire, nel capitolo successivo, sotto il profilo della giustiziabilità del principio di leale collaborazione.⁴⁹

7.3. Gli altri effetti sui sistemi di raccordo centro – periferia

A causa di una strana coincidenza temporale, la sentenza n. 251 del 2016 è stata depositata in cancelleria il 25 novembre 2016 e dunque a ridosso del *referendum* del 4 dicembre 2016, che ha bocciato la riforma costituzionale approvata dalle Camere pochi mesi prima.

⁴³ (Marchetti, 2017, p. 17).

⁴⁴ (Marchetti, 2017, p. 16).

⁴⁵ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 6).

⁴⁶ (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 3).

⁴⁷ Corte cost. sent. n. 237 del 2019, Punto 9 Considerato in diritto.

⁴⁸ Artt. 8 comma terzo, 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma, Cost.

⁴⁹ Si rinvia al par. 8.2.1.5.

Se il *referendum* avesse avuto un esito diverso, probabilmente la pronuncia sarebbe stata superata dagli eventi.

Siccome così non è stato, la dottrina ha proposto di affrontare uno dei principali nodi irrisolti del regionalismo italiano⁵⁰, ovvero la partecipazione delle Regioni alla formazione delle leggi in Parlamento, valorizzando il principio di leale collaborazione.⁵¹

Al riguardo, è stato infatti autorevolmente affermato che, se si intende rendere le Regioni “qualcosa di più di enti ausiliari dello Stato persona a competenza prevalentemente amministrativa”⁵², bisogna che esse accedano alle decisioni di indirizzo politico anche quanto alla formazione delle leggi.

Come è emerso anche dall’analisi del contenzioso costituzionale⁵³, l’attuazione delle politiche pubbliche coinvolge necessariamente una pluralità di materie di competenza statale e regionale e dunque non può prescindere da una compartecipazione dei diversi livelli di governo.

Sfruttare al meglio gli strumenti di collaborazione potrebbe consentire di guadagnare terreno alla concertazione verticale sin dalla fase di elaborazione e di stesura legislativa, con individuazione, “a monte”, di finalità, strumenti e costi e, successivamente, di attuazione amministrativa, a tutto vantaggio della riduzione del contenzioso innanzi alla Corte.

Il principio di leale collaborazione, dunque, da parametro del giudizio di costituzionalità dovrebbe inverarsi in un metodo cui ispirare il procedimento decisionale condiviso tra centro e periferie.

Per la realizzazione di questo obiettivo “a Costituzione invariata”, sono state prospettate varie soluzioni.

Secondo alcuni, alla mancata riforma del Senato potrebbe farsi fronte risolvendo l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, secondo la previsione dell’art. 11 della l. cost. n. 1 del 2003.

Secondo altri, in aggiunta o in alternativa alla prima soluzione, occorrerebbe procedere ad un rafforzamento del sistema delle Conferenze, anche a prescindere da una loro costituzionalizzazione, nel quadro dell’ordinamento vigente.

Entrambe le soluzioni verranno esaminate partitamente nei paragrafi seguenti.

7.3.1. Verso l’attuazione dell’art. 11 l. Cost. 3 del 2001?

Tra gli effetti dell’ “onda lunga”⁵⁴ della sentenza n. 251 del 2016 e del fallito *referendum* di approvazione della riforma costituzionale, rientra anche il rinnovato interesse della dottrina e del

⁵⁰ Tra i problemi aperti del regionalismo italiano, oltre al mancato coinvolgimento regionale nei procedimenti legislativi statali, si citano il rapporto tra autonomie speciali ed ordinarie, l’autonomia finanziaria ancora inattuata e per di più condizionata dalla crisi economica, un contenzioso costituzionale che rimane quantitativamente significativo, un disegno riformatore degli Enti locali rimasto a metà strada (Mainardis, Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità, 2016, p. 835).

⁵¹ (Bin R. , 2016, p. 791); nello stesso senso (Falcon G. , 2016, p. 778).

⁵² (Bartole S. , Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale, 2016, p. 789).

⁵³ Si rinvia al Cap. 4 .

⁵⁴ L’espressione è di (Bifulco, L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 1 e ss.).

legislatore per la Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale, come si ricorderà⁵⁵, potrebbe essere integrata, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, ai sensi della previsione (rimasta sinora inattuata) di cui all' art. 11, l. cost. 3 del 2001.

In particolare, la norma citata attribuisce in via transitoria⁵⁶ ai regolamenti parlamentari la facoltà di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Autonomie territoriali alla Commissione parlamentare suddetta, cui spetterebbe il compito di esprimere parere su progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e dell'articolo 119 Cost.. Tali pareri avrebbero una particolare valenza, dal momento che, per il loro superamento, sarebbe necessaria una deliberazione dell'Assemblea a maggioranza assoluta.

Poiché la scelta di lasciare inattuata quella disposizione ha comportato la rinuncia a fare del Parlamento la sede naturale dell'attuazione del principio di leale collaborazione ed il luogo di sintesi degli interessi degli enti costitutivi della Repubblica, si comprende come mai, all'indomani della nota sentenza, si sia tornati a discutere di possibili nuovi scenari per "la bella addormentata nel bosco"⁵⁷.

La dottrina, sul punto, si è divisa, tra coloro che auspicano l'attuazione dell'art. 11, l. cost. 3 del 2001 e coloro che, invece, dubitano della reale efficacia di una siffatta riforma nel quadro dell'ordinamento attuale.

Secondo il primo orientamento, l'introduzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe condurre ad un approccio morbido alla "spinosissima questione" della modifica della seconda Camera, consentendo l'introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'intero del procedimento legislativo statale.⁵⁸

Nello stesso senso, ma in termini maggiormente assertivi, si è affermato che l'attuazione dell'art. 11 l. cost. cit. appare nella situazione attuale dell'ordinamento del Paese, un "passaggio ineludibile", per la ripresa del percorso delle riforme.⁵⁹ Secondo questa impostazione, la tempestiva messa in opera della cd. "Bicameralina" avrebbe consentito di far emergere e di esaminare in piccolo, quasi come in un laboratorio, i problemi inevitabilmente collegati all'istituzione di un Senato rappresentativo delle Autonomie territoriali.

Benché la soluzione prospettata dall'attuazione dell'art. 11. L. cost. citata non appaia la migliore delle soluzioni, essa potrebbe costituire una "prima forma di sperimentazione", anche perché, trattandosi di una disposizione di rango costituzionale, il suo mancato rispetto ben potrebbe determinare un vizio procedurale sindacabile dalla Corte.⁶⁰

Sempre nell'ottica di una valorizzazione di questo organo "dimenticato", altri hanno sostenuto la possibilità di un'interpretazione estensiva dell'art. 11 della l. cost. 3/2001.

⁵⁵ Si rinvia sul punto a quanto ricostruito al par. 2.1.1.

⁵⁶ "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione", ovvero quelle concernenti il Parlamento, rimediando così, nell'intenzione del legislatore della riforma costituzionale all'assenza di una vera Camera delle Regioni.

⁵⁷ L'espressione è di (Sterpa, Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost?, 2017, p. 8).

⁵⁸ (Bifulco, Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2018, p. 225).

⁵⁹ (Lupo N. , L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario, 2018, p. 230).

⁶⁰ (Morelli A. , Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?, 2016, p. 853).

In particolare, poiché tale disposizione⁶¹ sottopone alla Commissione parlamentare integrata ogni progetto di legge «riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117», tale locuzione potrebbe essere intesa come ogni progetto di legge riguardante *anche* una materia di potestà concorrente. In questa prospettiva, qualunque disegno di legge che tocchi direttamente o indirettamente una materia di competenza concorrente potrebbe costituire oggetto di negoziazione politica tra Stato e Autonomie territoriali. Per questa via si avrebbe, dunque, una sistematica riconduzione del maggior numero possibile di progetti di legge allo spettro applicativo dell'art. 11, l. cost. cit., in modo da assicurare una vera e propria codecisione politica.⁶²

In definitiva, secondo questa prima impostazione, l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 potrebbe rappresentare, come è stato efficacemente affermato, una «piccola grande riforma»⁶³: piccola nel senso che non sarebbe necessario procedere ad una revisione costituzionale, grande perché gli effetti sarebbero di notevole rilievo, sull'ordinamento regionale, sul rafforzamento delle istituzioni democratiche e per la razionalizzazione del contenzioso costituzionale⁶⁴.

Da altra parte della dottrina, sono state sollevate perplessità sull'efficacia di una siffatta (tardiva) attuazione della legge di revisione costituzionale del 2001.

Si è osservato, innanzitutto, che il procedimento delineato con l'inserimento nell'iter legislativo del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata comporterebbe un aggravio procedurale nelle materie di potestà concorrente e di quelle concernenti la finanza regionale. Inoltre, collegare l'intervento della Commissione parlamentare integrata alle “materie di cui all'art. 117, comma terzo e 119 Cost.”, significherebbe portare all'interno dei lavori del Parlamento l'elemento più incerto e più generativo di contenzioso di tutto il diritto regionale, ovvero i confini delle materie.⁶⁵

In secondo luogo, si è considerato come l'attuazione dell'art. 11 l. cost. cit. potrebbe non produrre gli stessi prefigurati dal legislatore costituzionale, a quasi vent'anni di distanza.

Ciò soprattutto perché il diritto costituzionale vivente, quantomeno per quel che concerne le autonomie territoriali, è stato largamente rifondato dalla giurisprudenza costituzionale, finendo per attrarre al centro gran parte dei titoli competenziali che la norma costituzionale affiderebbe invece allo scrutinio della Commissione parlamentare integrata.⁶⁶

Da ultimo, si è messo anche in evidenza il rischio che l'attuazione della c.d. Bicameralina, pensata come soluzione provvisoria dal legislatore costituzionale del 2001 in attesa di una riforma più organica del sistema bicamerale, possa diventare, col decorrere tempo, una risposta definitiva, ovvero “la” risposta definitiva, dalla quale diventerebbe difficile uscire.⁶⁷

⁶¹ Si riporta per comodità di lettura il comma 2 dell'art. 11, l. cost. 3/2001, cui si fa riferimento nel testo: “Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.”

⁶² (Mainardis, Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità, 2016, p. 843).

⁶³ (Bifulco, Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2018, p. 217 e ss.).

⁶⁴ (Vivaldi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?, 2018, p. 942).

⁶⁵ (Bin R., 2016, p. 793).

⁶⁶ (Rivosecchi G., 2017, p. 311).

⁶⁷ (Violini L., 2016, p. 912).

A questi spunti dottrinali occorre accostare la lettura della relazione all'Assemblea della Commissione parlamentare per le questioni regionali, approvata nel corso della XVII Legislatura nella seduta del 10 maggio 2017, relativa alle forme di raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.⁶⁸

In tale relazione, preso atto che la strada indicata dalla riforma costituzionale, con il superamento del Bicameralismo paritario e la configurazione del Senato quale Camera delle autonomie, “non risulta allo stato più percorribile”⁶⁹ si è evidenziata, infatti, la necessità di attivare forme collaborative con le Regioni sul procedimento legislativo, anche in conseguenza della sentenza n. 251 del 2016.

E' interessante sottolineare come tutti i soggetti auditi dalla Commissione abbiano convenuto sulla necessità di riconoscere una sede parlamentare di dibattito e confronto sulle questioni relative agli enti territoriali, individuata nella Commissione parlamentare integrata, finalmente dando attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.⁷⁰

Tra gli effetti positivi che l'integrazione di questo organo produrrebbe, la Relazione menziona lo sgravio di lavoro che ne deriverebbe per il sistema delle Conferenze, con l'attrazione alla Commissione integrata dell'attività di consulenza nel procedimento legislativo. Ciò tuttavia, prosegue il documento, non escluderebbe un coinvolgimento degli Esecutivi regionali nel processo legislativo nazionale, in quanto sarebbe auspicabile prevedere la presenza ai lavori della Commissione di un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con un ruolo analogo a quello del rappresentante del Governo nazionale.⁷¹

La Commissione, infine, aveva espresso l'auspicio di attivare - già nella legislatura in corso⁷² - adeguate sinergie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e i rappresentanti di Regioni ed enti locali, tanto per l'urgenza di alcune questioni relative all'assetto ordinamentale e finanziario degli enti territoriali, quanto per l'opportunità di porre le basi, anche metodologiche, del lavoro della futura Commissione in composizione integrata.

Argomentando in merito al ruolo importante che rivestirebbe l'attività consultiva degli enti locali in seno alla Commissione, apprestando soluzioni « a monte » in fase di approvazione della legge e prevenendo il contenzioso costituzionale, la Reazione predetta sollecitava infine il legislatore a provvedere fin da subito a consentire, con norma di legge ordinaria, una partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali ai lavori della Commissione, nel rispetto dei vigenti regolamenti parlamentari.⁷³

7.3.2. Le nuove competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Probabilmente anche grazie alle rinnovate attenzioni dedicate a questo organo dagli interpreti, il legislatore è di recente intervenuto, con fonte ordinaria, modificando le competenze

⁶⁸ (Commissione parlamentare q. r., 2017, p. 5 e ss.).

⁶⁹ (Commissione parlamentare q. r., 2017, p. 5).

⁷⁰ (Commissione parlamentare q. r., 2017, p. 6).

⁷¹ (Commissione parlamentare q. r., 2017, p. 22).

⁷² Si trattava della XVII Legislatura.

⁷³ (Commissione parlamentare q. r., 2017, p. 22).

della Commissione parlamentare per le questioni regionali con compiti di indagine conoscitiva e di consultazione delle Conferenze cd. "orizzontali".

In particolare, con l'art. 15 bis del decreto legge 91 del 2017⁷⁴ si è previsto che la Commissione possa svolgere attività conoscitiva e possa procedere alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali, sulla base di un regolamento interno.

In tal modo, senza intaccare gli ambiti che la disposizione costituzionale riserva ai regolamenti parlamentari, e nelle more di tale (eventuale) integrazione, il legislatore ha consentito l'attivazione, fin da subito, di sinergie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e i rappresentanti di Regioni ed enti locali.⁷⁵

L'intento della modifica introdotta sembra essere quello di codificare alcune prassi affermatesi negli anni, tentando, al contempo, di trasformare la Commissione in una sede stabile di incontro e di consultazione dei rappresentanti degli enti territoriali, anche al di fuori, cioè, di una specifica attività consultiva finalizzata alla formulazione di un parere.⁷⁶

Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione bicamerale per le questioni regionali è stato approvato il 13 dicembre 2017.⁷⁷

Tale Regolamento ha carattere settoriale, ossia riguarda solo l'apertura della Commissione verso l'esterno, per la consultazione delle autonomie territoriali, mentre per quanto concerne il funzionamento ordinario si applicano i Regolamenti parlamentari di Camera a Senato, a seconda della Camera cui appartenga il Presidente della Commissione.

In dottrina è stato sottolineato come il contenuto del Regolamento sia di assoluta rilevanza, perché concretizza le previsioni della modifica legislativa e istituzionalizza procedure attraverso le quali la Commissione può fare da cerniera tra le Regioni ed il Parlamento e diventare il mezzo attraverso cui le istanze, raccolte anche per il tramite dei raccordi di carattere orizzontale⁷⁸, possono avere sbocco.⁷⁹

In particolare, il regolamento citato prevede che la Commissione possa consultare la Conferenza dei Presidenti, la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI.⁸⁰

Al riguardo, va messo adeguatamente in luce come per questa via la consultazione in Parlamento si estenda ai Consigli regionali, garantendo loro una autonoma visibilità rispetto agli

⁷⁴ L'art. 15 bis del decreto legge 91 del 2017 (Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno), convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, ha modificato l'art. 52 della legge n. 62 del 1953 (cd. Legge Scelba).

⁷⁵ (Senato & Camera, 2017, p. 139).

⁷⁶ In questo senso: (D'Amico G., 2017, p. 3).

⁷⁷ (Commissione parlamentare q. r., Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, 2017).

⁷⁸ Per i raccordi di carattere orizzontale si rinvia a quanto illustrato al paragrafo 5.2.

⁷⁹ In questi termini: (Vivaldi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?, 2018, p. 936).

⁸⁰ Dispone l'art. 1 del Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali: "Nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il presente regolamento disciplina le forme e le modalità con cui la Commissione parlamentare per le questioni regionali procede alla consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché di rappresentanti degli enti territoriali." (Commissione parlamentare q. r., Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, 2017).

esecutivi, attraverso l'organismo di raccordo orizzontale rappresentato dalla Conferenza dei Presidenti di assemblee.

Diversamente, infatti, dalla Conferenza delle Regioni, che rappresenta gli esecutivi e che costituisce una sede di raccordo orizzontale tra Regioni in vista della posizione da assumere nelle Conferenza Stato- Regioni o Unificata, la Conferenza dei Presidenti, che rappresenta invece il raccordo tra le Assemblee elettive regionali, ha avuto finora un ruolo di raccordo più marginale nei processi decisionali.

La dottrina che si è occupata di questo tema ha rimarcato che, se, da un lato, la codificazione espressa della consultazione di questo organismo da parte della Commissione è sicuramente un dato apprezzabile, tale codificazione pone, dall'altro lato, un ulteriore problema di conciliazione delle posizioni tra organi di raccordo, qualora la posizione espressa dalla Conferenza dei Presidenti sia diversa da quella espressa dal sistema delle Conferenze di carattere intergovernativo.⁸¹

Dando uno sguardo ai contenuti del Regolamento, dall'analisi del testo parrebbe emergere l'intento di ampliare i poteri della Commissione, pur mantenendone la composizione attuale.

In particolare, proprio il mancato riferimento a casi determinati e a materie specifiche sui quali possa essere attivata la consultazione, sembra voler fare della Commissione bicamerale per le questioni regionali una sede stabile e a valenza generale di confronto con le autonomie territoriali.⁸²

Si prevede, inoltre, una collaborazione permanente tra l'ufficio di segreteria della Commissione e gli uffici tecnici della Conferenza dei Presidenti, della Conferenza delle Regioni e delle associazioni di enti locali.⁸³

In conclusione, stante la perdurante inattuazione dell'art. 11, l. cost. cit., può affermarsi che la modifica delle competenze della Commissione parlamentare "ordinaria" ed il relativo regolamento possano costituire un primo passo per portare le Regioni dalla periferia "al centro" del processo decisionale politico, in una sede di rilevanza costituzionale, siccome riconosciuta dall'art. 126 Cost..

In quest'ottica, le procedure e gli strumenti previsti dal Regolamento in esame potrebbero rappresentare la leva per fare della Commissione per le questioni regionali l'anello di congiunzione tra raccordi verticali, raccordi orizzontali e Parlamento⁸⁴.

7.3.3. Il rafforzamento del sistema delle Conferenze

⁸¹ Sul punto si veda il contributo di: (Vivaldi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?, 2018, p. 945).

⁸² In particolare, l'art. 3 del Regolamento citato dispone: "1. La Commissione procede, ogni qual volta lo ritenga opportuno, alla consultazione delle autonomie territoriali, nell'istruttoria per l'attività consultiva di sua competenza. 2. Ai fini di cui al comma 1, la Commissione: a) può richiedere alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alle associazioni di enti locali ed agli enti territoriali di trasmettere i propri rilievi; b) può svolgere audizioni dei rappresentanti dei soggetti indicati alla lettera a), anche su loro richiesta." (Commissione parlamentare q. r., Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, 2017).

⁸³ Art. 7, Regolamento citato (Commissione parlamentare q. r., Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, 2017).

⁸⁴ In questo senso: (Vivaldi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?, 2018, p. 941).

Il fallimento del *referendum* costituzionale unito al cammino intrapreso nel senso della collaborazione legislativa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 251 del 2016 sembra comportare effetti dal punto di vista istituzionale, anche nel medio – lungo periodo.

In particolare, soprattutto per coloro che ritengono non percorribile⁸⁵, irrealistico⁸⁶ o inopportuno⁸⁷ dare attuazione all'art. 11 l. cost. citata, è stato messo in luce come la decisione della Corte, al di là del caso concreto oggetto del giudizio, conduca inevitabilmente ad un ulteriore rafforzamento del sistema delle Conferenze⁸⁸.

Secondo alcuni, la decisione in parola avrebbe addirittura contribuito a produrre un effetto indiretto di “costituzionalizzazione” del sistema delle Conferenze.⁸⁹

Bisogna convenire, in ogni caso, che la valorizzazione del sistema delle Conferenze costituirebbe una seconda strada, rispetto all'attuazione dell'art. 11 l. cost. cit., sicuramente meno impegnativa e più facilmente realizzabile della prima, potendo procedersi anche con fonte ordinaria.

In questo senso si è espressa in maniera unanime la dottrina,⁹⁰ ritenendo, in particolare, che il rafforzamento di tale sistema sembri attualmente la soluzione realisticamente più adeguata a soddisfare, per quanto possibile, le esigenze di coordinamento inter-istituzionale⁹¹.

La rivisitazione del sistema delle Conferenze, inoltre, è considerato una questione urgente da chi ha sottolineato come la sua configurazione sia anteriore alla novella del Titolo V e non abbia da allora subito modifiche sostanziali.⁹²

Nello stesso senso si è espressa la Relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali.⁹³

Il documento citato, infatti, dà conto dell'esigenza, emersa nel corso dell'indagine conoscitiva, di procedere alla razionalizzazione dell'organizzazione delle Conferenze intergovernative, riducendo le tre attuali a due (in sostanza corrispondenti alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata) o, in alternativa, istituendo una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale).

In particolare, vi sarebbe una preferenza per quest'ultima soluzione, che consentirebbe di dare maggiore spazio all'esigenza di una differenziazione delle funzioni attribuibili alle diverse aggregazioni tra soggetti istituzionali (Stato, Regioni ed Enti locali).

⁸⁵ (Bin R. , 2016, p. 793).

⁸⁶ (Falcon G. , 2016, p. 779).

⁸⁷ (Santinello P. , 2016, p. 883).

⁸⁸ (D'Amico G. , 2017, p. 12).

⁸⁹ (Bifulco, L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, 2017, p. 6).

⁹⁰ Per l'esame delle opinioni dottrinali che vedono nella riorganizzazione del sistema delle Conferenze una delle possibili soluzioni per il rilancio dell'autonomia territoriale sia consentito rinviare a (Bartole S. , Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale, 2016, p. 785 e ss.), (Falcon G. , 2016, p. 777 e ss.), (Cortese, Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo, 2016, p. 803 e ss.), (Padula C. , 2016, p. 857 e ss.), (Santinello P. , 2016, p. 873 e ss.), (Tarli Barbieri G. , 2016, p. 885 e ss.), (Mainardis, Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità, 2016, p. 835 e ss.), (Violini L. , 2016, p. 909 e ss.), (Caridà, 2018, p. 67), (Bin R. , 2016, p. 791 e ss.), (Vivaldi, La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?, 2018, p. 895 e ss.).

⁹¹ (Morelli A. , Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?, 2016, p. 854).

⁹² (Violini L. , 2016, p. 913).

⁹³ (Commissione parlamentare q. r., Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali, 2017, p. 22).

La Relazione suggerisce, inoltre, una maggiore bilateralità nell'ambito delle Conferenze, attenuando la posizione di supremazia del Governo, con la previsione di forme di rotazione nella Presidenza o di una co-Presidenza ed assicurando una maggiore partecipazione degli enti territoriali alla formazione dell'ordine del giorno.

Nella Relazione si auspica, poi, sia la previsione di più ampie forme di trasparenza e di pubblicità degli atti e delle sedute delle Conferenze, al fine di rendere conoscibile la posizione dei vari soggetti per una corretta assunzione di responsabilità; sia una maggiore procedimentalizzazione dell'attività, per esigenze di razionalizzazione e velocizzazione delle decisioni.

Sotto un diverso profilo, appare particolarmente interessante che la Commissione abbia rilevato l'assenza di una vera sede politica in cui il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali si confrontino sulle grandi scelte strategiche per il Paese. Per tale motivo, viene suggerita l'istituzione di una Conferenza degli esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che si riunisca una o due volte l'anno per delineare un'agenda politica condivisa tra Governo centrale e territori. In un'ottica di più ampia razionalizzazione, si è anche evidenziata l'opportunità di una disciplina anche delle conferenze orizzontali.⁹⁴

Come è stato evidenziato, le strade per far fronte a tali esigenze di "ripensamento" del sistema delle Conferenze sono già state delineate e sono praticabili anche in assenza del nuovo Senato; si tratta, in estrema sintesi, di ripensare all'organizzazione del sistema nell'ottica di una sua semplificazione e di un efficientamento dei processi decisionali.⁹⁵

Quanto detto sinora concerne la rivisitazione del sistema delle Conferenze sotto un profilo di riassetto della composizione, del funzionamento e delle competenze di tali organismi.

Su un piano completamente differente si pone, invece, una proposta della dottrina volta a valorizzare il sistema delle Conferenze in chiave, per così dire, sostanzialistica. Si propone, in sintesi, di affidare ai soggetti istituzionali - titolari di potestà legislativa - la riscrittura in termini collaborativi delle rispettive competenze, per il tramite delle Conferenze.

Secondo questa tesi, non si dovrebbe attendere le norme costituzionali o le leggi per precisare gli ambiti entro cui l'autonomia regionale può svilupparsi, ma si dovrebbe, invece, espandere l'operatività degli strumenti di *soft law* che agiscono attraverso procedure collaborative, sulla scia delle esperienze comparate. Si vorrebbe, dunque, procedere anche in Italia per una strada pragmatica (tralasciando per il momento la via, da sempre considerata maestra, della «legificazione» del riparto di competenze) istituendo tavoli stabili di lavoro tra le amministrazioni centrali e periferiche in Conferenza Stato-Regioni (o Unificata) o utilizzando quelli già operativi. Attraverso un confronto continuo ed un dialogo reciproco, Stato e Regioni potrebbero, attraverso

⁹⁴ (Commissione parlamentare q. r., Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali, 2017, p. 24).

⁹⁵ In questo senso: (Violini L., 2016, p. 913) L' A. citato pone anche il problema del rapporto tra la Commissione parlamentare riformata ed il sistema delle Conferenze rivisitato, affermando che occorrerà poi configurare adeguatamente i loro reciproci rapporti e farlo secondo logiche di integrazione e non di concorrenza. La soluzione del problema andrà calibrata a seconda del tipo di rappresentanza parlamentare che sarà data agli enti locali in sede di Commissione; per rafforzare il nesso tra i due enti potrebbe essere la Conferenza a designare i rappresentanti degli enti locali in Parlamento, con la dovuta attenzione per la voce delle opposizioni. Anche questo tema, secondo l'A., potrebbe essere inserito nella legge che riformerà il sistema, invece che lasciato solo ai regolamenti parlamentari.

degli accordi, tracciare le linee di confine delle rispettive competenze e fissare “i dettagli delle soluzioni man mano che si risolvono i problemi”.⁹⁶

7.3.4. Verso un rafforzamento delle Regioni?

L'ultimo interrogativo concerne gli effetti della sentenza n. 251 del 2016 nei rapporti tra legislatore regionale e statale.

Volendo semplificare, la domanda cui si è tentato di rispondere è: la decisione costituisce un passo avanti o un passo indietro per l'autonomia regionale?

A prima lettura, si sarebbe tentati di rispondere che, senza alcun dubbio, imporre allo Stato una preventiva concertazione con le Regioni nella forma dell'intesa quale condizione di legittimità costituzionale della legge di delega non può non “segnare un punto” in favore dell'autonomia regionale e del suo rafforzamento nell'agone politico.

A ben vedere, tuttavia, la decisione potrebbe sortire l'effetto diametralmente contrario.

E' stato infatti osservato che, consentendo la sentenza una sottrazione di competenze bilanciata dall'intesa, essa si risolve in una *deminutio* per l'autonomia legislativa regionale.⁹⁷

Nello stesso senso, si è rilevato che la sentenza pare avvallare un vero e proprio “scambio” tra compressione delle attribuzioni regionali e partecipazione, attraverso il sistema delle Conferenze, al procedimento di formazione dei decreti delegati.

Se, tuttavia, uno scambio di tale genere è comprensibile quando la legge statale si limiti a fissare pochi ed elastici punti di disciplina, rinviando per il resto all'atto non legislativo alla cui formazione concorrono le Regioni, esso è meno comprensibile quando le disposizioni di delega siano precise e dettagliate e lascino poco spazio al legislatore delegato.

In questa seconda ipotesi, infatti, se è vero che le Regioni, alla luce dell'orientamento inaugurato con la nota sentenza, ben potrebbero esprimere la loro posizione nelle Conferenze, è altrettanto vero che i decreti legislativi non potrebbero mai contraddire le vincolanti disposizioni della legge delega.⁹⁸

Lo scambio, in definitiva, potrebbe non essere particolarmente vantaggioso per le Autonomie territoriali.

⁹⁶ (Bin R. , 2016, p. 798).

⁹⁷ (D'Amico G. , 2017, p. 14).

⁹⁸ (Ambrosi, 2017, p. 548).

8 LIMITI E CONFINI DELLA LEALE COLLABORAZIONE

Nel presente capitolo, a conclusione del lavoro di analisi sin qui effettuato, si discorrerà dei limiti e dei confini della leale collaborazione.

Da una parte, ci si interrogherà in merito all'utilizzazione della leale collaborazione da parte dei soggetti istituzionali per allocare diversamente le competenze di cui sono titolari, in deroga ai criteri di riparto di cui all'art. 117 Cost.

In particolare, costituirà oggetto di approfondimento la possibilità, per le Regioni, di disporre di proprie attribuzioni in favore dello Stato. In questo senso, il principio di leale collaborazione è applicato, per così dire, "alla rovescia" rispetto alla prospettiva in cui lo si è analizzato sinora. In altre parole, ci si chiede se è possibile che le Regioni possano, previo accordo, abdicare alle proprie competenze normative, devolvendole allo Stato.

Dall'altra, si cercherà di esaminare quali siano i possibili mezzi di tutela giudiziale in caso di violazione del principio di leale collaborazione.

Al riguardo, dopo aver ripercorso la "tenuta" del principio cooperativo e la possibilità di far valere il mancato rispetto degli strumenti collaborativi previsti dalle fonti innanzi al giudice, si tenterà anche di ipotizzare quale possa essere, in concreto, l'ambito applicativo dell'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 251 del 2016.

Ci si soffermerà, dunque, sulla possibile proiezione degli effetti del noto precedente nel conflitto costituzionale in via principale, nel caso in cui una legge delega non abbia previsto l'acquisizione dell'intesa con le Regioni in Conferenza per l'emanazione del decreto legislativo.

Si tratta, pare forse superfluo ricordarlo, di azzardare delle mere ipotesi, dal momento che su questo specifico aspetto la Corte - forse per la ricettività dimostrata sinora dal legislatore nel recepire le indicazioni del giudice delle leggi, prevedendo sistematicamente l'acquisizione dell'intesa nelle leggi delega in qualche misura incidenti su leggi regionali - non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi nuovamente, successivamente al noto *leading case*. I due aspetti ora evidenziati - disponibilità e giustiziabilità - costituiscono i limiti e i confini della leale collaborazione.

Il primo aspetto, concerne, infatti, i limiti all'esercizio consensuale delle competenze. Una sorta di *actio finium regundorum* della leale collaborazione.

Il secondo attiene, invece, al limite dell'operatività del principio in sé, che non è sempre autonomamente giustiziabile. Si tratta, quindi, di misurare i confini della tutelabilità della leale collaborazione.

Al riguardo, nei limiti consentiti dal perimetro di questo studio, si accennerà sia alla giurisdizione del giudice costituzionale sia a quella del giudice amministrativo.

Merita rilevare che la decisione di trattare assieme i due aspetti deriva dal fatto che essi si presentano a volte interdipendenti.

Come si avrà modo di approfondire, infatti, in taluni casi la "disposizione" di competenza, cioè l'adesione all'intesa o all'accordo da parte delle Regioni, può acquisire significato sul piano

processuale, sotto il profilo dell'interesse ad agire. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, non solo l'adesione all'intesa ma anche la mancata formalizzazione di un espresso dissenso da parte della Regione ricorrente può condurre ad una pronuncia di inammissibilità del ricorso, nei giudizi per conflitto di attribuzioni.

8.1 La disponibilità delle competenze attraverso la leale collaborazione

Il tema che ci si propone di affrontare, relativo alla disponibilità delle competenze legislative è – unitamente al connesso tema della giustiziabilità di cui si tratterà *infra* -uno tra i più complessi che può porsi agli interpreti.

Si tratta, infatti, di verificare se il principio collaborativo possa essere utilizzato, e in caso affermativo, con quali vincoli, per fondare uno spostamento negoziato delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, pur in presenza di una configurazione rigida del riparto delle competenze medesime, delineato dalla Carta costituzionale.

Nel corso della presente trattazione¹, ci si è soffermati sulla possibilità per lo Stato, a partire dalla nota sentenza Corte cost. n. 303 del 2003, di effettuare la cd. chiamata in sussidiarietà ed attrarre al centro la disciplina di funzioni amministrative e, di conseguenza, legislative, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale. Si è anche visto come tale spostamento di competenze non possa essere effettuato senza un coinvolgimento “forte” delle Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa, nel rispetto del principio di leale collaborazione declinato in senso procedimentale.

Senza voler tornare su argomenti già affrontati, basterà qui ricordare che, se inizialmente la Corte costituzionale aveva limitato l'esercizio dell'assunzione in sussidiarietà alla sola fonte legislativa, negando che la legge possa spogliarsi della funzione regolativa affidandola alla fonte regolamentare², successivamente essa ha mutato orientamento, ammettendo anche l'attrazione in sussidiarietà della disciplina per il tramite di fonte regolamentare integrativa di quella primaria³. In un limitato numero di casi, la Corte ha addirittura ammesso l'attrazione in sussidiarietà della sola funzione regolamentare “scollegata” da quella legislativa, per la riconosciuta necessità di un “intervento unitario” del legislatore statale.⁴

Viene così smentito l'assunto, dominante in dottrina dopo l'entrata in vigore del Titolo V, secondo cui sarebbe stato in radice precluso al legislatore statale, dopo la novella citata, dar vita a nuove competenze regolamentari statali, al di là delle aree attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.⁵

L'attrazione in sussidiarietà, che opera naturalmente in direzione del centro, costituisce la prima e più evidente ipotesi di deroga al riparto di competenze, “inventata” dalla stessa Corte costituzionale quale clausola di flessibilità del sistema.

¹Si rinvia, per tali aspetti, al capitolo 2.

² Cfr. sent. Corte cost. n. 303 del 2003 punto 7 Considerato in diritto.

³ Cfr. sent. Corte cost. n. 151 del 2005 sul digitale terrestre; Corte cost. n. 270 del 2005 in materia di IRCSS; Corte cost. n. 383 del 2005 in materia di energia; già esaminate al capitolo 4.

⁴ Cfr. sent. Corte cost. n. 88 del 2007 e n. 76 del 2009, che riconoscono la legittimità della previsione di un regolamento statale in una materia di competenza residuale quale il turismo. Sul punto, ampiamente, (Padula C. , Fonti secondarie statali e competenze regionali, 2011, p. 400 e ss.).

⁵ Tra tanti, si rinvia alla posizione autorevolmente espressa da (De Lise, 2002, p. 1 e ss.).

Il tema su cui si intende soffermarsi ora, invece, non attiene all'ipotesi di sottrazione unilaterale di competenze e all'operatività della leale collaborazione sin qui esaminata, bensì al diverso ed in certo senso opposto caso in cui siano le Regioni ad accordarsi spontaneamente con lo Stato per derogare al riparto delineato dal Titolo V.

Nello svolgimento della presente analisi, si è ritenuto di procedere avendo riguardo alla natura delle fonti coinvolte nella "devoluzione" di competenze. Si inizierà, quindi dall'esame delle fonti secondarie, oggetto di sindacato del giudice amministrativo, per proseguire con le fonti primarie ed il giudizio di legittimità costituzionale.

8.1.1 Nelle fonti secondarie

Iniziando dall'esame delle fonti secondarie, occorre dare conto del consolidato orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui le Regioni non possono dismettere consensualmente le proprie competenze demandandone allo Stato la relativa disciplina.

Tale indirizzo va inquadrato nell'ambito di quella giurisprudenza amministrativa che, a partire dal 2002, ha ritenuto la riforma costituzionale immediatamente applicabile ed ha conseguentemente negato allo Stato la possibilità di adottare regolamenti nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva⁶, aprendo così la via all'utilizzo degli accordi. Questa è stata la forma collaborativa, infatti, cui lo Stato e le Regioni hanno fatto ricorso per le materie divenute, dopo la riforma, concorrenti o residuali, anche solo per concordare la modifica di previgenti fonti regolamentari dello Stato⁷.

Proprio per rispondere all'esigenza di modifica di un regolamento in materia di trasporti, divenuta di competenza residuale, lo Stato ha ritenuto di sottoporre lo schema di regolamento alla Conferenza Stato-Regioni, per l'acquisizione del parere.

Su tale atto normativo si è pronunciato il Consiglio di Stato in sede consultiva, negando ogni valore all'intesa (*rectius*: parere favorevole) espresso al riguardo dalla Conferenza Stato-Regioni, affermando che *"l'intesa fra lo Stato e le Regioni non può ritenersi sufficiente a modificare la disciplina del riparto di competenze sulla rispettiva potestà regolamentare, trattandosi di disciplina non disponibile in quanto stabilita in modo diretto e completo dalla Costituzione nel nuovo testo del Titolo V"*.⁸

Dopo la riforma del 2001, pertanto, secondo il giudice amministrativo, lo Stato non può esercitare la propria potestà regolamentare al di fuori delle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva, e nemmeno il ricorso ad un modulo procedimentale in sede di Conferenza può

⁶ Con parere 11 aprile 2002, n.1, l'Adunanza generale ha escluso che leggi anteriori alla riforma potessero continuare a fondare una potestà regolamentare statale in materia non di competenza statale esclusiva (nella specie si trattava di competenza concorrente), ritenendo consentito, in tal caso, l'intervento statale soltanto attraverso un atto di normazione primaria, contenente i principi fondamentali della materia. Con successivo parere del 17 ottobre 2002, l'Adunanza generale ha affermato l'efficacia immediatamente precettiva della regola di competenza regolamentare contenuta nell'art. 117, sesto comma, Cost.

⁷ (Carpino R., 2006, p. 30).

⁸ Parere Consiglio di Stato Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza del 10 febbraio 2003, n. 335/2003, in <http://www.issirfa.cnr.it/cons-st-sez-cons-n-335-2003-parere.html>

valere, di per sé, a fondare l'esercizio di tale potestà in capo allo Stato su materie ad esso non più riservate.⁹

Sempre nel solco della non disponibilità delle competenze da parte delle Regioni si pone un secondo significativo parere del Consiglio di Stato, in un'altra materia transitata, dopo la riforma, nella competenza residuale: il turismo.

In particolare, esprimendo parere in merito ad un ricorso straordinario al Capo dello Stato, il giudice amministrativo si è pronunciato in favore dell'annullamento *in parte qua* di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Recepimento dell'accordo tra Stato, Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico".¹⁰

Il caso è singolare e non è sfuggito all'attenzione della dottrina.¹¹

In estrema sintesi, il quadro normativo sottoposto all'attenzione del Collegio comprendeva una legge statale, anteriore alla novella costituzionale, di riforma della legislazione nazionale del turismo, che demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi previa intesa in Conferenza Stato – Regioni, l'individuazione di "principi ed obiettivi".¹²

A differenza di quanto previsto dalla legge, tuttavia, in Conferenza Stato Regioni veniva sottoscritta non un'intesa (di cui all'art. 3, d.lgs. 231/97 cit.), bensì un accordo (ai sensi dell'art. 4, d. lgs. cit.), il quale a sua volta rinviava ad atti di intesa tra le Regioni e le Province Autonome per la definizione dei principi.

Il contenuto del predetto accordo veniva, infine, trasfuso nel D.p.c.m., oggetto di impugnazione.¹³

Al riguardo, il Consiglio di Stato, pur riconoscendo la riconducibilità della disciplina ad una materia residuale¹⁴, ha negato che essa potesse sfuggire alle esigenze unitarie evocate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, espressamente richiamata.

Sulla base di questa premessa, il Collegio ha affermato che il procedimento delineato dal legislatore e prevedente l'intesa, ancorché cristallizzata in una fonte anteriore nel tempo, avrebbe soddisfatto le esigenze unitarie sulla base della lettura successivamente data dalla Corte Costituzionale nella nota decisione n. 303 del 2003; diversamente, il procedimento seguito nel caso di specie, con raggiungimento di un accordo per rinvio ad altre, successive, intese, ha sottratto la

⁹ Nel caso di specie, si trattava di un parere reso dal Consiglio di Stato su uno schema di regolamento recante modifiche al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 4 agosto 1998, n. 400, recante "Regolamento generale per le funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone". Essendo la materia dei trasporti transitata nella competenza residuale, le Regioni avevano raggiunto un'intesa in Conferenza Stato Regioni sulla modifica regolamentare, espressamente richiamata nelle premesse dell'atto in esame. Il Consiglio di Stato ha da un lato osservato come il regolamento non fosse più modificabile, in ragione del mutamento di competenze, tantomeno alla luce dell'intesa predetta e, dall'altro, ha ricondotto la modifica normativa alla competenza esclusiva dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni.

¹⁰ Parere Consiglio di Stato, Sezione prima, 3 dicembre 2003, n. 3165.

¹¹ (Malo, L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata, 2003, p. 69 e ss.); (Violini L. , Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese, 2003, p. 697) (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 169 e ss.); (Carpino R. , 2006, p. 33 e ss.).

¹² Si tratta della legge n. 135/2001 ed in particolare l'art. 2 comma 4.

In dottrina è stato evidenziato come già la disciplina statale recata dalla legge n. 135 /2001 fosse in contraddizione con l'esigenza che i principi fondamentali della materia siano definiti con legge (Malo, L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata, 2003, p. 73).

¹³ Si tratta del D.P.C.M. 13 settembre 2002. Secondo la dottrina, sembrerebbe che le Regioni abbiano utilizzato il procedimento previsto dalla legge sul turismo per evidenziare che le norme di principio in questa materia non appartengono più alla competenza statale. Sul punto (Malo, L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata, 2003, p. 74).

¹⁴ Escludendo, invece, la rilevanza della diversa materia, di competenza concorrente, relativa alle professioni, che pure era stata invocata trattandosi della disciplina della professione di guida turistica .

disciplina della materia ad ogni garanzia di uniformità sul territorio nazionale, con conseguente annullamento dell'atto impugnato¹⁵

Come è stato bene evidenziato, l'effetto è singolare: centro e periferia avevano aggiunto un accordo relativo al fatto che la disciplina di una determinata materia dovesse "transitare" in capo alle Regioni, neo titolari della relativa competenza; la Conferenza Stato – Regioni, per parte sua, aveva avallato tale scelta, anche con riferimento alla diversa modalità collaborativa esercitata (accordo al posto di intesa), rinunciando a tracciare una cornice della materia, in favore di una più ampia discrezionalità alle Regioni. Il Consiglio di Stato, però, non ha accolto una tale impostazione, negando ogni rilevanza all'accordo raggiunto in Conferenza Stato Regioni.¹⁶

Va tuttavia precisato che, in questo come nel precedente caso, non può propriamente discorrersi di disposizione delle competenze da parte dei soggetti istituzionali in deroga all'assetto istituzionale, dal momento che si tratta pur sempre di competenze che, nelle more dell'attuazione della legge statale emanate in un diverso contesto istituzionale, erano, nel frattempo, *divenute* nella piena titolarità delle Regioni.

Al di là del particolare contesto di transizione nel quale sono state rese, tuttavia, tali decisioni confermano la non praticabilità della strada della leale collaborazione per la disciplina di competenze in senso difforme dall'impianto costituzionale, nell'ambito di fonti secondarie.

Di diverso avviso, invece, si è dimostrata la Consulta.

Investita del ricorso in via principale sulla medesima legge in materia di turismo, la Corte, nel definire il giudizio con una decisione di inammissibilità (per essere nel frattempo intervenuta la novella costituzionale)¹⁷, ha fornito una chiave di lettura della via collaborativa percorsa da Stato e Regioni in senso maggiormente conforme al mutato quadro normativo.

In particolare, il giudice delle leggi ha ritenuto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002¹⁸ abbia dato "piena attuazione" alla legge, "recependo integralmente l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002".

¹⁵ Si riporta il passaggio del parere: "L'esigenza di unitarietà che nell'art. 2 della legge n. 135/2001 veniva soddisfatta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori, viene totalmente obliterata nel D.P.C.M. del 13 settembre 2002, laddove - in entrambi i casi con valenza ultraregionale - rinvia alle normative delle Regioni e delle Province autonome di definire i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche (art. 1, n. 6, lett. g) dell'allegato) nonché criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche (l'art. 1, n. 6, lett. n) dell'allegato).(...).4.2.Che i procedimenti previsti dalle lett. g) ed n) dell'art. 1, n. 6 dell'allegato al D.P.C.M. 13 settembre 2002 abbiano demandato la disciplina delle attività ivi previste al solo intervento delle Regioni e delle Province autonome, se pure astrattamente ossequioso della lettera dell'art. 117 comma quarto Cost. non è sicuramente conforme alla sua applicazione, come necessitata dalle esigenze radicate dalla Corte. Esigenze che trovano giustificazione nell'intesa di cui all'art. 2, comma 4 lett. g) della legge n. 135/2001. Intesa che, nonostante cristallizzata in una fonte anteriore nel tempo e inferiore nel rango alla modifica costituzionale del titolo quinto Cost., assume attualità e vigore con la lettura ad opera della Corte Costituzionale dell'art. 117 Cost., nel cui comma quarto va collocata la materia di cui trattasi in quanto inscindibilmente connessa al turismo.5.Sotto questo aspetto e nei limiti suindicati il ricorso è conclusivamente da accogliere, con annullamento in parte qua delle impuginate disposizioni del D.P.C.M. 13 settembre 2002." Parere Consiglio di Stato, Sezione prima, 3 dicembre 2003, n. 3165.

¹⁶ In questi termini (Ruggiu I. , Contro la camera delle Regioni, 2006, p. 170).

¹⁷ Sent. Corte cost. n. 197 del 2003, con nota di (Sabbioni, La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale, 2003, p. 1289), il quale nota come la Corte cost. abbia imperniato la propria decisione sull'elemento dell'interesse al ricorso, per dichiararne l'inammissibilità, considerando che prima della legge cost. n. 3/2001 la legge impugnata non aveva prodotto effetti lesivi, versando in una sorta di sospensione della sua applicabilità, mentre dopo la riforma del Titolo V Cost. sarebbe sopravvenuta la carenza di ogni interesse, le Regioni essendo abilitate a sostituire proprie leggi a quella impugnata.

¹⁸ Si tratta, si badi, del medesimo D.p.c.m. sul quale il Consiglio di Stato aveva espresso parere per l'annullamento in parte qua (si rinvia alla precedente nota n. 15).

Valorizzando la circostanza che nell'accordo fosse altresì menzionato che "il turismo è materia di esclusiva competenza regionale", la Consulta ha tratto da ciò "un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari".¹⁹

Come è agevole cogliere, le due Corti hanno adottato due diverse impostazioni.

Per la Corte costituzionale, la materia è transitata nella competenza residuale, e dunque l'accordo sottoscritto in Conferenza Stato Regioni e trasfuso nel d.p.cm. non fa altro che dare attuazione alla legge nel mutato quadro istituzionale. Sembra addirittura che l'accordo costituisca il punto di partenza per affermare che ormai sono le Regioni titolari della competenza e possono disciplinarla in maniera autonoma e differente dalla legge statale, ormai superata dalla novella costituzionale.²⁰

Per il Consiglio di Stato, invece, l'accordo non è legittimo perché, nonostante si tratti di una materia divenuta residuale, solo l'intesa richiesta dalla legge avrebbe garantito il rispetto delle "esigenze unitarie".

Al di là della particolarità del caso concreto, quel che si vuole evidenziare è la diversa valenza riconosciuta all'accordo dal giudice amministrativo, da una parte, e dal giudice costituzionale, dall'altra.

L'apparente distonia può spiegarsi ponendo a mente che, mentre il primo giudice doveva esprimersi in merito alla legittimità di una *fonte secondaria* statale, in un nuovo assetto costituzionale che tale legittimità non consentiva più; il secondo, chiamato a giudicare della legittimità costituzionale di una *legge statale* non più conforme al mutato quadro ordinamentale, ha definito il giudizio con una pronuncia in rito senza entrare nel merito della questione, di talché tutte le considerazioni in merito alla valenza degli accordi costituiscono meri *obiter dicta* volti a sottolineare la nuova titolarità della relativa competenza *legislativa*.

In conclusione, sia consentita ancora una ultima notazione: la richiamata giurisprudenza del Consiglio di Stato pare trascendere la portata del caso concreto, assumendo una più ampia rilevanza nella riflessione in merito alla disponibilità delle competenze.

Se, infatti, secondo l'impostazione della giurisprudenza amministrativa, deve negarsi che, in un periodo circoscritto all'entrata in vigore della riforma costituzionale, al sopravvenuto difetto di competenza dello Stato possa supplirsi, in via transitoria, attraverso il ricorso ad un modulo collaborativo, pare conseguentemente da escludere che una tale modalità possa essere utilizzata permanentemente, una volta che la riforma sia andata a regime, per devolvere competenze allo Stato da parte delle Regioni.

¹⁹ Si riporta il passaggio fondamentale della sentenza Corte cost. n. 197 del 2003: "Il prospettato quadro normativo è mutato con l'emanazione, ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge recependo integralmente l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che "il turismo è materia di esclusiva competenza regionale". Si tratta quindi di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque –secondo quanto infondatamente ritenuto dalla difesa della Regione Lombardia– "legittimare in futuro l'Esecutivo a dettare i principi e gli obiettivi (...) sulla base di una semplice intesa con le Regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle Regioni", tanto più che non risulta presentato alcun ricorso avverso il predetto d.P.C.m. 13 settembre 2002." (Corte cost. n. 197 del 2003 punto 4 Considerato in diritto).

²⁰ Sottolinea le differenti impostazioni anche (Carpino R., 2006, p. 34).

In altre parole, se non è consentito agli attori istituzionali, in una circostanza eccezionale quale quella immediatamente successiva alla riscrittura degli elenchi di materie, “accordarsi” per dare immediata applicazione alla novella costituzionale nel verso indicato dalla riforma medesima, a maggior ragione non dovrebbe ritenersi consentito, una volta stabilizzato l’assetto dei nuovi titoli competenziali, derogare ai titoli medesimi nel verso opposto a quello delineato dalla riforma del Titolo V, mediante la devoluzione di competenze dalla periferia al centro.

In definitiva, ad una siffatta operazione, sul piano delle fonti secondarie, sembra ostare in maniera inequivoca il disposto dell’art. 117, comma sesto, Cost.²¹

8.1.2 Nelle fonti primarie e negli accordi “legificati”

Occorre dunque domandarsi ora se le conclusioni cui si è giunti in materia di disponibilità delle competenze possono essere diverse, nel caso in cui l’ipotizzata “cessione” sia posta in essere per il tramite di una legge o di un atto avente forza di legge.

Che la risposta - in linea di principio e salvo quanto si dirà con riferimento alla portata della sentenza n. 251 del 2016 - non possa che essere negativa anche in questa ipotesi deve ricavarsi, da un lato, dal sistema delle fonti e, dall’altro, dalla prassi degli accordi, soprattutto quelli “legificati”, su cui ci si intratterà a breve.

Sotto il primo profilo, non pare che possano rinvenirsi significative differenze tra fonti primarie e secondarie in relazione alla possibilità di derogare, ancorché in accordo con lo Stato, ai criteri di riparto cristallizzati nella Carta.

In altri termini, la risposta negativa già fornita per le fonti secondarie dovrebbe valere anche per le fonti primarie, giungendosi altrimenti ad un sovvertimento delle regole dell’intero impianto ordinamentale a Costituzione “rigida”.

Ad avallare tale ricostruzione, vanno ricordate due recenti tendenze del legislatore statale, il quale talvolta utilizza gli accordi in funzione “normativa”²², altre volte recepisce con legge il contenuto degli accordi finanziari.

Nel primo caso, si tratta di utilizzare la legge come base giuridica per gli accordi, con lo scopo di unificare la disciplina di istituti di prevalente competenza regionale: l’esito di tale operazione dipende, tuttavia, dall’effettivo recepimento dell’accordo nelle fonti regionali.

²¹ Pare utile menzionare anche un altro parere di Palazzo Spada, che parimenti richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà, per negare la legittimità di un regolamento statale in materia di editoria: cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 4 aprile 2005, n. 1363.

²² Per completezza, va ricordato che, in dottrina, si fa riferimento ad accordi “normativi” in un significato anche diverso da quello qui utilizzato, ovvero per indicare gli accordi previsti dalla legge di semplificazione del 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246) e, in particolare, dall’art. 2, con il quale è stato inserito l’art. 20 ter nella legge 15 marzo 1997, n.59. Tale previsione legislativa prevede che Il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludano, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell’ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l’altro, di “favorire il coordinamento dell’esercizio delle rispettive competenze normative”. A tale previsione è stata data attuazione con l’accordo siglato il 29 marzo 2007 in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni e Autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione (pubblicato in GU n.86 del 13-4-2007). Con tale Accordo, tuttavia, sono stati (solo) definiti principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo, al fine di rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa presenti nell’ordinamento italiano.

Come si ricorderà, si è già accennato all'emersione della prassi di rinviare, con legge, alla conclusione di specifici accordi, volti a determinare una sorta di "minimo comune denominatore" delle discipline regionali, anche per il tramite di "linee guida condivise", adottate in Conferenza Stato – Regioni.²³

Proprio l'impiego di tale tecnica normativa costituisce la conferma, a nostro avviso, non solo dell'impossibilità, per il legislatore statale, di dettare una disciplina uniforme in materie sottratte alla sua disponibilità in assenza dei presupposti per la "chiamata in sussidiarietà", ma anche e soprattutto dell'impossibilità per i legislatori regionali di cedere "spazi competenziali" allo Stato con una normazione contrattata.

Se fosse possibile, infatti, accordarsi sulla devoluzione di competenze al centro per garantire una certa omogeneità di disciplina, non vi sarebbe alcun bisogno di far ricorso a questa particolare tecnica normativa.

In secondo luogo, a ulteriore conferma delle conclusioni cui si è giunti, va citata la prassi degli accordi legificati.

Si è già detto, in via generale, dell'esplosione, successivamente all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, degli accordi conclusi in Conferenza: si tratta un fenomeno indefinito, per valenza giuridica e conseguenze applicative, che ha fatto discorrere la dottrina di una vera e propria nuova "galassia" di paradigmi collaborativi, quasi a preludere un dissolvimento della originaria matrice costituzionale del regionalismo.²⁴

Con particolare riferimento alla possibilità di disporre delle competenze, se l'analisi dei lavori delle Conferenze restituisce un quadro molto variegato e nutrito di accordi relativi all'*esercizio* contrattato di funzioni, nulla si rinviene in merito ad accordi prettamente "legislativi", volti cioè alla *disciplina* delle funzioni medesime.

Anche sulla scorta di tale argomento, parrebbe doversi concludere, dunque, che le regole relative alla disciplina non sono disponibili da parte degli attori istituzionali.

Nell'ambito degli accordi che disciplinano la gestione contrattata di *funzioni*, si è inoltre ricordato il frequente ricorso agli accordi in materia sanitaria, nonché, per le sole Regioni a statuto speciale, in materia fiscale.

Iniziando dall'ambito sanitario, successivamente all'entrata in vigore della riforma del 2001, è stato avviato un processo di negoziazione fra Stato e Regioni delle scelte sulla relativa "provvista" finanziaria sia per la copertura del Servizio sanitario nazionale sia per la definizione dei livelli essenziali di assistenza (cd. LEA). In particolare, talune scelte sono dapprima negoziate nel cd. sistema delle Conferenze e poi trasfuse a livello legislativo.

Come noto, la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, con i quali vengono anche quantificati i corrispondenti livelli di spesa. Ciò in particolare per l'offerta "minimale" di servizi sanitari, che non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede

²³ Sul punto si rinvia al par. 5.4.3.

²⁴ (Violini L. , Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese, 2003, p. 691).

di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), secondo un procedimento che la stessa Corte ha ritenuto costituzionalmente necessitato.²⁵

In materia sanitaria, pertanto, – nelle more della attuazione del federalismo fiscale - il sistema degli accordi ha trovato un'applicazione generalizzata, in considerazione della necessità sia di provvedere al finanziamento del servizio sanitario nazionale rispettando gli obblighi europei di bilancio sia di garantire, allo stesso tempo, l'erogazione dei LEA in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale

Tali accordi hanno trovato successivamente collocazione in fonti legislative, soprattutto nelle “manovre” del Governo.²⁶

Analogamente, ad accordi “legificati” si è fatto cenno, nel corso della presente trattazione, con riferimento all'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni ad autonomia differenziata.²⁷

Come si ricorderà, l'attuazione della riforma varata con la legge delega n. 42/2009 per quanto riguarda le Autonomie differenziate non ha seguito la via prefigurata dal legislatore con l'art. 27 della legge citata, ma si è concretizzata in accordi bilaterali tra lo Stato e la singola Regione speciale, il cui contenuto è stato trasfuso in leggi statali.²⁸

Con tali accordi, in sostanza, vengono contrattate la misura e la modalità dell'ammontare del contributo alla finanza pubblica di ciascuna Regione speciale per un arco temporale definito, tendenzialmente triennale.

In entrambe le fattispecie di accordi legificati, si è posto il problema della natura giuridica di tali accordi e della loro conseguente giustiziabilità. Il tema sarà trattato nei paragrafi seguenti cui, pertanto, si rinvia²⁹.

In questa sede occorre ancora interrogarsi in merito all'eventuale “inversione di rotta” che potrebbe derivare, in tema di disponibilità delle competenze da parte delle Regioni, dalla futura applicazione dei principi recati dalla più volte citata sentenza n. 251 del 2016.

²⁵ Corte cost. n. del 2007 (punto 5 Considerato in diritto), che rinvia alle sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003. Sul tema dei livelli essenziali di assistenza si veda (Balboni & Rinaldi, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, 2006, p. 1014 e ss.) (Di Girolamo, 2007, p. 481).

²⁶ A partire dal Patto di stabilità interno recepito dall'art. 28, l. n. 448/1998, e a seguire i vari provvedimenti adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni per il triennio 2002-2004 (c.d. Patto di stabilità per la salute, cfr. Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001 recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), per il triennio 2005-2007 (Intesa Conferenza Stato – Regioni stipulata il 23 marzo 2005 in attuazione dell'art.1, commi 173 e 180, legge n. 311/2004), per il triennio 2007-2009 (c.d. nuovo Patto sulla salute, cfr. Intesa Conferenza Stato – Regioni del 5 ottobre 2006), per il triennio 2010-2012 (Intesa Conferenza Stato Regioni 3 dicembre 2009, concernente il nuovo Patto per la salute). La legge finanziaria per il 2010 (l. n. 191 del 2009, art. 2 commi 66 e ss.) ha legificato i contenuti dell'intesa del 3 dicembre 2009.

Da ultimo si veda l'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, (Patto per la salute per gli anni 2019-2021) siglata in Conferenza Stato-Regioni del 18 dicembre 2019 in <http://www.regioni.it/materie/sanita/#docappr>.

In disparte rispetto alle procedure collaborative citate si pongono le intese individualmente stipulate dagli enti regionali per sottoporsi ad un c.d. Piano di rientro, che non sono oggetto di analisi nel presente lavoro.

²⁷ Si rinvia al par. 3.4.2.

²⁸ Tra gli ultimi accordi siglati si ricordano: l'accordo tra il Governo e la Regione Valle d'Aosta in materia di finanza pubblica sottoscritto il 16 novembre 2018 recepito con la legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018) ai commi 876-879; l'accordo tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano siglato il 15 ottobre 2014 e recepito dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi da 406 a 413); con l'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 sono stati definiti i rapporti finanziari tra lo Stato e la regione Friuli-Venezia Giulia, recepiti dai commi da 875-bis a 875-septies dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (L. n. 145 del 2018), inseriti dall'art. 33-ter, commi 1-3, del decreto legge n. 34 del 2019; l'accordo tra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto il 19 dicembre 2018, recepito con la legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018) ai commi 880-886; successivamente il 15 maggio 2019 è stato sottoscritto un accordo integrativo del precedente, recepito dall'art. 38-quater del decreto legge n. 34 del 2019.

Per la complessa ricostruzione della “vertenza entrate” della Regione Sardegna si rinvia alla sentenza Corte cost. n. 6 del 2019 ed al relativo commento di (Buzzacchi, 2019, p. 45 e ss.) e (Montaldo, 2019, p. 54 e ss.).

²⁹ Si rinvia al par. 8.2.3.

Occorre chiedersi, in altri termini, se, qualora si versi in un'ipotesi di riforma – per il tramite di una legge delega - di istituti in cui sia ravvisabile un “intreccio inestricabile” di materie statali e regionali, la “previa intesa” richiesta per l’emanazione del decreto legislativo in ossequio al più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale possa integrare, a tutti gli effetti, un’ipotesi – più o meno mascherata – di “devoluzione” di competenze.

Sviluppando alcune considerazioni svolte in precedenza in merito ai possibili effetti a medio e lungo termine della decisione citata³⁰, si potrebbe sostenere, infatti, che, imponendo l’intesa nella legge di delega, la Consulta parrebbe aver legittimato una sorta di “permuta” tra Stato e Regioni: la cessione, da parte Stato, di “spazi legislativi”, per il tramite della partecipazione regionale al procedimento di normazione delegata attraverso il modulo dell’intesa, in cambio della cessione, da parte delle Regioni, di alcune delle loro competenze, in materie che presentino un “inestricabile intreccio”.

La tesi appare foriera di notevoli conseguenze e apre più di uno spiraglio alla possibilità – sin qui negata – non solo di una vera e propria co-decisione politica tra Stato e Regioni nella predisposizione di alcune fonti di rango ordinario, quelle contenenti deleghe al Governo, ma anche e soprattutto per la possibile negoziabilità di competenze che tale orientamento sembra presupporre.

Come è stato illustrato in precedenza, tuttavia, è prematuro trarre delle conclusioni a tale riguardo poiché il nuovo orientamento giurisprudenziale ha avuto un seguito episodico nelle decisioni successive.

8.2 La giustiziabilità della leale collaborazione

Conclusa l’indagine in merito alla disponibilità, si tenterà, nel presente paragrafo, di fornire alcune risposte in merito all’*an* e al *quantum* di giustiziabilità della leale collaborazione.

Al riguardo, occorre premettere due considerazioni, che si impernano sul valore che il principio collaborativo ha assunto nel regionalismo di matrice cooperativa, quale vero e proprio cardine del sistema.

La prima attiene al *modo* in cui il principio di leale collaborazione si è affermato nel “diritto vivente”: come si è avuto modo di sottolineare esaminando la giurisprudenza costituzionale in materia³¹, il suddetto principio è utilizzato dalla Corte sia come parametro di legittimità costituzionale, sia come tecnica di giudizio.

Per tale via, il rispetto del principio di leale collaborazione ha assunto gradualmente connotati sempre più marcatamente procedurali, soprattutto con riguardo alla ricerca dell’intesa, sostanziandosi in un obbligo “di metodo” e non “di risultato”.

In tal modo, il giudice delle leggi, se da un lato ha aperto, molto opportunamente, la strada alla valutazione del principio collaborativo anche sotto l’aspetto del “comportamento complessivo delle parti”, che riecheggia il disposto dell’art. 1337 c.c., dall’altra, tuttavia, ha consentito all’organo

³⁰ Si rinvia al par 7.3.4.

³¹ Si rinvia sul punto all’analisi condotta nel capitolo 4.

chiamato a sindacare il rispetto del principio nel caso concreto di esprimere valutazioni dotate di un alto grado di opinabilità. E ciò, si badi, non solo nell'applicazione della regola di diritto, in assenza di coordinate ermeneutiche che possano guidare il giudice a ritenere integrata l'osservanza del principio, ma anche, a monte, sin dall'esame del fatto, dalla valutazione, cioè, del concatenarsi delle vicende che hanno contraddistinto l'agire delle parti.

Ne deriva che l'esito del giudizio, non seguendo canoni predeterminati, non è facilmente prevedibile a priori, con inevitabile aumento del tasso di litigiosità.

La seconda attiene alle *modalità* con cui i soggetti istituzionali utilizzano il ricorso alla giustizia (soprattutto costituzionale) anche ai fini di una vera e propria contrattazione delle proprie rivendicazioni, che si svolge parallelamente sul piano politico.

Il deposito del ricorso, per le Regioni, e l'invio di osservazioni preliminari da parte degli Uffici legislativi dei vari Ministeri, per il Governo³², costituiscono, in sostanza, vere e proprie "armi" per dar corso ad una trattativa, che, se giunta a buon fine, conduce la Corte ad una pronuncia in rito, di estinzione del giudizio o di cessazione della materia del contendere.³³

Anche sotto questo particolare profilo "precontenzioso", che si realizza attraverso contatti informali e scambi di osservazioni, al di fuori di schemi procedimentali, si inverte una forma di collaborazione tra Stato e Regioni.

In questo senso, la dottrina ha registrato il progressivo consolidamento della prassi della cosiddetta «contrattazione di legittimità» delle leggi, in base alla quale Stato e Regioni, nelle more del giudizio, si accordano sull'esito dello stesso, perlopiù concordando le modifiche da apportare alla normativa censurata.³⁴ Tale prassi, che di fatto ha sostituito la fase di conciliazione preventiva costituita dal meccanismo del c.d. rinvio mediante richiesta di riesame, venuto meno con la novella del 2001, comporta tuttavia notevoli ripercussioni sulla funzionalità del giudizio costituzionale, dal momento che le trattative sul contenuto della legge avvengono a giudizio già instaurato, con inutile dispendio di attività processuale da parte della Corte³⁵.

Poste queste premesse, va ancora considerato che, nel procedere all'analisi dei mezzi di tutela esperibili per ottenere il rispetto del principio collaborativo, si seguirà un'impostazione basata sulla natura giuridica dell'atto ritenuto lesivo, per individuare il giudice fornito di giurisdizione e per ricostruire i termini del relativo sindacato.

In questo senso, nel presente lavoro si distinguerà innanzitutto l'ipotesi in cui la violazione del principio di leale collaborazione si sostanzia in un atto normativo ovvero in un atto amministrativo.

³² Si tratta dunque di una fase prodromica all'esame della legge regionale da parte del Consiglio dei Ministri, che poi deciderà in merito all'eventuale impugnazione.

³³ A questo proposito, il Presidente della Corte Costituzionale, in occasione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale relativa all'anno 2015, ha definito questo fenomeno come il sintomo di una «qualche disfunzione» del nostro sistema in cui il ricorso ex art. 127 Cost. assume sempre più i caratteri di un «rimedio cautelativo, esperito (...) come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte», generando un inutile dispendio di risorse processuali (Grossi, 2016, p. 11).

³⁴ Osserva (Falcon G., Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale, 2019, p. 600), che dopo la modifica dell'art. 127 Cost., poiché le prassi sono più forti dei mutamenti normativi, la funzione di "setaccio" delle leggi regionali, non più espressamente prevista dal testo costituzionale novellato ma già organizzata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è rimasta, solo spostandosi sulle leggi, ormai in vigore, pubblicate nei bollettini ufficiali.

³⁵ Secondo (Violini L., 2016, p. 916), il radicarsi della prassi qui ricordata appare come uno dei tanti indici della condizione di malessere che da troppo tempo affligge il nostro regionalismo, all'interno del quale, stante la perdurante inattuazione della cd. *bicameralina*, Stato e Regioni tentano di supplire all'assenza, a monte, di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nei procedimenti decisionali centrali agendo, a valle, attraverso una gestione poco funzionale del contenzioso costituzionale; gli accordi raggiunti in quest'ambito rappresentano, allo stato attuale, inadeguati sistemi di raccordo legislativo deputati a risolvere le questioni più controverse legate al riparto di competenze.

Nel primo caso, occorrerà ulteriormente diversificare lo studio a seconda che l'atto sindacabile sia una fonte primaria ovvero secondaria.

Ancora, nell'ambito delle fonti primarie, uno spazio particolare sarà riservato all'esame dell'impugnazione della legge di delega o del decreto legislativo, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 251 del 2016.

8.2.1 Sindacato su leggi o atti aventi forza di legge

Iniziando dalle fonti primarie, è il giudizio in via principale innanzi alla Corte costituzionale la sede in cui può essere invocata la lesione del principio di leale collaborazione da parte dello Stato o delle Regioni.

Come si è visto analizzando il contenzioso costituzionale³⁶, tale parametro viene utilizzato in un duplice senso nell'ambito del sindacato di legittimità, ovvero sia come criterio risolutore dei conflitti nel caso di intrecci inestricabili di materie, alternativamente al cd. criterio della prevalenza, sia quale garanzia della previsione di adeguati meccanismi concertativi per le Regioni, nell'allocatione di funzioni amministrative attratte in sussidiarietà dalla legge statale.

Appare utile, a questo punto, alla luce della disamina dei paradigmi collaborativi effettuata in precedenza³⁷ e del loro diverso atteggiarsi in rapporto alle fonti primarie, tentare di fornire un quadro riepilogativo della possibilità di far valere, innanzi al giudice delle leggi, l'omissione o l'eventuale mancato rispetto della consultazione o della concertazione.

Al fine della stesura di una sorta di "decalogo della giustiziabilità", si terranno distinti i pareri e le intese, da un parte, e gli accordi, dall'altra, dal momento che, come si ricorderà, i primi due moduli si inseriscono per definizione in una specifica sequenza procedimentale, mentre i secondi ne sono totalmente sganciati.

Rinviando per gli accordi a quanto si dirà diffusamente *infra*, giova iniziare dall'inserimento di pareri e intese nell'ambito del procedimento di formazione di una fonte primaria, percorrendo un'ipotetica scala gerarchica ordinata secondo un crescente grado di vincolatività.

Volendo sistematizzare, sembra possibile individuare quattro possibili casi: 1) parere o intesa previsti ai sensi del d.lgs. 281 del 1997; 2) parere o intesa per l'assunzione in sussidiarietà; 3) parere o intesa previsti dalla legge delega quale "limite ulteriore" per l'esercizio della delega.

A questi primi tre casi, ormai "tipizzati" sulla scorta di consolidati orientamenti giurisprudenziali, dovrebbe ora, alla luce della sentenza n. 251 del 2016, aggiungersene un altro, e segnatamente: 4) intesa imposta dalla Corte alla legge di delega, qualora la delega sia volta alla riforma di interi istituti sui quali si ravvisa un "inestricabile intreccio di materie" regionali e statali.

Di ciascuno dei casi enucleati ci si occuperà partitamente nei paragrafi che seguono.

³⁶ Si rinvia al capitolo 4.

³⁷ Si rinvia al capitolo 5.

8.2.1.1 *Pareri e intese previsti dal d.lgs. 281/1997*

Iniziando dal primo caso, si è già sottolineato come le procedure collaborative delineate dal d.lgs. 281/1997 per il tramite del sistema delle Conferenze siano state significativamente svalutate dalla giurisprudenza costituzionale.

Tale svalutazione è massima con riferimento ai pareri: il mancato parere della Conferenza non determina, infatti, l'illegittimità costituzionale della fonte³⁸, e ciò senza differenza alcuna tra pareri obbligatori e pareri facoltativi.

Discorso in parte diverso va fatto nel caso delle intese. Al riguardo, occorre tornare sulla distinzione tra intese deboli e forti, su cui ci si è già intrattenuti.³⁹

In questa sede basterà ricordare che, solo per le prime nel d.lgs. 281/1997 è espressamente prevista la possibilità per il Governo di prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata, decorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno⁴⁰.

Nel caso delle intese "forti" si è invece innanzi ad una vera e propria "paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto".

Solo in questo secondo caso può porsi, dunque, una questione di legittimità costituzionale della fonte che abbia collegato il superamento dell'eventuale fase di stallo al mero decorso del tempo o che non preveda adeguati meccanismi per il superamento delle divergenze; ovvero una questione di interferenza di competenze, per mancato rispetto delle procedure d'intesa previste dalla legge, devolvibile alla Corte costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo.

L'intesa "forte", in altri termini, è l'unica previsione di intesa che, nel panorama di questi moduli concertati, appare sicuramente giustiziabile⁴¹. Si tratta, in ogni caso, di un'ipotesi che esula dalle previsioni del d.lgs. 281/1997.

Ripercorrendo la ricostruzione effettuata nel corso del presente lavoro, di "intese forti" si è avuto modo di discorrere, infatti, in relazione alla attrazione in sussidiarietà al centro di funzioni amministrative⁴², nonché per la nomina di organi statali "d'intesa con la Regione interessata"⁴³, nonché, infine, per la nomina di Commissari straordinari⁴⁴.

In definitiva, può affermarsi che i pareri e le intese previsti dal d.lgs. 281/1997 non sono giustiziabili, dal momento che, essendo la loro acquisizione prevista in una fonte di rango ordinario, la loro eventuale omissione non può condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

³⁸ Si rinvia, per i pareri, al par. 5.4.1.

³⁹ Si rinvia, per le intese, al par. 5.4.2.

⁴⁰ Art. 3, comma 3, d.lgs. 281/1997.

⁴¹ Si ricorda il contenzioso in materia di nomine di organi statali e le numerose decisioni additive di collaborazione esaminate ai paragrafi 4.1.1 e 4.1.2, nonché quanto alle nomine di Commissari straordinari al par. 4.2.1.

⁴² Si rinvia al par. 2.1.5 per la chiamata in sussidiarietà e al 4.1.2 per l'esame della giurisprudenza.

⁴³ Quali il Presidente dell'Autorità portuale, Presidente dell'Ente parco, per i quali si rinvia al par. 4.2.1.

⁴⁴ Si rinvia al par. 4.1.4 e, per l'esame dei conflitti intersoggettivi, al par. 4.2.

8.2.1.2 Pareri e intese per la attrazione in sussidiarietà

Occorre ora esaminare il caso successivo, relativo ai paradigmi concertativi necessari per la legittimità costituzionale delle norme che operino la “chiamata in sussidiarietà”.

Come anticipato, si tratta di un’ipotesi in cui la mancata previsione di una qualche forma di concertazione (dal parere all’intesa, a seconda del minore o maggiore grado di incisione della chiamata sulle attribuzioni regionali) è sicuramente giustiziabile innanzi alla Corte costituzionale.

In particolare, secondo la consolidata giurisprudenza della Consulta, in caso di riallocazione al centro di funzioni amministrative, può essere sufficiente la previsione di un parere qualora si tratti dell’emanazione di regole tecniche ovvero qualora l’attrazione in sussidiarietà si rifletta in via mediata sull’esercizio delle competenze delle Regioni; è, invece, necessaria l’intesa, in senso “forte”, in funzione compensativa della sottrazione di funzioni amministrative spettanti alle Regioni.⁴⁵

Ai fini della presente ricognizione, va anche ricordato che, negli anni più recenti, la Corte non ha sempre adottato delle decisioni “additive di collaborazione”, non facendo sempre seguire alla dichiarazione di incostituzionalità l’indicazione dello strumento collaborativo ritenuto più opportuno, rimettendo la scelta al legislatore.

In tali ipotesi, nell’ottica di poter ottenere una pronuncia realisticamente soddisfacente delle istanze collaborative, acquistano ancora maggiore consistenza le obiezioni della dottrina relative al mancato seguito legislativo delle pronunce additive.

In particolare, è stata segnalata in dottrina la difficoltà di dare seguito ai principi valorizzati dalla giurisprudenza per il tramite di una pronuncia additiva qualora tale pronuncia non sia successivamente affiancata da una normativa di risulta: in tali casi, infatti, la “addizione” della Corte può rimanere del tutto disattesa.⁴⁶

Tale rischio sembra concretizzarsi in misura ancora maggiore qualora il giudice delle leggi, pur riconoscendo la necessità di integrare la prevista attrazione in sussidiarietà con un modulo collaborativo, tuttavia non lo indichi, demandando la scelta al legislatore.

8.2.1.3 Pareri e intese espressamente previsti dalla legge delega

Delle ipotesi prese in considerazione resta da esaminare l’ultima, relativa al caso in cui la legge di delega preveda espressamente l’acquisizione del parere o dell’intesa quale vincolo procedurale ulteriore per l’esercizio della delega.

In tali casi l’emanazione del decreto legislativo senza l’acquisizione del parere o dell’intesa previsti dalla delega comporta l’illegittimità costituzionale del decreto medesimo. L’argomento è stato trattato ampiamente nei capitoli precedenti, ai quali pertanto si rinvia.⁴⁷

⁴⁵ Diffusamente al par.4.1.2.

⁴⁶ (Demuro, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, 2006, p. 183).

⁴⁷ Si rinvia su questo punto al par. 6.1.2.

Come è stato già sottolineato, tuttavia, si tratta di casi in cui tale omissione procedurale rileva ai fini del sindacato di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. e non del principio di leale collaborazione.

8.2.1.4 Intesa imposta da Corte cost. n. 251 del 2016: in particolare la verifica della “ridondanza” sulle attribuzioni regionali

Delle tre ipotesi sinora delineate, l'unica via percorribile per ottenere tutela giudiziale del principio di leale collaborazione in sé è, dunque, quella che riguarda la previsione di un'intesa “forte”, soprattutto con riguardo all'attrazione in sussidiarietà.

In tali casi, si controverte in ambiti materiali che hanno comunque ad oggetto il riparto di attribuzioni delineate dal Titolo V, nei quali il parametro della leale collaborazione è evocato unitamente ad un titolo competenziale di cui all'art. 117 Cost.

Sulla scia del filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 251 del 2016, è possibile ipotizzare, tuttavia, un utilizzo del parametro collaborativo anche a prescindere da una violazione diretta delle attribuzioni regionali.

Si tratta, in altri termini, di ammettere la sindacabilità da parte delle Regioni del procedimento di formazione di una fonte normativa e, segnatamente, di una legge delega, per l'omessa previsione dell'intesa in Conferenza, per l'emanazione del relativo decreto legislativo.

A tale riguardo, si pone il problema della “ridondanza”, nozione elaborata dalla Corte per superare la legittimazione ad agire “parziale”⁴⁸ delle Regioni, potendo queste ultime agire in via principale solo a tutela delle proprie competenze.⁴⁹

Per le Regioni, infatti, l'interesse a ricorrere si sostanzia esclusivamente nel ripristino delle competenze asseritamente lese: esse, pertanto, sono legittimate ad impugnare leggi dello Stato o di altre Regioni anche sulla base di parametri estranei al Titolo V, ma solo qualora da tali atti derivi una lesione indiretta delle proprie competenze.⁵⁰

In particolare, secondo il giudice delle leggi, le Regioni possono invocare parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze qualora le eccezioni di costituzionalità sollevate “ridondino” in una lesione delle attribuzioni regionali, costituzionalmente garantite⁵¹.

Va inoltre fatto presente che, se la necessaria verifica di una “lesione indiretta di competenza” costituisce una acquisizione consolidata nella giurisprudenza, il concreto atteggiarsi della

⁴⁸ (Falcon G. , Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale, 2019, p. 601).

⁴⁹ Il problema, come noto, si pone per le sole Regioni, in forza della posizione asimmetrica che tali parti rivestono, con riferimento ai vizi astrattamente denunciabili, nel giudizio in via di azione.

Anche successivamente alla novella costituzionale del 2001, la riscrittura dell'art. 127 Cost. ha mantenuto una distinzione letterale tra i vizi denunciabili dallo Stato (legittimato ad impugnare, infatti, la legge regionale che *ecceda* la competenza della Regione) e dalla Regione (legittimata ad impugnare una legge dello Stato o di altra Regione che *le da* la sua sfera di competenza). Al riguardo, la Corte, superando i rilievi della prevalente dottrina che invocava un riequilibrio della posizione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale, ha invero ritenuto che, anche nel nuovo assetto costituzionale, lo Stato, a differenza delle Regioni, possa impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale. Ciò sulla base della considerazione che, anche nel nuovo assetto istituzionale, deve essere comunque riservata allo Stato una posizione peculiare, quale garante delle istanze unitarie.

⁵⁰ *Ex multis*, Corte Cost. n. 16 del 2010 punto 4 Considerato in diritto.

⁵¹ Per la necessità che si tratti di lesione di attribuzioni costituzionali: (Padula C. , Aggiornamenti in tema di ridondanza, 2019, p. 743 e ss.).

medesima non pare aver raggiunto un approdo definitivo, né con riferimento alla collocazione di tale verifica, a metà strada tra il rito ed il merito, né con riferimento alle materie nell'ambito delle quali tale verifica è ammessa⁵², né in relazione all'onere di allegazione ovvero di vera e propria prova di una lesione effettiva o meramente eventuale.

Manca, in altri termini, una nozione univoca di "ridondanza".⁵³

La giurisprudenza oscilla, infatti, tra due poli opposti.

Secondo un primo atteggiamento, si ritiene sufficiente la mera *prospettazione* della ridondanza ai fini dell'ammissibilità della questione: in tal modo la Corte, dopo una valutazione sul *fumus boni iuris* della lesione indiretta delle competenze, passa allo scrutinio nel merito, che effettua alla stregua sia della dedotta lesione di competenza sia del parametro estraneo alla rivendicazione di competenza (in tal modo accertando la ridondanza assieme al merito).⁵⁴

Secondo un diverso orientamento, invece, la Corte procede all'accertamento della ridondanza ai fini dell'ammissibilità della questione e, solo in caso ne rilevi la sussistenza, procede successivamente alla trattazione del merito ai sensi del parametro estraneo al riparto di competenze.⁵⁵

Come è agevole sottolineare, nel primo caso, l'esame della ridondanza muta consistenza e viene, in sostanza, traslato dal rito al merito, perché costituisce oggetto anche dell'esame della fondatezza della domanda; nel secondo caso, invece, la ridondanza costituisce una delle condizioni dell'azione. Le conseguenze dell'una o dell'altra impostazione non sono indifferenti sul piano della tutela sostanziale, potendo, nel secondo caso, la verifica dell'insussistenza di una lesione di competenza precludere in radice una pronuncia nel merito.

Con riferimento all'onere della prova, è stato anche osservato come la Corte a volte abbia richiesto la prova di una lesione diretta, mentre, altre volte, si sia dimostrata più indulgente, ritenendo sufficiente solo la prova di una potenziale incidenza negativa della norma impugnata sulle attribuzioni regionali. In questo secondo caso, la necessità di una motivazione adeguata sulla ridondanza è dunque soddisfatta anche solo dimostrando la potenziale lesività delle competenze.⁵⁶

Senza poter in questa sede approfondire ulteriormente gli aspetti processuali, va tuttavia ricordato che, negli anni più recenti, sembra che la giurisprudenza costituzionale si stia assestando

⁵² Non è chiaro cioè se la verifica della ridondanza è ammessa solo per le materie di spettanza regionale o anche per le materie statali e, in questo secondo ambito, solo per le materie trasversali o anche per quelle esclusive statali.

⁵³ In questo senso: (Malfatti, Panizza, & Romboli, Giustizia costituzionale, 2016, p. 171).

Sottolinea (Padula C., Aggiornamenti in tema di ridondanza, 2019, p. 740), che molti profili dell'istituto della ridondanza sono oggetto di dubbi. Secondo questo A., la lesione indiretta di competenza si colloca all'incrocio fra le norme sul processo costituzionale e le norme sul riparto di competenza Stato-Regioni, cioè fra due insiemi di norme nella cui applicazione la Corte si è riservata un certo margine di flessibilità (a differenza di quel che accade per le norme della parte prima della Costituzione): ciò può forse spiegare il fatto che le oscillazioni terminologiche della Corte, in tema di ridondanza, si siano accompagnate a una varietà di applicazioni concrete dell'art. 127, secondo comma, Cost., talora tese ad allargare la legittimazione regionale, talaltra improntate ad una maggiore severità nei confronti delle censure extra-Titolo V.

⁵⁴ Quale esempio di questa tecnica decisoria si veda la sentenza Corte cost. n. 22 del 2012, nella quale la Corte esamina preliminarmente l'individuazione dell'ambito materiale di incidenza delle norme impuginate (nella specie: competenza concorrente in materia di protezione civile), ritenendo che la violazione denunciata risulti potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e che conseguentemente ricorrano le condizioni per prendere in esame la questione nel merito. La decisione nel merito concerne sia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., sia la lamentata violazione dell'autonomia finanziaria regionale ai sensi dell'art. 119 Cost.

⁵⁵ (Padula C., Aggiornamenti in tema di ridondanza, 2019, p. 753 e ss.). Il medesimo A. riporta anche una terza tesi dottrinale, non seguita però dalla giurisprudenza, secondo la quale dovrebbe essere sufficiente per le Regioni *allegare* la ridondanza, argomentando in merito ad una "qualche lesione" delle proprie attribuzioni.

⁵⁶ Si veda l'approfondimento di (Boni, 2016, p. 76).

verso una concezione di “ridondanza” che risulta più chiara e più favorevole all’effettività della tutela dell’autonomia costituzionale degli enti territoriali.⁵⁷

In particolare, la nozione di “ridondanza”, nei giudizi relativi ai vizi sul sistema delle fonti, pare essere valutato con minor rigore, limitandosi alla verifica di una violazione anche solo “potenzialmente idonea” a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni.⁵⁸

In altri termini, è stato efficacemente sottolineato come vi sia ridondanza ogniqualvolta le Regioni siano obbligate ad esercitare le proprie attribuzioni in conformità ad una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali, intendendo la ridondanza quale “vera e propria pretesa all’esercizio delle proprie funzioni in un quadro di complessiva legittimità costituzionale”.⁵⁹

Su queste basi, è stata ritenuta ammissibile e fondata la censura, da parte di alcune Regioni, del divieto di ripristino della normativa abrogata, in violazione dell’art. 75 Cost.⁶⁰

Nel solco di questa apertura si inquadra anche un atteggiamento maggiormente permissivo della Consulta, tendente ad ampliare la legittimazione delle Regioni, qualora l’impugnazione abbia ad oggetto, in particolar modo, la decretazione d’urgenza o la delegazione legislativa.⁶¹

Con particolare riferimento al decreto legge⁶², si ricorderà come proprio su ricorso di una Regione, riconosciuta sussistente la potenziale lesione delle competenze lamentate dalla medesima,

⁵⁷ Risale a pochi mesi fa, ad esempio, l’ammissione esplicita della possibile denuncia di lesione indiretta di competenze anche per le materie esclusive statali cfr. Sent. Corte cost. n. 194 e n. 195 del 2019, entrambe relative all’impugnazione del “decreto sicurezza”, su cui (Padula C. , Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza, 2019). In particolare, l’A. citato sottolinea come la sentenza n. 194 del 2019 abbia un aspetto “bifronte”, perché, dopo aver ampliato la legittimazione regionale sotto il profilo della ridondanza, essa dimostra notevole rigore nel giudicare delle specifiche questioni sollevate contro il decreto sicurezza, dichiarandole tutte inammissibili, nonostante l’ampio spazio dedicato nei ricorsi al tema della ridondanza.

⁵⁸ (Malfatti, Panizza, & Romboli, Giustizia costituzionale, 2016, p. 172).

⁵⁹ (Falcon G. , Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale, 2019, p. 603).

⁶⁰ Sent. Corte cost. n. 119 del 2012 , di cui si riporta il passaggio relativo alla ridondanza “E, invece, ammissibile la questione proposta da tutte le ricorrenti (...), in riferimento all’art. 75 Cost. Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (..) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011). Nella specie, le richiamate condizioni di ammissibilità delle censure sono soddisfatte. Le ricorrenti assumono che, con l’abrogazione dell’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono rimesse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più “favorevole” per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell’abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un’interpretazione ancor più estesa dell’ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali. Così argomentando, le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell’art. 75 Cost.”. (Sent. Corte cost. n. 119 del 2012 punto 5 Considerato in diritto).

⁶¹ (Malfatti, Panizza, & Romboli, Giustizia costituzionale, 2016, p. 172).

⁶² Tra i primi precedenti successivi alla riforma del Titolo V, va annoverata la sentenza Corte cost. n. 6 del 2004, di cui si riporta il passaggio fondamentale relativo alla ridondanza: “In via preliminare, occorre affrontare la questione di legittimità costituzionale posta dalla Regione Umbria sul decreto-legge n. 7 del 2002, in relazione alla lamentata carenza dei presupposti contemplati nell’art. 77 Cost. Quanto alla deducibilità di tale vizio da parte delle Regioni in occasione della promozione della questione di legittimità costituzionale in via diretta, la recente giurisprudenza di questa Corte ha affermato la perdurante distinzione – anche dopo la riforma costituzionale del Titolo V – dei parametri invocabili da Stato e Regioni, rispettivamente nei riguardi di leggi regionali o di leggi od atti con forza di legge statali (sentenza n. 274 del 2003), al tempo stesso confermando che le Regioni possono contestare l’esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge “quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti” (sentenza n. 303 del 2003). D’altra parte, fin dalla sentenza n. 302 del 1988, questa Corte ha espressamente riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell’art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali”. (Corte cost. n. 6 del 2004, punto 3 Considerato in diritto).

il giudice delle leggi abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni inserite in sede di conversione per mancanza di omogeneità con le disposizioni contenute nel decreto.⁶³

Quanto alle leggi di delegazione, va innanzitutto ricordato che, solo a partire dagli anni novanta è stato ammesso il sindacato di costituzionalità in via principale su tali leggi, se idonee a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale⁶⁴.

Nell'ampliare la legittimazione regionale nei giudizi di azione, con riferimento al conferimento di deleghe legislative, l'attenzione della Corte si è spostata, dunque, dalla natura dell'atto impugnato alla sussistenza dell'interesse a ricorrere.

In particolare, non è ravvisabile l'interesse a ricorrere se il delegante ha determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione.⁶⁵

Inoltre, anche per la legge di delega si impone il canone ermeneutico dell'interpretazione costituzionalmente conforme: dunque, affinché sussista un interesse al ricorso, non è sufficiente che la legge delega si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorre altresì che tale lettura sia l'unica possibile.⁶⁶

Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale qui brevemente tratteggiata, deve ritenersi pertanto ammissibile per le Regioni, previa deduzione dell'incidenza indiretta sulle proprie competenze, invocare direttamente l'illegittimità della legge delega in quanto contenente norme non riconducibili alla categoria dei principi e criteri direttivi, ma, piuttosto, alle norme di dettaglio.⁶⁷

Quanto ai decreti legislativi e al loro peculiare rapporto con la legge di delega⁶⁸, è pacifico che le Regioni possano lamentare l'eccesso di delega⁶⁹, il mancato rispetto da parte dei decreti legislativi dei principi e criteri direttivi della delega medesima, nonché l'introduzione di norme di carattere innovativo da parte dei decreti legislativi cd. integrativi e correttivi⁷⁰.

⁶³ Sent. Corte cost. n. 22 del 2012.

⁶⁴ Sent. Corte cost. n. 224 del 1990, secondo cui *"l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi dev'esser valutata, non già in relazione alla effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e, tantomeno, alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita, ma, piuttosto, in relazione all'esistenza giuridica delle disposizioni impuginate nell'ordinamento giuridico."* (Corte cost. n. 224 del 1990 punto 2 Considerato in diritto).

⁶⁵ In questi termini, Corte cost. n. 278 del 2010, punto 11.1 Considerato in diritto.

⁶⁶ Ancora, Corte cost. n. 278 del 2010, punto 11.1 Considerato in diritto. In senso critico dell'applicabilità del canone dell'interpretazione conforme alle leggi di delega, diffusamente, (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, 2011, p. 2134). L'A nota che tale prassi perché contribuisce ad una limitazione del grado di intensità del controllo della Corte sulle indicazioni indirizzate dal Parlamento al Governo.

⁶⁷ (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, 2011, p. 2128).

⁶⁸ E' stato al riguardo osservato che, con riferimento al contrasto tra decreto legislativo e legge di delega risulta necessario per le Regioni motivare la connessione con la lesione delle proprie competenze costituzionali, in virtù di una sorta di triangolazione, per cui in sostanza il decreto, violando la legge di delega, ridonda in una violazione di quelle competenze e quindi viene sottoposto a giudizio non perché limiti ex se la competenza regionale ma perché in contrasto con la disposizione costituzionale che stabilisce le condizioni in presenza delle quali essa può venire emanata. (Malfatti, Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, 2011, p. 2128 e ss.)

⁶⁹ Sent. Corte cost. n. 80 del 2012, relativa alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune disposizioni del Codice del Turismo. La sentenza è commentata da (Sabbioni, I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta, 2012, p. 1008 e ss.). In tema di ridondanza, l'A. osserva come la censura di eccesso di delega che le Regioni hanno mosso con riguardo all'intero codice della normativa statale sul turismo non è stata ritenuta ammissibile nella sentenza citata con riguardo alle norme comunque di competenza statale, perché riconducibili alle materie c.d. trasversali, ma per il solo fatto che le stesse non ridondano sulle competenze regionali.

⁷⁰ Corte cost. n. 367 del 2007, con cui è stato impugnato il decreto legislativo n. 157 del 2006 perché a giudizio delle Regioni ricorrenti avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali, sia sotto il

8.2.1.5 segue: la sindacabilità della legge delega per mancata previsione dell'intesa e, a cascata, del decreto legislativo

Quanto ricordato in tema di ridondanza va ora calato nel contesto, del tutto peculiare, del rapporto tra legge delega e decreto legislativo, alla luce della sentenza n. 251 del 2016.

Come anticipato, la domanda a cui si tenterà di rispondere è se si possa ipotizzare e, in caso affermativo, con quali limiti, l'impugnazione da parte delle Regioni di una legge delega che, intervenendo a riformare istituti in cui si possa ravvisare un intreccio di competenze, abbia omesso di prevedere l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato – Regioni (o Unificata), in ossequio ai dettami della decisione citata.

Quel che si immagina, dunque, è un'impugnazione di una legge delega per mancata previsione dell'intesa, in violazione del principio di leale collaborazione (eventualmente ricondotto ai parametri testuali di cui agli artt. 5 e 120 Cost.).

Astrattamente, non paiono sussistere problemi in ordine ad una risposta affermativa a tale quesito.

Rispetto a quelli evidenziati nel capitolo precedente, un ulteriore effetto della sentenza n. 251 del 2016 parrebbe dunque configurarsi: le Regioni potrebbero disporre di uno strumento nuovo per sindacare il rispetto del principio collaborativo in via autonoma, in quanto correlato ad un vizio procedurale della legge di delega, in caso di intrecci inestricabili di competenze.

Occorre tuttavia soffermarsi ulteriormente sulle possibili strettoie procedurali e sostanziali che tale percorso presenta.

In via preliminare, occorre soffermarsi sul profilo dell'interesse a ricorrere.

Innanzitutto, le Regioni ricorrenti dovrebbero allegare la – quantomeno - potenziale “ridondanza” della violazione del principio collaborativo sulle proprie competenze, tale da comprimere in qualche modo le proprie attribuzioni, costituzionalmente garantite.

Per questo aspetto, tuttavia, non paiono esserci particolari problemi, dal momento che, proprio perché possano ritenersi applicabili gli enunciati della più volte citata pronuncia n. 251 del 2016, occorre che la delega investa un “intreccio inestricabile” di materie statali e regionali.

Anche nella decisione n. 251 del 2016, del resto, la Corte ha valutato la “ridondanza” in poche righe, ritenendo ammissibile l'impugnazione, poiché *“il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure della legge n. 124 del 2015, contenenti deleghe, è sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso”*.⁷¹

La ridondanza, in caso di impugnazione di deleghe legislative su materie interferenti con materie regionali, sarebbe dunque facilmente dimostrabile, qualunque sia l'impostazione che la Corte ritenga di accogliere in merito alla sua valutazione (in via preliminare come condizione di

profilo dell'eccesso di delega sia con riferimento al procedimento di adozione del d.lgs. “correttivo”. La questione è stata, tuttavia, dichiarata inammissibile per genericità della censura.

⁷¹ Sent. Corte cost. n. 251 del 2016, punto 2 Considerato in diritto.

ammissibilità oppure unitamente al merito). In entrambi i casi, perciò, lo scrutinio preliminare dell'interesse a ricorrere non dovrebbe precludere la possibilità di giungere ad un esame della fondatezza della censura.

Sotto un secondo profilo, occorre tuttavia considerare come la Corte, facendo applicazione del nuovo *trend* giurisprudenziale, potrebbe ritenere che, nel particolare caso di intreccio di materie considerato, l'intesa costituisca un requisito essenziale della legge di delega e, come tale, un adempimento imprescindibile per l'esercizio della funzione di normazione delegata al Governo.

In questo senso, il giudice delle leggi potrebbe orientarsi per una interpretazione costituzionalmente conforme della legge di delega, ritenendo "implicita" la necessaria acquisizione dell'intesa e salvando, così, la fonte dalle censure di incostituzionalità.

In tale ipotesi, il dispositivo, formalmente di segno "negativo" per i ricorrenti, *sub specie* di inammissibilità (per carenza di interesse), ovvero di infondatezza (qualora la ridondanza sia esaminata insieme al merito), non si discosterebbe, nella sostanza, da una pronuncia di accoglimento, poiché troverebbero comunque riconoscimento le istanze regionali in merito alla necessaria previsione dell'intesa.

L'assunto non sembri peregrino: in un caso analogo a quello rappresentato - che si riferiva, tuttavia, all'acquisizione di un'intesa per l'esercizio di una funzione amministrativa e, non come ipotizzato, per la funzione legislativa delegata - la Consulta ha considerato "principio acquisito" che l'attrazione in sussidiarietà comporti la necessaria previsione dell'intesa e ha postulato la "doverosa integrazione della delega", per mezzo dell'intesa.⁷²In tal modo, è pervenuta ad una pronuncia di inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere.

Esauriti i profili processuali, dal punto di vista sostanziale occorre comprendere quali siano i presupposti che possano legittimare la richiesta di una pronuncia "additiva" di intesa al giudice delle leggi.

La scarsa giurisprudenza che ha dato seguito alla sentenza n. 215 del 2016, infatti, ha lasciato un cono d'ombra su un punto fondamentale, ovvero su quali siano le ipotesi in cui la violazione della leale collaborazione possa essere utilmente azionata in giudizio.

Solo la messa a fuoco di questo passaggio cruciale può consentire di rendere pienamente giustiziabile il principio di leale collaborazione nel procedimento di formazione della legge delega.

Va rimarcato, infatti, come, secondo la sentenza n. 251 del 2016, l'intesa debba essere imposta alla legge delega per il procedimento di formazione del decreto legislativo qualora il legislatore delegato si accinga a "*reformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse*"⁷³.

Tale specificazione non si ritrova in maniera altrettanto dettagliata nelle decisioni successive, le quali, o sorvolano sul punto⁷⁴, oppure fanno riferimento alla mera "*regolamentazione di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali*"⁷⁵, ovvero alle "*particolari*

⁷² Sent. Corte cost. n. 278 del 2010, di cui si è trattato anche al par. 4.1.2 esaminando la giurisprudenza costituzionale.

⁷³ Corte cost. n. 251 del 2016, punto 3 Considerato in diritto.

⁷⁴ Corte cost. n. 237 del 2017; n. 192 del 2017; 198 del 2018

⁷⁵ Corte cost. n. 261 del 2017, punto 6.2.4 Considerato in diritto.

*condizioni*⁷⁶ in presenza delle quali è possibile ipotizzare l'innesto di "un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni".⁷⁷

Mentre, dunque, secondo la decisione che ha inaugurato il nuovo orientamento giurisprudenziale, sembrerebbe che l'intesa debba essere prevista ogniqualvolta si tratti di riformare degli "istituti", le decisioni successive non sembrerebbero essere altrettanto rigide, facendo riferimento, in maniera più sfumata, ad "ambiti complessi" oggetto di regolamentazione.

La differenza non è di poco momento.

Una cosa è imporre l'intesa nel solo caso di riforma di singoli istituti cui siano sottesi intrecci di materie, intendendo cioè "istituti" nel senso tecnico del termine, per la disciplina di norme che regolino una medesima fattispecie astratta (ad esempio: il ruolo unico della dirigenza regionale, per il quale, come si ricorderà, la stessa legge delega n. 124 del 2015 aveva previsto l'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni).

Altra cosa, invece, è ritenere che l'intesa si debba prevedere ogniqualvolta il legislatore debba intervenire a regolamentare interi settori, porzioni, ambiti materiali che presentino una sovrapposizione di competenze (quali, ad esempio, il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la disciplina dei servizi pubblici locali).

Nel primo caso, infatti, l'applicazione degli enunciati della Corte avrebbe risvolti davvero marginali. Nel secondo, invece, l'orientamento in parola potrebbe aprire a sviluppi più importanti.

Senza limitarsi al dato testuale di una parte della motivazione, è proprio l'esame del *decisum* del noto precedente⁷⁸, complessivamente considerato, a condurre l'interprete ad orientarsi nella seconda delle due direzioni prospettate, quella più ampia.

Con la sentenza n. 251 del 2016, la Corte non ha provveduto ad esaminare le singole disposizioni della delega, come aveva fatto altre volte⁷⁹, scrutinando le censure disposizione per disposizione, ma si è indirizzata verso una pronuncia di illegittimità *tout court* di ben quattro deleghe legislative attinenti ad un complesso disegno di riforma che investiva vari settori della pubblica amministrazione.

Tale dato sembrerebbe far propendere per un'interpretazione molto lata del concetto di "istituto", inteso più propriamente quale "ambito materiale" di disciplina.

Al momento, dunque, l'unica certezza è che, per ritenere costituzionalmente necessitato l'innesto dell'intesa nella legge delega – ai fini dell'emanazione del relativo decreto legislativo –, deve versarsi in un ambito materiale che presenti degli intrecci inestricabili di competenze.

Per inquadrare in maniera chiara i presupposti che legittimano la richiesta di inserimento di intesa, occorrerà attendere gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza, che potranno manifestarsi soprattutto su impulso delle censure avanzate dalle Regioni, qualora queste ultime tentino di sperimentare le potenzialità del nuovo *trend* giurisprudenziale, al fine di ricavare a proprio vantaggio un maggiore spazio collaborativo nel procedimento di formazione dei decreti delegati.

⁷⁶ Corte cost. n. 44 del 2018, punto 6 Considerato in diritto.

⁷⁷ Corte cost. n. 44 del 2018, punto 6 Considerato in diritto.

⁷⁸ Per questi aspetti si rinvia all'analisi del par. 6.2.

⁷⁹ Ad es. la più volte citata sentenza Corte cost. n. 278 del 2010, annotata da (Cecchetti, La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame, 2010, p. 1064 e ss.).

Quanto sinora detto in merito alla sindacabilità della legge di delega per mancata previsione dell'intesa si ripercuote, ovviamente, anche sul decreto legislativo attuativo della delega medesima, tenuto conto del peculiare legame che lega queste due fonti primarie.

Ritenendo infatti che l'intesa sia un adempimento che, in presenza di determinati intrecci di materie, debba essere imposto al legislatore delegante e sia dunque *costituzionalmente necessitato*, vanno differenziate due ipotesi, a seconda che la mancanza della delega sia tempestivamente dedotta dalle Regioni e dunque innestata nel procedimento di formazione del decreto delegato per effetto di una pronuncia additiva della Corte, oppure no.

Iniziando da questa seconda ipotesi, in assenza di prescrizione di intesa da parte della legge delega, occorre interrogarsi sulla giustiziabilità della leale collaborazione nel decreto legislativo attuativo: occorre chiedersi, in altre parole, se il vizio della mancanza di un momento concertativo "a monte" si riverberi anche "a valle" sulla decretazione delegata.

Sul punto si è pronunciata, in termini negativi, la giurisprudenza successiva alla decisione n. 251 del 2016⁸⁰.

Qualora, infatti, le Regioni non si dolgano tempestivamente della violazione della leale collaborazione da parte della legge delega, per la mancata previsione dell'intesa nel procedimento di formazione del relativo decreto, esse non potranno far valere tale parametro nei confronti del decreto delegato, perché tale vizio affligge direttamente la legge di delega e, solo in via riflessa, il decreto delegato. Quest'ultimo, in altre parole, è affetto da un vizio "mediato" che inficia, in via principale, la sola legge di delegazione, con la conseguenza che è solo a tale ultima fonte che vanno rivolte le doglianze in merito al mancato rispetto del principio collaborativo.

Né potrebbe utilmente invocarsi, del resto, la violazione dell'art. 76 Cost. da parte del decreto delegato, dal momento che l'adempimento concertativo non era – appunto – stato inserito nella legge di delega e dunque mancherebbe ogni appiglio testuale per inserire la delega tra i "limiti ulteriori" al fine dell'utilizzo di tale parametro costituzionale.

Se non tempestivamente denunciata con l'impugnazione della legge di delega, dunque, l'eventuale lesione del principio collaborativo, perpetrata attraverso la mancata previsione dell'intesa nell'*iter* del decreto delegato, resta sfornita di ogni tutela e non giustiziabile.⁸¹

Quanto alla seconda ipotesi, relativa alla pronuncia additiva d'intesa della Corte, possono ulteriormente prospettarsi i seguenti casi: 1) il caso in cui durante l'*iter* del decreto legislativo l'intesa sia acquisita; 2) oppure non sia acquisita affatto; 3) il caso in cui caso le trattative per il perfezionamento dell'intesa non giungano a buon fine.

Di tali eventualità solo la prima non pare porre particolari problemi, avendo le istanze regionali di collaborazione trovato sfogo sia nell'accoglimento della questione da parte della Corte, prima, sia nell'acquisizione dell'intesa nella formazione del decreto delegato, poi.

⁸⁰ Corte cost. sent. n. 198 del 2018, punto 3.4.3 del Considerato in diritto "Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017). La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili."

⁸¹ Si veda la sentenza Corte cost. n. 261 del 2017, esaminata al par. 7.1.3.

Al riguardo, può solo aggiungersi che un qualche "recupero" del principio collaborativo potrebbe aversi in via politica, qualora il Governo decidesse di acquisire comunque l'intesa in Conferenza, ancorché non prescritta dalla legge. Si tratta peraltro di un'ipotesi che, pur potendo soddisfare dal punto di vista sostanziale le istanze regionali, esula dalla trattazione della giustiziabilità in senso tecnico.

Per le altre due ipotesi prospettate non è possibile, allo stato, indicare soluzioni altrettanto lineari.

Nel caso *sub* 2), sembra doversi ritenere che la mancata acquisizione dell'intesa, imposta dalla Corte, non possa non integrare un vizio del decreto legislativo, sindacabile innanzi al Giudice delle leggi.⁸²

A tale riguardo, ci si può chiedere quale potrebbe essere il corretto parametro da invocare: l'art. 76 Cost., in quanto si tratta dell'omissione di un "limite ulteriore" della delega? L'art. 136 Cost., dal momento che si tratta di un adempimento imposto dal giudice delle leggi con pronuncia additiva? Oppure il principio di leale collaborazione, che costituisce il fondamento dell'intero impianto della motivazione della sentenza n. 251 del 2016?

La via più sicura appare senza dubbio la prima, la quale, però, non sembra apportare grandi novità nel panorama giurisprudenziale.

Viceversa, optare per una censura articolata sulla base della violazione del principio collaborativo, ove accolta, potrebbe rafforzare la portata del principio medesimo e costituire un adeguato sviluppo del noto precedente.

Se è vero, infatti, che – come ricordato - la giurisprudenza successiva ha negato la possibilità di applicare gli enunciati della decisione n. 251 del 2016 ai decreti legislativi, è altrettanto vero che si trattava, a ben vedere, di casi diversi da quello prospettato, relativi alla mancata preventiva impugnazione della legge di delega, nei quali la Corte ha ritenuto che la denunciata violazione del principio collaborativo non potesse essere stata "traslata" sulla fonte delegata, con elusione dei termini per l'impugnazione della prima fonte.

Qualora, invece, la legge di delega fosse tempestivamente impugnata ed il ricorso accolto, si porrebbe il diverso problema di riconoscere tutela effettiva al principio collaborativo anche per la fonte delegata, non solo e non tanto per la violazione dei "limiti ulteriori" della delega, ma anche in forza del principio di leale collaborazione in sé e per sé considerato, dal momento che l'acquisizione dell'intesa sembra essere, in presenza di determinate condizioni, un adempimento *costituzionalmente necessitato*.

Si tratterebbe, in sostanza, di sviluppare gli approdi della sentenza n. 251 del 2016 ed applicare anche alla decretazione delegata le conseguenze del mancato rispetto del principio collaborativo.

Così come, per pacifica giurisprudenza, l'atto secondario cui è demandata l'attuazione della legge può essere impugnato per mancato rispetto della formula concertativa prevista dalla fonte primaria, dovrebbe altresì essere consentito, in virtù dell'*attrazione* alle forme collaborative dettata dalla nota decisione anche per i decreti delegati, poter sindacare, alla stessa stregua, il decreto legislativo cui la legge delega affida l'attuazione dei principi e criteri direttivi.

Come si ricorderà, si è ritenuto che ciò che accomuna sotto l'egida del principio di leale collaborazione le fonti secondarie ed il decreto legislativo sembra essere, infatti, il potere di *attuazione* della normativa primaria, demandato dal Parlamento al Governo, sia che l'attuazione

⁸² Pare doversi affermare - in uno con la prevalente dottrina - che il vizio procedimentale della legge delega si riverberi sul decreto legislativo. Va anche adeguatamente sottolineato che nella sentenza n. 251 del 2016 la Corte ha espressamente statuito che la dichiarazione di incostituzionalità non si estende ai decreti legislativi già emanati: ciò costituisce argomento a contrario per convalidare la tesi della trasmissibilità del vizio alla fonte delegata.

avvenga per atto normativo secondario, sia, secondo la decisione n. 251 del 2016, che avvenga mediante decreto legislativo.

Infine, il tema della giustiziabilità della leale collaborazione si presenta in tutta la sua evidenza nel caso *sub 3*), relativo al mancato raggiungimento dell'intesa, per l'impossibilità di superare la fase di stallo.

In questa ipotesi appare più difficile, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali esaminati,⁸³ ritenere che il decreto legislativo emanato dal Governo sia affetto da un vizio procedimentale ex art. 76 Cost.

Come si è già rammentato, infatti, si tratta dell'emanazione di un atto normativo che è nella esclusiva competenza del Governo e che è soggetto a vincoli stringenti, anche dal punto di vista temporale. Qualora il Governo si trovi nell'impossibilità di raggiungere l'intesa in prossimità della scadenza dei termini della delega, si trova nell'alternativa secca tra scegliere se emanare un atto, nonostante il mancato raggiungimento del momento concertativo, e non emanarlo, così però esaurendo il suo potere normativo.

In tali evenienze, la Corte ha ritenuto legittimo il comportamento del Governo che abbia deciso di provvedere ugualmente ad emanare il decreto delegato, dal momento che il dissenso "radicale" manifestato dalle Regioni *"sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo (...) poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente."*⁸⁴

Paradigmatico il caso della impugnazione da parte di molte Regioni di uno dei decreti attuativi del federalismo fiscale, per mancata acquisizione dell'intesa – prevista dalla legge delega – sullo schema di decreto delegato.⁸⁵

Si comprende allora come è proprio in un contesto come quello prefigurato che potrebbe trovare adeguato sviluppo il principio collaborativo, non per contestare l'illegittimità della fonte per vizio procedurale, dal momento che la prevista intesa è pur stata ricercata ma non raggiunta e la sua assenza non può ostacolare l'esercizio del potere normativo delegato al Governo, quanto piuttosto per sindacare se, nel caso concreto, le parti si siano concretamente adoperate per tentare di superare le rispettive antitetiche posizioni, ad esempio reiterando le trattative, valutando l'accoglimento di eventuali modifiche al testo e motivandone la mancata considerazione.

⁸³ Si rinvia al par. 6.1.

⁸⁴ Sentenza Corte cost. n. 219 del 2013, punto 11 Considerato in diritto.

⁸⁵ Sentenza Corte cost. n. 219 del 2013, punto 11 Considerato in diritto, dove la Corte ha dichiarato infondate le censure relative alla violazione della legge delega n. 42 del 2009: *"Le questioni non sono fondate. La relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento» manifestate da Regioni ed enti locali. A sua volta, la Conferenza unificata ha preso atto, al termine della seduta del 18 maggio 2011, del mancato raggiungimento dell'intesa, in ragione di insuperabili rilievi relativi all'impianto generale dell'intervento normativo del Governo. Stanti tali presupposti, la Corte esclude che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. Le obiezioni mosse, infatti, in particolar modo con riguardo alla disciplina recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, non erano tali da far intravedere un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative. Un dissenso così radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo, in altre parole, poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente. La scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato."*

Sul punto si rinvia anche alle osservazioni del par. 6.1.2.

Si potrebbe, in tal modo, valorizzare al massimo la portata della collaborazione quale vincolo “di metodo”, già più volte sottolineata nel corso di questo lavoro, affidando alla Corte un giudizio sulla verifica dell’osservanza del principio collaborativo delle parti.

Per tale via, sarebbe inoltre limitato il rischio paventato dalla più attenta dottrina, ovvero che, per il tramite del ricorso alla decretazione delegata previa intesa, lo Stato possa di fatto “appropriarsi” di larghi settori di materie nei quali si riscontrino interferenze di competenze regionali, nell’impossibilità, per le Regioni, di ostacolare l’emanazione della fonte delegata anche in caso di mancata intesa.

8.2.2 Sindacato su regolamenti e atti amministrativi

Come si è già avuto modo di sottolineare esaminando la giurisprudenza costituzionale, è proprio nella fase di attuazione delle disposizioni legislative che il principio di leale collaborazione trova tutela al massimo grado.

Tale principio, infatti, è immediatamente e autonomamente azionabile, qualora il potere esecutivo abbia esercitato funzioni di carattere regolamentare o amministrativo senza tenere conto delle forme di raccordo previste dal legislatore⁸⁶.

In particolare, la violazione di obblighi collaborativi stabiliti in leggi statali può trovare sanzione innanzi al giudice delle leggi nella sede del conflitto di attribuzione aventi ad oggetto fonti secondarie o atti statali, adottati senza il parere o l’intesa prescritti dalla fonte primaria.

In tale sede, infatti, la Corte verifica il corretto e leale esercizio del potere in concreto ed il rispetto dello strumento collaborativo previsto dal legislatore nel caso di specie.⁸⁷

Rinviando per l’esame dettagliato della casistica all’analisi già effettuata esaminando la giurisprudenza della Corte⁸⁸, basterà in questa sede far presente ancora che il mancato rispetto del modulo procedimentale previsto dalla fonte primaria può integrare un vizio dell’atto emanato, sindacabile dal giudice amministrativo, per violazione di legge.

In particolare, la giurisdizione del giudice amministrativo costituisce l’unico rimedio azionabile, qualora non si ravvisi un “tono costituzionale”, in grado di sorreggere un’impugnazione per conflitto intersoggettivo.

A tale proposito, tuttavia, occorre richiamare le considerazioni di attenta dottrina, che ha evidenziato come un orientamento del Consiglio di Stato neghi l’interesse del privato a lamentare la violazione della leale collaborazione, che è “principio di ordine sostanziale e non procedimentale”, nel senso che attiene alla tutela delle rispettive attribuzioni degli enti coinvolti, attribuzioni delineate da disposizioni di ordine costituzionale o direttamente applicative delle stesse.⁸⁹

⁸⁶ In tal senso, (Carminati, 2009, p. 279).

⁸⁷ (Cecchetti, Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi, 2004, p. 1049).

⁸⁸ Si rinvia al capitolo 4 e, in particolare, ai paragrafi 4.1.2 e 4.2.

⁸⁹ Consiglio di Stato n. 2381 del 2006.

Di conseguenza, secondo tale impostazione, il rispetto del principio di leale collaborazione non potrebbe sostanziare una posizione qualificata e differenziata, che consenta a soggetti diversi dagli Enti coinvolti di farne valere in giudizio la violazione.

Secondo questa dottrina, vi sarebbe, dunque, nel nostro ordinamento, un diverso grado di tutela del principio di leale collaborazione: più accentuato per le violazioni contenute in atti legislativi, accertabili dal giudice costituzionale in via principale; meno accentuato per le violazioni contenute in atti e provvedimenti amministrativi, censurabili nei conflitti di attribuzione promossi dagli Enti coinvolti ma non innanzi al Giudice amministrativo da parte dei privati destinatari di quei provvedimenti.⁹⁰

Da quanto esposto, sembra dunque doversi condividere l'opinione di chi ha sottolineato come la partecipazione delle Regioni tanto alla produzione normativa secondaria quanto all'attività esecutiva statale riceva una "protezione giuridica completa", a partire dalla specificazione in via legislativa dei momenti di raccordo, passando attraverso la fase della loro effettiva attivazione, e terminando con l'eventuale annullamento degli atti statali quando siano in contrasto con fonti pattizie che lo Stato non poteva superare unilateralmente (accordi e intese in senso forte) o che poteva superare solo dopo aver seriamente ricercato l'intesa (debole) con le Regioni.⁹¹

8.2.3 Sindacato sulla violazione degli accordi

Garantire tutela al principio di leale collaborazione diventa più difficile qualora la sua violazione si realizzi per il tramite del mancato rispetto di un accordo.

Come si è visto esaminando tale modulo collaborativo,⁹² il problema principale che concerne gli accordi è proprio quello della loro vincolatività, trattandosi di paradigmi cooperativi facoltativi, conclusi tra esecutivi ai sensi del decreto legislativo n. 281/1997⁹³, per l'esercizio delle rispettive competenze o lo svolgimento di attività di interesse comune, che non possono in alcun modo imbrigliare l'esercizio del potere legislativo.

Accanto a tale fattispecie abbiamo accostato, per le notevoli analogie tra gli istituti, quella delle intese per l'armonizzazione delle legislazioni di cui all'art. 8 comma 6 della legge 131/2003⁹⁴.

Ai fini della presente indagine sulla "giustiziabilità", ci si riferirà indistintamente ad "accordi", quale termine omnicomprendente per le due fattispecie ora ricordate.

Se, dunque, non può negarsi la forza degli accordi sotto il profilo politico, occorre preliminarmente indagare la loro natura giuridica per poter successivamente scandagliare le conseguenze del loro mancato rispetto.

Occorrerà inoltre verificare se tali conseguenze possano essere diverse qualora si tratti della particolare fattispecie di accordi "legificati", su cui ci si è già intrattenuti.⁹⁵

⁹⁰ (Benelli & Mainardis, 2007, p. 980).

⁹¹ (Carminati, 2009, p. 280).

⁹² Si rinvia sul punto al par.5.4.3.

⁹³ Si tratta dell'art. 4 del d.lgs. citato.

⁹⁴ Per la trattazione delle intese di cui all'art. 8 comma 6 l. 131/2003 si rinvia al par. 5.4.4.

⁹⁵ Si rinvia al par. 8.1.2.

8.2.3.1 *Gli accordi “legificati”*

Iniziando dalla fattispecie degli accordi “legificati” cui si è fatto da ultimo riferimento, occorre chiedersi se la circostanza che il contenuto di tali accordi sia stato trasposto in una fonte primaria statale possa in qualche modo influire sulla possibilità di far valere in giudizio la violazione del principio collaborativo.

Secondariamente, ci si interrogherà sugli strumenti a disposizione per garantire il rispetto dell'accordo.

Si tratta di un problema che si è posto di recente, in occasione della crisi economico finanziaria e delle politiche di risanamento della finanza pubblica, che hanno inciso sia la materia sanitaria, oggetto di accordi con le Regioni ordinarie⁹⁶, sia gli accordi finanziari conclusi tra il Governo e le Regioni speciali.

In entrambi i casi ricordati, l'esito della preventiva contrattazione tra Governo e Regioni era stata trasposta in una fonte statale e dunque aveva assunto forza di legge.

La prima possibilità, dunque, per contestare la legittimità misure successive in contrasto con gli accordi conclusi è data dal ricorso in via principale ex art. 127, Cost.

E infatti, numerose disposizioni di legge che hanno previsto misure di coordinamento della finanza pubblica, disattendendo gli accordi intercorsi tra Governo e Regioni, sono state oggetto di un cospicuo contenzioso innanzi al giudice delle leggi.

E ciò sia con riferimento ai “tagli lineari” di risorse statali in materia di sanità, sia con riferimento alla rimodulazione del concorso delle Autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica.

In entrambi i casi il parametro della leale collaborazione è stato evocato dalle Regioni ricorrenti e diversamente impiegato dalla Corte.

Quanto al primo aspetto, relativo alla materia della salute, è stato già ricordato ⁹⁷ come la prassi del ricorso a strumenti pattizi mediante accordi o intese siglati in Conferenza sia consolidata, non solo per il finanziamento del sistema sanitario ma anche per quanto riguarda la specificazione dei livelli essenziali di assistenza (cd. LEA).

Al riguardo, è stato osservato come la Corte abbia enfatizzato la disciplina di origine pattizia qualora gli interventi del legislatore statale, spesso contenuti in leggi finanziarie, trovino corrispondenza in accordi stipulati tra lo Stato e le Regioni per il tramite del cd. sistema delle Conferenze.⁹⁸

⁹⁶ E con l'aggiunta della Regione Siciliana, per la quale l'aliquota di compartecipazione al finanziamento del servizio sanitario è fissata dal 2009 nella misura del 49,11 per cento del suo fabbisogno sanitario; cfr. l. 296/2006, art. 1, comma 830.

⁹⁷ Si rinvia al par. 5.4.3.

⁹⁸ In questo senso: (Carminati, 2009, p. 272).

In quest'ottica, alcune decisioni hanno respinto le censure regionali, sottolineando o la conformità delle disposizioni impugnate alle intese intercorse⁹⁹, ovvero il fatto che le disposizioni costituissero "pedissequo recepimento" di un precedente accordo¹⁰⁰.

E' capitato, inoltre, che la Corte riconoscesse che la disciplina posta dal legislatore statale andasse, invece, nel senso opposto rispetto agli accordi precedentemente stipulati.

In tali casi, le Regioni hanno lamentato la lesione, tra l'altro, del principio collaborativo per avere lo Stato determinato unilateralmente la quantificazione delle risorse destinate al fabbisogno sanitario nazionale standard, senza ricercare l'intesa (in particolare: il cd. Patto per la Salute) ovvero discostandosi dall'intesa previamente raggiunta.

In estrema sintesi, veniva contestata la mancanza di una previa intesa tra Stato e Regioni sul "tetto" di spesa stabilito dallo Stato, nonché la congruità del tetto medesimo, dal momento che, in tesi impugnatoria, l'imposizione di un limite finanziario al confronto sull'aggiornamento dei livelli essenziali avrebbe avuto ripercussioni sulla sostenibilità dei servizi sanitari.

In merito alla denunciata violazione, la Corte ha innanzitutto richiamato il proprio orientamento giurisprudenziale ribadendo che il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi.¹⁰¹

In secondo luogo, il giudice delle leggi ha ritenuto che la fissazione di un limite di spesa per l'aggiornamento dei livelli essenziali non sia incompatibile con la logica della leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal momento che il principio di leale collaborazione, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità. Alla stregua di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che il limite finanziario massimo all'aggiornamento dei livelli essenziali potesse un parametro di riferimento entro il quale la dialettica tra Stato e Regioni potesse aver modo di svilupparsi ampiamente, pure sui profili economici e finanziari.¹⁰²

In definitiva, la Corte, pur riconoscendo che *"in punto di fatto è vero che la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata, per l'anno 2016, è inferiore a quella prevista in precedenza, in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati"*, e non temporalmente di molto anteriori alla censurata, tuttavia in punto di diritto, *"ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale"*.

Sul punto la Corte è chiarissima, affermando da un lato che *"Nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa"* e, dall'altro, che *"il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo parlamentare"*.¹⁰³

Pertanto, se è vero che, in base alle disposizioni vigenti¹⁰⁴, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «tramite intesa», per il giudice delle leggi questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere.¹⁰⁵

⁹⁹ Sent. Corte cost. n. 203 del 2008 punto 6.3 Considerato in diritto.

¹⁰⁰ Sent. Corte cost. n. 45 del 2008 *"Nessuna violazione dell'autonomia regionale deriva dall'art. 1, comma 796, lettera n), primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in quanto tale disposizione si configura quale mero incremento delle disponibilità finanziarie destinate all'edilizia sanitaria, incremento peraltro concordato con le Regioni mediante un atto formale di intesa (Protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul «Patto per la salute» del 28 settembre 2006), di cui la norma in questione si pone come pedissequa attuazione in sede legislativa."*(Corte cost. n. 45 del 2008 punto 3.4 Considerato in diritto).

¹⁰¹ Sent. Corte cost. n. 192 del 2017 Considerato in diritto 8.3.1. nella specie, si trattava di un fonte ordinaria: la legge di stabilità.

¹⁰² Sent. Corte cost. n. 192 del 2017 Considerato in diritto 8.3.1.

¹⁰³ Sent. Corte cost. n. 192 del 2017 Considerato in diritto 9.2.3..

Analoghe censure sono state rigettate dalla Corte in una decisione di poco successiva¹⁰⁶, nella quale la rideterminazione unilaterale delle risorse statali è stata ritenuta legittima con motivazioni che, nel richiamare la decisione citata in precedenza, osservano altresì, in punto di fatto, come lo scostamento dello stanziamento rispetto all'importo previamente concordato con intesa non appaia comunque rilevante.¹⁰⁷

Per concludere in merito alla valenza del principio collaborativo negli accordi afferenti il settore sanitario, sembrerebbe che la Corte tenti di "salvare" il più possibile le disposizioni statali, o mediante un'interpretazione delle leggi scrutinate conformemente agli accordi, ovvero, più di recente, riconoscendo lo "scollamento" della susseguente fonte primaria rispetto alla previa intesa, svalutando la portata degli accordi medesimi, ritenendoli non in grado di vincolare la potestà legislativa del Parlamento.

Non può essere sottaciuto che, in questi casi, più di moduli di leale collaborazione sembra trovarsi in presenza di un vero e proprio esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che costituisce espressione – come già si è osservato¹⁰⁸ – della posizione di supremazia dello Stato.

Quanto all'assetto finanziario di carattere pattizio che concerne le sole Regioni speciali, va invece affermato che il principio collaborativo è stato maggiormente valorizzato dalle decisioni delle Corte, proprio in ragione del particolare *status* di cui godono questi Territori.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, la competenza dello Stato in materia di coordinamento finanza pubblica consente allo stato di imporre alle Regioni speciali limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni ordinarie¹⁰⁹, ancorché nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi, cui è riservata la determinazione della compartecipazione delle Autonomie al risanamento della finanza pubblica¹¹⁰.

¹⁰⁴ Si tratta dell' art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011.

¹⁰⁵ Sent. Corte cost. n. 192 del 2017 Considerato in diritto 9.2.3. Inoltre, prosegue la Corte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari. In tal senso, perciò, non ha rilievo il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull'autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, temperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime; e ciò può avvenire anche riconoscendo loro poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa.

¹⁰⁶ Sent. Corte cost. n. 103 del 2018. In particolare, secondo la Regione Veneto la diminuzione – rispetto a quanto stabilito nell'intesa sancita l'11 febbraio 2016 – del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, sarebbe avvenuta senza che sia stata prevista o attuata una nuova intesa con le Regioni, a fronte di «una prassi» (quella dei cosiddetti Patti per la salute) invalsa fin dall'anno 2000. In particolare, la disposizione impugnata non solo ridurrebbe di oltre un miliardo di euro l'importo determinato, per gli anni 2017 e 2018, nell'intesa dell'11 febbraio 2016, ma fisserebbe, del tutto unilateralmente, a 115 miliardi di euro l'importo per l'anno 2019, senza che su tale cifra sia mai stata raggiunta un'intesa o avviata una qualsiasi procedura concertativa, da ritenere, invece, imposta dagli evocati parametri costituzionali.

¹⁰⁷ In particolare, il giudice delle leggi respinge le censure sulla base di due ordini di considerazioni. In primo luogo, perché la rideterminazione essa è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019, oggetto di impugnazione. In secondo luogo, essa appare proprio funzionale alla salvaguardia della possibilità, per le Regioni, di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza, come già chiarito nella precedente sentenza n. 192 del 2017. Inoltre, la Corte osserva come la fissazione del livello di finanziamento per l'anno 2019 non si discosta in modo rilevante dal livello concertato per gli anni precedenti.

¹⁰⁸ Si rinvia per tali considerazioni al par. 3.4.3.

¹⁰⁹ Sent. Corte cost. n. 156 del 2015.

¹¹⁰ Sent. Corte cost. n. 19 del 2015, n. 23 del 2014; n. 141 del 2015.

La violazione del principio leale collaborazione è stata riconosciuta, tuttavia, in ambito sanitario, per quelle Regioni speciali che finanziano autonomamente la propria sanità e alle quali, pertanto, lo Stato non può né unilateralmente imporre il concorso alla riduzione della spesa sanitaria, né incidere sulla relativa autonomia finanziaria, garantita da disposizioni statutarie: cfr. Sent. Corte cost. n. 125 del 2015 (seguono massime): È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto regionale, l'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nella parte in cui - nel ridurre il fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento - si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Risulta lesa, infatti, il principio di leale collaborazione, in quanto la norma censurata - chiamando a concorrere la Regione autonoma nel contenimento dei costi nell'ambito del settore sanitario - incide in modo unilaterale sulla sua autonomia finanziaria, senza tener conto della particolare procedura pattizia prevista dallo statuto regionale.

Con specifico riferimento alla rideterminazione unilaterale da parte dello Stato della misura del concorso al risanamento della finanza pubblica, in contrasto con precedenti accordi, pare interessante richiamare una recente decisione che ha distinto, da una parte, le Autonomie che hanno negoziato accordi con lo Stato di tipo “dinamico”, suscettibili di rinegoziazione, e, dall’altra, le Autonomie che hanno negoziato accordi di tipo “statico”, cristallizzati in fonti statutarie ed espressamente non modificabili se non al ricorrere di particolari condizioni.¹¹¹

Secondo la Corte, solamente per gli accordi del secondo tipo può paventarsi, infatti, una violazione del principio collaborativo. Una tale violazione, invece, è da escludersi per gli accordi del primo tipo.

In particolare, l’accordo di tipo “statico”¹¹² enfatizzato dalla decisione, non solo aveva ridefinito complessivamente i rapporti finanziari con lo Stato per un orizzonte temporale più lungo ed in quota fissa, prevedendo meccanismi di attualizzazione automatici ed escludendo espressamente la possibilità di modifiche peggiorative (salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati), ma è stato anche oggetto di una legificazione “rinforzata”, essendo stato trasposto nello Statuto attraverso una modifica testuale espressa¹¹³.

Per contro, gli accordi di tipo “dinamico”, conclusi da altre Regioni speciali, che non subordinavano espressamente l’imposizione di ulteriori contributi al ricorrere di specifiche condizioni e non trasfusi in fonti di rango superiore, non sarebbero, secondo la Corte, idonei a limitare il potere unilaterale dello Stato, permanendo in capo allo Stato la possibilità di richiedere

È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto regionale, l’art. 15, comma 22, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste. La norma censurata - nel coinvolgere la Regione nel riparto della riduzione del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del relativo finanziamento, imponendole un concorso alla manovra di correzione dei conti - viola il principio di leale collaborazione, in quanto incide in modo unilaterale sull’autonomia finanziaria del medesimo ente regionale. Detta disciplina, infatti, può essere modificata solo con accordo della Regione autonoma, in virtù degli artt. 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto. Il summenzionato concorso alla manovra di correzione non può, altresì, essere imposto all’ente regionale in questione, atteso che il finanziamento della spesa sanitaria nell’ambito del suo territorio non grava sul bilancio dello Stato.

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, l’art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dall’art.1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135), nella parte in cui si applica alle Province autonome di Bolzano e di Trento. Le norme censurate - le quali prevedono una riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale - ponendo in essere una disciplina di dettaglio, anziché di principio, ledono la competenza legislativa concorrente delle Province autonome nell’ambito della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni impugnate, inoltre, non possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), in quanto esse non tendono a garantire un *minimum* intangibile alla prestazione sanitaria, bensì ad imporre un tetto massimo alla stessa.

¹¹¹ Si tratta della sentenza Corte cost. n. 154 del 2017, con cui le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione autonoma Sardegna, la Regione siciliana e la Regione Veneto hanno impugnato alcune disposizioni contenute nell’art. 1, comma 680 e sss., della legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità 2016).

In particolare, l’art. 1, comma 680, l. cit., determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019. Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi - con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) - e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Ancora, il comma 680 ribadisce l’obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un’intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Per le sole Province autonome e per la Regione Trentino-Alto Adige, infine, il medesimo comma prevede che l’applicazione di quanto in esso stabilito debba avvenire nel rispetto dell’accordo raggiunto con lo Stato in data 15 ottobre 2014.

Il comma 681 conferma anche per l’anno 2019 il precedente contributo previsto dall’art. 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando *ex novo*, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica.

¹¹² Si tratta dell’accordo siglato tra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano con lo Stato in data 15 ottobre 2014.

¹¹³ Si tratta dell’art. 79 dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige, il cui comma 4 è stato sostituito e i cui commi da 4bis a 4 octies sono stati introdotti dall’art. 1, comma 407, lett. e) n. 4), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

contributi aggiuntivi giustificati da nuove esigenze unitarie, sempre ferma la garanzia del metodo negoziale bilaterale per la definizione della quota aggiuntiva.¹¹⁴

Posta questa fondamentale distinzione, la Corte, nella decisione che si riporta, ha dichiarato inammissibili le doglianze delle Regioni relative alla violazione del principio dell'accordo e di leale collaborazione, sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni, secondo cui le norme impugnate sarebbero meramente ricognitive e non innoverebbero la portata precettiva delle disposizioni di legge impositive di contributi a carico delle autonomie speciali, ulteriori rispetto a quelli già negoziati con lo Stato.¹¹⁵

La siffatta distinzione tra le tipologie di accordi conclusi dalle Regioni speciali è richiamata e ribadita in una pronuncia di poco successiva.¹¹⁶

Con tale decisione, viene cassata la reiterazione di alcune misure previste per le Regioni ordinarie per difetto di transitorietà¹¹⁷, mentre le questioni sollevate dalle Speciali sono dichiarate

¹¹⁴ (Guella, lunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa, 2017, p. 1349).

¹¹⁵ Si riporta il passaggio della sentenza Corte cost. n. 154 del 2017 ove sono esaminate le censure avanzate dalla Regione Friuli Venezia Giulia in relazione al "tenore" dell'accordo: "Nonostante entrambi gli accordi siano stati recepiti nella legge n. 190 del 2014 (rispettivamente ai commi da 406 a 413 e ai commi da 513 a 523), soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

A tale proposito, infatti, il comma 407 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel modificare l'art. 79 dello statuto di autonomia speciale, introduce in quest'ultimo il comma 4-septies, che così dispone: «[è] fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della regione e delle province, previsti a decorrere dall'anno 2018, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la regione e le province. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico i predetti contributi possono essere incrementati, per un periodo limitato, di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

La legge di stabilità per il 2015 ha, quindi, in tal senso modificato – per la terza volta dal 2009 – lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige, introducendo parametri oggettivi che, in quanto tali, impediscono interventi statali in ipotesi arbitrari. Per questa via – come, da ultimo, ricostruito nella sentenza n. 28 del 2016 – le Province autonome di Trento e di Bolzano vengono a godere di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria del Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici.

Rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, l'accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi.

A prescindere dalla considerazione che tale accordo contempla un orizzonte temporale limitato al 2017, esso non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato.

Il comma 517 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 – inserito nell'ambito delle disposizioni di recepimento dell'accordo concluso con lo Stato e diretto a riprodurre quanto previsto dall'art. 3, punto 4, del patto – prevede espressamente, anzi, che «[i] predetti obiettivi per gli anni dal 2015 al 2017 possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale», fermo restando il vincolo del metodo pattizio, garantito, nella specie, dal terzo periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (come meglio si dirà nell'affrontare il merito del ricorso proposto dalla Regione autonoma Sardegna, che ha investito l'intero comma 680).

La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, dunque, è idonea a giustificare l'isolata menzione nel quinto periodo del comma 680 impugnato, dovendosi, perciò, escludere la violazione del principio di eguaglianza lamentata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Mette conto ribadire, pur a fronte di tale conclusione, che il principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate, rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica, non è, ovviamente, smentito dal rilievo, nel presente caso, dell'accordo illustrato, connesso agli specifici e concreti contenuti che esso presenta". (Corte cost. n. 154 del 2017 punto 4.3.2.2. Considerato in diritto).

Va infine rimarcato che sono state dichiarate infondate le altre censure, imperniate sul difetto di ragionevolezza delle norme, in ragione del diverso contenuto degli accordi conclusi con lo Stato da parte delle Province autonome della Regione Trentino-Alto Adige, da un lato, e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dall'altro.

¹¹⁶ Sent. Corte cost. n. 103 del 2018, con nota di (Guella, «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, 2018, p. 1022 e ss.).

¹¹⁷ Sent. Corte cost. n. 103 del 2018: "Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «[u]na censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (...). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (...). Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di

non fondate per difetto del presupposto interpretativo. Secondo la Corte, in altri termini, la disciplina scrutinata, ancora una volta, non recherebbe una imposizione unilaterale ma farebbe salvo, per le Autonomie speciali, il metodo dell'accordo.

A tale riguardo va sottolineato, inoltre, come la Corte abbia "bacchettato" le Regioni speciali sotto il profilo del rispetto della leale collaborazione in relazione al meccanismo di "auto coordinamento" tra Regioni previsto dal legislatore statale per la determinazione del concorso al risanamento della finanza pubblica.

In particolare, la Corte ha affermato che non appare in alcun modo rispondente al principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate.¹¹⁸

In tale decisione, si precisa inoltre che l'accordo concluso tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è l'unico a godere di particolare stabilità perché subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'*an*.

Come è stato puntualmente osservato, per tale profilo la sentenza si presenta come una decisione di non fondatezza ricca però di conseguenze di sistema, ed in parte innovativa.¹¹⁹

Vi si afferma, infatti, che la disciplina contestata va esente da censure in quanto non pregiudica il principio dell'accordo, ma si specifica anche che tale accordo si presenta – tranne che nel caso del Trentino Alto Adige - come unilateralmente vincolato nell'*an*.¹²⁰

lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste." (

¹¹⁸ Si riporta per un passaggio motivazionale della decisione Corte cost. n. 103 del 2018, nel quale la Corte, richiamando la precedente – sentenza n. 19 del 2015 ha ricordato che, ove non si addivenga ad un accordo, «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza». Prosegue la Corte: "Questi principi vanno qui confermati, a maggior ragione in una situazione in cui la renitenza alla stipula degli accordi da parte delle autonomie speciali ha determinato, come in precedenza illustrato, un maggior aggravio a carico delle Regioni ordinarie.

Si tratta di un effetto legato al meccanismo normativo oggetto dell'attuale scrutinio, fondato su un autoordinamento che coinvolge Regioni a statuto ordinario ed autonomie differenziate, senza però vincolare queste ultime, che non vengono incise da un intervento statale collocato solo "a valle" e teso ad assicurare comunque i saldi complessivi della manovra finanziaria.

È evidente che la garanzia del metodo dell'accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l'ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale.

Una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto.

Si tratterebbe, come pure già chiarito dalla citata giurisprudenza costituzionale, di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio, che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale sbocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle decisioni di finanza pubblica, secondo «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (così, ancora, sentenza n. 19 del 2015).

Del resto, sempre nella pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha chiarito che lo strumento dell'accordo serve «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante». Di qui, l'ulteriore considerazione che l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale, la quale ultima, dunque, non costituisce l'unico indice per valutare il maggior o minore margine di negoziabilità riconosciuto alle autonomie speciali, rimanendo intatta la possibile negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra finanziaria." (Corte cost. n. 103 del 2018 al punto 6.2.4. del Considerato in diritto).

¹¹⁹ (Guella, «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, 2018, p. 1029).

¹²⁰ La giurisprudenza citata in materia di accordi finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali (e in particolare la sentenza Corte cost. n. 154 del 2017) ha costituito lo "spunto" per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per positivizzare, con norme di attuazione, il principio dell'accordo. Il riferimento è al recentissimo decreto 25 novembre 2019, n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione

Per conseguenza, è legittima l'imposizione a carico delle autonomie speciali di contributi complessivi al risanamento della finanza pubblica (*an*), ma le modalità del concorso (*quomodo*) e la quantificazione della riduzione di spesa richiesta al singolo ente (*quantum*) deve essere rimessa ai citati accordi bilaterali da concludersi tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale.¹²¹

Così delineato l'ambito applicativo della leale collaborazione nei giudizi in via di azione concernenti la materia finanziaria, occorre ulteriormente interrogarsi su quali possano essere i mezzi di tutela percorribili qualora la violazione del suddetto principio non si realizzi per il tramite di una fonte normativa contrastante con la fonte che ha "irrigidito" un precedente accordo, bensì qualora una delle parti venga successivamente meno all'accordo, per il tramite dell'adozione di una fonte secondaria, di un atto amministrativo ovvero di un comportamento concludente.

Astrattamente sono prospettabili due strade, e segnatamente il ricorso per conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale, ovvero l'impugnazione del successivo atto o comportamento lesivo innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva.

Occorre tuttavia considerare come entrambe le strade prospettate presentino dei limiti e, dunque, la scelta dell'una o dell'altra strada debba essere attentamente considerata in relazione al caso concreto.

Optando, infatti, per il ricorso per conflitto di attribuzioni, si è già sottolineato¹²² come per l'ammissibilità del giudizio debba ricorrere un "tono costituzionale" del conflitto medesimo: affinché possa ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice delle leggi, infatti, l'atto impugnato deve essere non meramente illegittimo, bensì contrario alla regolazione costituzionale delle attribuzioni tra Stato e Regioni.¹²³

In secondo luogo, il conflitto è ammissibile solo qualora l'atto impugnato non abbia natura meramente attuativa di norme precedentemente non impugnate. E ciò in quanto il conflitto di attribuzione tra enti non costituisce sede idonea per impugnare atti meramente esecutivi di competenze conferite e definite dalla legge, posto che, in tali casi, sarebbe stato onere della parte

autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica) e, in particolare al "metodo dell'accordo" che deve governare la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, e al principio di leale collaborazione. cui le trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo, devono ispirarsi. E' previsto, inoltre, che le disposizioni contenute negli accordi finanziari conclusi secondo il metodo dell'accordo siano recepite in apposite norme di attuazione statutaria.

¹²¹ (Guella, «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, 2018, p. 1029).

¹²² Si rinvia sul punto al par. 4.2.

¹²³ Sentenza Corte cost. n. 276 del 2007, che ha dichiarato inammissibile, perché privo di tono costituzionale, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto, al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, e al principio di leale collaborazione, nei confronti dello Stato, in relazione al silenzio serbato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri a fronte delle note del proprio Assessorato regionale del bilancio e delle finanze - Dipartimento finanze e credito, prot. nn. 4792, 4793, 4794 e 4796 del 6 aprile 2006, e prot. nn. 8377, 8370, 8361 e 8367 del 15 giugno 2006. Secondo la giurisprudenza costituzionale, un comportamento omissivo può essere qualificato come atto lesivo soltanto quando è «idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni, come, ad esempio, l'indebito rifiuto di adottare un provvedimento necessario affinché una Regione sia posta in grado di esplicare un'attribuzione costituzionalmente ad essa spettante». Nel caso di specie, invece, la Corte ha ritenuto che l'inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte può essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante che fa permanere lo stato di incertezza, ma non come un comportamento omissivo concludente volto a negare le attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana.

Sentenza Corte cost. n. 95 del 2013, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato, in relazione alla Nota del Ministero dell'economia e delle Finanze prot. n. 0049695 del 18 giugno 2012, con la quale lo Stato ha versato alla Regione il solo gettito relativo all'IVA percetta per l'anno 2011 e non tutte le somme dovute, ritenendo non vulnerate le attribuzioni della Regione, dato che la Nota impugnata non conteneva alcun elemento da cui si potesse evincere la volontà dello Stato di negare alla Regione le entrate dovute, e tenuto anche conto che il legislatore statale, nell'adottare disposizioni per l'assestamento del bilancio per l'anno finanziario 2012, con la legge 16 ottobre 2012, n. 182, ha destinato 1.383.000.000 euro al fine di devolvere alla Regione il gettito delle entrate erariali ad essa spettanti in quota fissa e variabile.

proporre ricorso in via principale nei riguardi di tale legge, entro il termine perentorio a tal fine previsto.¹²⁴

Nel secondo caso, ovvero optando per il sindacato del giudice amministrativo, si pone la delicata questione della vincolatività dell'accordo, che verrà trattata alla fine del presente capitolo, poiché concerne, più in generale, tutte le fattispecie di accordo.

8.2.3.2 *Gli accordi aventi fonte in legge*

Con riferimento agli accordi aventi fonte in legge, il problema che si può porre concerne innanzitutto il rapporto che lega la fonte normativa a quella negoziale.

Occorre interrogarsi, in altri termini, in merito alle ricadute che una possibile declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge fondante l'accordo potrebbe avere sull'accordo medesimo, concluso in attuazione della norma.

Sul punto ha avuto occasione di pronunciarsi la Consulta, rilevando come, qualora le intese raggiunte trovino causa proprio nelle norme impugnate, non si può escludere che un eventuale accoglimento delle questioni proposte non abbia effetto su di esse.¹²⁵ Sussiste dunque un vero e proprio rapporto di dipendenza tra disposizioni di legge e le intese che nella legge medesima trovano fonte, così che le vicende relative alla legittimità della prima hanno immediate ripercussioni sulla validità delle seconde.

Posto un tanto, occorre domandarsi quale mezzo di tutela sia esperibile in caso di successiva violazione dell'intesa.

In questo caso, deve ritenersi che i rimedi prospettabili siano gli stessi già prospettati per il caso della violazione di accordi legificati, ovvero il conflitto di attribuzioni o l'impugnazione dell'atto lesivo o del comportamento concludente innanzi al giudice amministrativo.

Per la prima ipotesi, valgono i limiti richiamati *supra*, per il secondo, le problematiche relative alla vincolatività degli accordi, di cui subito si dirà.

8.2.3.3 *Altri accordi*

Ancora con riferimento agli accordi, va ricordato¹²⁶ come il giudice costituzionale abbia a volte valorizzato lo strumento collaborativo anche in assenza di una previa copertura legislativa, ovvero di una previsione di legge "a valle" (come per gli accordi legificati) o "a monte" (come per gli accordi aventi fonte in specifiche previsioni di legge).

A tale riguardo, appare di particolare interesse, per l'importanza assegnata all'intesa, una decisione relativa ad un conflitto fra enti in materia di servizio civile¹²⁷, nel quale la Corte ha

¹²⁴ Giurisprudenza costante in materia di decadenza dall'esercizio dell'azione: si vedano ad es.: Corte cost. n. 71 del 2014, n. 144 del 2013, n. 149 del 2009, n. 375 del 2008, n. 334 del 2000 e n. 206 del 1975.

¹²⁵ Sentenza Corte cost. n. 98 del 2007 in materia sanitaria (considerato in diritto 3.4.).

¹²⁶ Sul tema ci si è intrattenuti al par. 4.2.2.

¹²⁷ Sent. Corte cost. n. 58 del 2007, con nota di (Ruggiu I. , Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide, 2007, p. 630 e ss.). Il precedente è analizzato al par. 4.2.1, in nota.

annullato una circolare ministeriale contrastante con una precedente intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni ai sensi dell'art. 8, comma 6, legge n. 131/2003¹²⁸.

In merito a tale precedente, è stato puntualmente osservato che l'intesa, spontaneamente siglata in Conferenza, è stata considerata parametro di legittimità dell'atto governativo e capace, di per sé, di produrre effetti vincolanti nei confronti dello Stato, prevalendo su un atto amministrativo difforme.¹²⁹

Sembrirebbe, in altri termini, che la Corte abbia valorizzato il contenuto consensuale dell'intesa per trarne conseguenze in termini di superiorità gerarchica rispetto alla circolare ministeriale: in tal modo, la Corte avrebbe utilizzato criteri di soluzione tipici del rapporto tra fonti ordinamentali, sebbene una delle due fonti, l'intesa, presenti una natura ambigua, a metà tra la convenzione e la fonte atto vera e propria.¹³⁰

La decisione citata sembra, inoltre, contraddire un noto precedente, nel quale la Corte aveva invece espressamente affermato che l'intesa non è fonte del diritto.¹³¹

In disparte la peculiarità del singolo caso, quello che preme mettere in luce in questa sede è la scarsità di strumenti a disposizione delle parti per ottenere tutela in caso di violazione di questa tipologia di accordi.

Ciò in quanto, trattandosi di attività concertata sfornita di una base giuridica specifica (al di là della generica previsione di cui alla legge La Loggia), sganciata da un *iter* procedimentale, si dubita innanzitutto che si tratti di un'attività idonea a produrre effetti giuridicamente vincolanti.

In merito alla natura giuridica degli accordi in parola, infatti, si fronteggiano due tesi.

Secondo una prima impostazione, seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, essi non sarebbero altro che impegni politici, privi di una valenza giuridica in senso proprio.¹³²

Secondo un'altra impostazione, seguita in dottrina¹³³, si tratterebbe di accordi tra pubbliche amministrazioni, conclusi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990.

Nell'ottica di valorizzarne la giustiziabilità, occorre quindi approfondire questo secondo profilo di indagine.

Come noto, l'art. 15 della legge citata prevede che le amministrazioni possano sempre concludere accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Le controversie in materia di formazione, conclusione e attuazione di tali accordi sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.¹³⁴

¹²⁸ Come si ricorderà, il legislatore del 2003 ha utilizzato il termine "intese" per definire un modulo concertativo che, in base all'impianto del d.lgs. 281/1997 andrebbe qualificato "accordo".

¹²⁹ (Carminati, 2009, p. 282).

¹³⁰ (Carminati, 2009, p. 284).

¹³¹ Sentenza Corte cost. n. 270 del 2005 punto 19 Considerato in diritto, secondo cui "*non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa*".

¹³² In tal senso Corte cost. n. 437 del 2001, su cui ci si è intrattenuti al par. 5.4.3.

¹³³ (Carpino R., 2006, p. 135).

¹³⁴ Art. 133, comma 1, lett. a), n. 2) del d.lgs. 104/2010 (Codice del processo amministrativo).

In dottrina, si ritiene che l'art. 15 delinea un modello concettuale ed un nucleo essenziale di disciplina fondato su caratteri propri indistintamente di tutti i rapporti convenzionali posti in essere tra soggetti pubblici nell'esplicazione delle loro funzioni pubblicistiche.¹³⁵

Per la disciplina di tale istituto, il legislatore ha disposto mediante rinvio ai primi tre commi dell'art. 11 della medesima legge n. 241/1990, che concerne la diversa ipotesi degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento.

Nell'impossibilità di ripercorrere in questa sede tutte le questioni concernenti gli accordi tra pubbliche amministrazioni, basterà, ai fini della presente trattazione, ripercorrere sinteticamente la tematica afferente alla loro vincolatività.

Anche su questa particolare tematica si riscontrano essenzialmente due tesi: una di segno negativo ed una di segno positivo.

Secondo la prima, l'accordo non integrerebbe un impegno giuridicamente vincolante.

Ciò in base all'argomento per cui, poiché tra i commi dell'art. 11, l. n. 241 cit. a cui l'art. 15, l. n. 241 cit., rinvia per la disciplina dell'istituto non vi è il comma quarto (che prevede la facoltà per l'amministrazione di recedere dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse corrispondendo un indennizzo), da tali tipologie di accordi l'amministrazione potrebbe sempre sciogliersi senza conseguenza alcuna.

Per una seconda, differente, impostazione, invece, non riconoscere efficacia giuridica all'accordo equivarrebbe a privare di ogni significato la previsione normativa di cui all'art. 15, l. cit.: in altri termini, svilire la portata precettiva dell'art. 15, l. cit., finirebbe per rendere del tutto ineffettiva, per non dire inutile, la stessa funzione di coordinamento conferita dalla legge agli accordi¹³⁶. Secondo tale tesi, dunque, le amministrazioni sarebbero vincolate dall'accordo e potrebbero recedere unilateralmente per gravi ragioni di pubblico interesse, in ossequio al più generale potere di revoca, senza essere tenute a corrispondere alcun indennizzo.

Sempre nel senso della vincolatività, si è anche sottolineato che, dovendosi applicare a tali accordi – per espressa previsione del legislatore – i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili, le parti potrebbero, in caso di violazione dell'accordo, promuovere le azioni a tutela dell'inadempimento previste dal codice civile.¹³⁷

In tale prospettiva, la difformità di disciplina tra gli accordi ex art. 11, l. cit., (sicuramente vincolanti) e gli accordi ex art. 15 della medesima legge, andrebbe rilevata nella minore intensità del vincolo convenzionale che caratterizza i secondi, in ragione del mancato obbligo di indennizzo. Tale diversità troverebbe fondamento nella circostanza che, mentre gli accordi tra amministrazione e privati danno vita ad un rapporto patrimoniale o comunque patrimonialmente valutabile, analoga patrimonialità non si verificherebbe negli accordi tra amministrazioni, che, di regola, non sottendono un'operazione economica in senso proprio.¹³⁸

Concludendo in relazione alla valenza giuridica degli accordi, pare doversi convenire con chi ritiene che gli accordi tra pubbliche amministrazioni concernenti l'esercizio di funzioni

¹³⁵ (Bruti Liberati, 2001, p. 30).

¹³⁶ (Bruti Liberati, 2001, p. 32).

¹³⁷ (Bruti Liberati, 2001, p. 32).

¹³⁸ (Bruti Liberati, 2001, p. 33).

pubblicistiche appaiono senz'altro dotati di forza obbligatoria.¹³⁹ A tale riguardo, appare dirimente l'argomento che, diversamente opinando, la previsione dell'art. 15, l. cit. , sarebbe *inutiliter data*.

Ciò premesso con riguardo alla vincolatività degli accordi, è chiaro che il tema di fondo resta quello della necessità di individuare, caso per caso, se l'accordo in questione contenga obblighi giuridici, la cui violazione è sindacabile dal giudice, ovvero se esso rivesta natura prettamente politica, contenendo dichiarazioni programmatiche o impegni scarsamente definiti, sicuramente non giustiziabili.

Qualora l'analisi della fattispecie concreta faccia propendere per la valenza anche giuridica dell'accordo, deve ritenersi, analogamente a quanto visto per le altre fattispecie di accordo, che anche gli accordi spontaneamente siglati siano giustiziabili o innanzi alla Corte costituzionale con ricorso per conflitto tra enti, oppure – soprattutto per l'ipotesi in cui non sussista un "tono costituzionale del conflitto" innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva

8.2.4 Raggiungimento dell'intesa e interesse a ricorrere

Occorre a questo punto segnalare uno snodo cruciale per la giustiziabilità del principio di leale collaborazione, ovvero la circostanza che, laddove la disciplina statale sia il frutto dell'attività concertata tra Stato e Regioni, formalizzata in un parere positivo o in un atto di intesa, gli effetti di tale concertazione possono, in taluni casi, riverberarsi sotto il profilo dell'interesse a ricorrere delle Regioni, escludendolo, se non viene manifestato un "espresso dissenso" in Conferenza.

Il punto è delicato, perché incide su una delle condizioni dell'azione, e merita dunque approfondimento.

Innanzitutto occorre distinguere tra pareri obbligatori o intese che, per legge, devono essere espressi dalla singola Regione, rispetto ai moduli collaborativi previsti nel cd. "sistema delle Conferenze".

Gli atti del primo tipo, infatti, non possono considerarsi surrogabili dall'intervento in Conferenza: ciò in forza della considerazione per cui il punto di vista della singola Regione potrebbe non emergere a causa della regola maggioritaria (o, in alcuni casi, di unanimità) che governa il procedimento decisionale dell'organo collegiale.¹⁴⁰

In questa sede, si intende dunque far riferimento esclusivamente ai pareri ed alle intese adottate in seno al cd. sistema delle Conferenze

Ciò premesso, occorre ulteriormente distinguere, nell'ambito della disciplina dettata dal d.lgs. 281/1997, il procedimento di perfezionamento dei pareri e delle intese.

Come si ricorderà¹⁴¹, la disciplina dei lavori delle Conferenze è piuttosto scarna ed è connotata da un'elevata informalità.

Per i pareri, non è previsto un vero e proprio voto, e dunque, in via di prassi, si applica la regola della maggioranza. Nell'ambito delle intese, invece, il d.lgs. 281 /1997 prevede, nella

¹³⁹ (Bruti Liberati, 2001, p. 33).

¹⁴⁰ (Marini, 2001, p. 1603).

¹⁴¹ Si rinvia all'esame delle sedi della collaborazione effettuato al par. 5.2.

Conferenza Stato – Regioni, che l’assenso della maggioranza sia richiesto solo per specifici atti¹⁴²; mentre, con riferimento alla Conferenza unificata, viene specificato che, se l’assenso non è espresso all’unanimità, deve essere raggiunta la maggioranza di ciascuno dei due gruppi.¹⁴³

Alla luce di tali disposizioni, interpretate alla stregua del principio di leale collaborazione, la Corte ha ritenuto, pertanto, che l’assenza di alcune Regioni, pur regolarmente convocate in Conferenza, non possa inficiare l’assenso delle altre e dunque impedire il perfezionamento dell’intesa.¹⁴⁴

In tal modo, viene valorizzata la necessaria regolare convocazione di tutte le Regioni e si enfatizza, ai fini del perfezionamento dell’intesa, la mancata manifestazione di un espresso dissenso, anche anteriore.

In altri termini, come è stato efficacemente sottolineato, per la Corte, affinché ci sia intesa in Conferenza, sembrerebbe sufficiente che le Regioni siano invitate al tavolo della concertazione.¹⁴⁵

Tra le prime decisioni che hanno fatto applicazione di questo orientamento, va menzionata una pronuncia di inammissibilità del ricorso per conflitto intersoggettivo, avendo la Regione ricorrente espresso l’intesa in Conferenza unificata sul testo di un decreto ministeriale, successivamente impugnato.¹⁴⁶

In particolare, il giudice delle leggi, da una parte, ha accertato che la Regione ricorrente non fosse stata presente e dunque non avesse espresso voto contrario in Conferenza, né avesse manifestato in una qualche forma un dissenso anteriormente alla seduta e, dall’altro, ha verificato,

¹⁴² Art. 2, comma 2, d.lgs. 281/1997.

¹⁴³ Art. 9, comma 4, d. lgs. 281/1997.

¹⁴⁴ Sent. Corte cost. n. 206 del 2001, di cui si riporta il passaggio cui si fa riferimento nel testo: “Vero è, infatti, che sullo schema originariamente proposto dal Governo non era stata sollecitata e raggiunta l’intesa, ma ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-Regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, Regioni, città e autonomie locali, e delle commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le Regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all’intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-Regioni: ciò che, come si è visto, è in fatto accaduto.

Nemmeno può consentirsi con la ricorrente circa la necessità che l’assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell’intesa, dai presidenti di tutte le Regioni e Province autonome componenti della Conferenza Stato-Regioni. L’art. 3, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 – unica disposizione che regola il procedimento per le intese sancite nella Conferenza Stato-Regioni – stabilisce che “le intese si perfezionano con l’espressione dell’assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”. Esso non può intendersi, conformemente alla sua ratio e ad una interpretazione congruente con il principio di leale collaborazione, nel senso che l’assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza, possa inficiare l’assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell’intesa.

Ma non può neanche accogliersi la tesi sostenuta in via subordinata dalla ricorrente, secondo cui sarebbe quanto meno necessario l’assenso della maggioranza assoluta delle Regioni i cui presidenti sono membri della Conferenza. La regola dell’assenso espresso dalla unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è stabilita, dall’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, limitatamente all’adozione degli atti di cui alle lettere f, g e i del comma 1 dello stesso articolo, vale a dire per la determinazione dei criteri di riparto fra le Regioni di risorse finanziarie, per l’adozione dei provvedimenti attribuiti dalla legge alla Conferenza, e per la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti od organismi strumentali all’esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e Regioni (...). Si tratta, come si vede, di ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante.

Diverso è il caso delle intese, previste dall’art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall’art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. La Conferenza non opera qui come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorchè rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate - , confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo, è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell’altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (cfr. sentenza n. 379 del 1992).

Nell’assenza – giustificabile d’altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell’intesa – di ulteriori regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l’intesa non può dirsi mancata una volta che (come in effetti, secondo quanto si è detto, nella specie è accaduto) tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell’accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza.” (Corte cost. n. 206 del 2001 Considerato in diritto n. 12).

¹⁴⁵ In senso critico (Marini, 2001, p. 1603). Secondo questo A., l’argomentazione della sentenza da ultimo citata non persuade perché non viene distinto il *quorum* funzionale dal *quorum* strutturale.

¹⁴⁶ Sent. Corte cost. n. 507 del 2002.

acquisendo gli atti con apposita ordinanza istruttoria, come tutte le modificazioni concordate in sede di Conferenza, che costituivano condizioni esplicite dell'intesa, fossero state effettivamente trasfuse nel decreto impugnato.¹⁴⁷

Analogamente, sempre in sede di conflitto tra enti, la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi regionali, osservando come il contenuto dell'atto impugnato apparisse conforme all'intesa siglata in Conferenza.¹⁴⁸

Il punto non è sfuggito all'interesse della dottrina, che ha notato come le Regioni (e, in teoria, anche lo Stato) devono ritenere rispettato il principio di collaborazione quando un argomento sia trattato in sede di Conferenza; con la conseguenza che poi non possono denunciare l'atto per la presunta violazione di quel principio; né possono considerare violate le proprie prerogative se non hanno partecipato alla seduta della Conferenza, regolarmente convocata, o se in quella sede non hanno fatto rilevare il proprio dissenso.¹⁴⁹

La presa di posizione della giurisprudenza ha prestato il fianco a critiche¹⁵⁰, soprattutto laddove le Regioni non siano libere di determinarsi, ma si trovino costrette tra l'alternativa di negare l'assenso e far fronte con risorse proprie all'erogazione di servizi, oppure concedere l'assenso ed accedere ai finanziamenti statali.

Va inoltre attentamente considerato come, in questi casi, gravi sulla Regione ricorrente l'onere di provare il proprio dissenso, ai fini del riconoscimento della sussistenza dell'interesse a ricorrere.

Si tratta di una prova non sempre agevole da fornire, in considerazione dell'informalità dei lavori e della estrema sinteticità dei verbali delle sedute delle Conferenze.

Dall'esame delle decisioni della Corte emerge come il contenzioso, in punto di fatto, si sia talvolta impuntato anche sull'esistenza di una vera e propria manifestazione di dissenso, e, conseguentemente, sull'avvenuto (o mancato) perfezionamento dell'intesa.¹⁵¹

L'orientamento della Corte relativo all'incidenza dell'intesa sull'interesse a ricorrere nei giudizi sui conflitti intersoggettivi non trova corrispondenza nei giudizi in via principale.

¹⁴⁷ Sent. Corte cost. n. 507 del 2002, punto 2 Considerato in diritto: "2. L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso poiché sarebbe stata raggiunta in sede di Conferenza unificata un'intesa con le Regioni e gli enti locali. A tale eccezione ha replicato la Regione Veneto asserendo, da un lato, di avere espresso voto contrario in sede di Conferenza unificata, ciò che renderebbe comunque proponibile il ricorso per conflitto innanzi a questa Corte, e dall'altro che l'intesa raggiunta era condizionata al recepimento di alcune modifiche, richieste dalle Regioni e dagli enti locali, che non sarebbero state trasfuse nell'impugnato decreto del Ministro.

Entrambe le allegazioni della Regione Veneto sono, in fatto, prive di fondamento. Dal verbale della seduta del 10 settembre 1998, data in cui l'intesa è stata raggiunta, non risulta che la Regione Veneto fosse presente e che avesse in quella sede espresso voto contrario, né la Regione stessa ha allegato un suo dissenso, manifestato in una qualche forma, in data anteriore. La documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, in ottemperanza alla ordinanza istruttoria in data 24 ottobre 2001, conferma inoltre la veridicità della prospettazione dell'Avvocatura, secondo cui tutte le modificazioni concordate in sede di Conferenza unificata e che costituivano condizioni esplicite dell'intesa sono state effettivamente trasfuse nel decreto impugnato.

I documenti in atti smentiscono gli assunti della ricorrente in ordine al mancato perfezionamento di una valida intesa. Anche a prescindere dalla questione se in simili casi sia consentito alla Regione promuovere conflitto di attribuzione a tutela delle proprie competenze costituzionali, il ricorso è inammissibile."

¹⁴⁸ Sent. Corte cost. n. 235 del 2006. Si legge al punto 3 del Considerato in diritto: "La direttiva, dunque, è stata emanata in attuazione dell'intesa raggiunta tra lo Stato e le Regioni nella Conferenza unificata (...); intesa nella quale fu valutata e approvata la proposta governativa di ripartire il Fondo nazionale per le politiche sociali relativo all'anno 2003, tra le Regioni e di attribuire al Ministero i fondi destinati al finanziamento dei progetti sperimentali previsti dall'art. 41-ter della legge n. 104 del 1992. Pertanto, alla luce della raggiunta intesa, difetta l'interesse delle Regioni ricorrenti a promuovere i conflitti."

¹⁴⁹ (Bin R., Le deboli istituzioni della leale collaborazione, 2002, p. 4189).

¹⁵⁰ (Carminati, 2009, p. 285).

¹⁵¹ Si veda, ad esempio, recentemente, il fatto in contestazione tra le parti relativo alle modalità di espressione del dissenso (Regione Veneto) e alla partecipazione alla Conferenza che ha portato al perfezionamento dell'intesa (Regione Liguria), nella sentenza Corte cost. n. 169 del 2017.

Al riguardo, va segnalato un importante precedente relativo ad un caso in cui le Regioni avevano impugnato alcune disposizioni che subordinavano l'accesso ai finanziamenti statali, in materia sanitaria, alla sottoscrizione di specifiche intese.¹⁵²

La Corte, nel merito, ha rigettato le censure, ritenendo che *“la scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi (...) non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi.”*¹⁵³.

Pur insoddisfacente per le istanze delle ricorrenti, la decisione fornisce tuttavia un importante chiarimento in relazione al rapporto tra sottoscrizione dell'intesa e permanenza dell'interesse a ricorrere. In via preliminare, la Corte ha infatti espressamente negato che l'aver raggiunto l'intesa, nelle more de iudicio, possa incidere sulla attualità dell'interesse al ricorso, dal momento che, nel giudizio in via principale, non trova applicazione l'istituto della acquiescenza.¹⁵⁴

Il differente rilievo assegnato al perfezionamento dell'intesa nei conflitti di attribuzione e nei giudizi in via principale si spiega avuto riguardo all'oggetto del relativo giudizio, che concerne il concreto esercizio del potere, nel primo caso, e la legittimità costituzionale di una fonte primaria, nel secondo caso.

Di conseguenza, può oggi affermarsi, che, per costante giurisprudenza costituzionale¹⁵⁵, nel giudizio in via principale non comporta alcuna acquiescenza concludere un accordo imposto da una norma di legge in pendenza di impugnazione. Detto in altri termini, aderire all'intesa o all'accordo non estingue il potere di impugnazione.

Né l'eventualità che l'intesa sia raggiunta nelle more del giudizio può pregiudicare l'interesse alla definizione delle questioni sottese all'impugnazione.

Un'eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe infatti riverberare i propri effetti sull'intesa *medio tempore* siglata, venendo a cadere la previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa.¹⁵⁶

Quanto sinora ricostruito costituisce conferma delle conclusioni cui si è giunti, all'inizio del presente capitolo, in merito alla non derogabilità del riparto di competenze previsto dalla Costituzione per il tramite di un accordo negoziale tra i soggetti titolari di potestà legislativa.

Nell'ipotesi, infatti, che le parti raggiungano un'intesa, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni costituenti base giuridica dell'accordo, travolgerebbe l'accordo medesimo.¹⁵⁷ Ne deriva che l'adesione delle parti all'accordo non può derogare alla rigidità costituzionale, la cui violazione, ove accertata dalla Corte, si ripercuoterebbe sull'attività negoziale di Stato e Regioni.¹⁵⁸

¹⁵² Sent. Corte cost. n. 98 del 2007.

¹⁵³ Sent. Corte cost. n. 98 del 2007 considerato in diritto 5.

¹⁵⁴ Sent. Corte cost. n. 98 del 2007 considerato in diritto 3.4.

¹⁵⁵ Sent. Corte cost. n. 77 del 2015 n. 141 del 2016; n. 154 del 2017; n. 87 del 2018.

¹⁵⁶ Sent. Corte cost. n. 98 del 2007; n. 40 del 2010; n. 125 del 2017.

¹⁵⁷ Si tratta della fattispecie decisa dalla sent. Corte cost. n. 178 del 2007 relativa alla disciplina regionale degli IRCSS; con la quale la Corte ha dichiarato l'inidoneità dell'intesa, basata su disposizioni dichiarate successivamente illegittime, a fungere da parametro interposto per la legittimità della legge regionale impugnata.

¹⁵⁸ Sul punto si vedano i commenti di (Carminati, 2009, p. 291); (Benelli & Mainardis, 2007, p. 976).

CONCLUSIONI

Al termine del presente lavoro, pare utile ripercorrere sinteticamente gli approdi cui si è giunti nel corso dello studio, per trarre infine le conclusioni della ricerca.

Nella prima parte, si è visto come il principio cooperativo sia un principio immanente in tutti gli ordinamenti policentrici e come debba essere particolarmente valorizzato negli Stati composti perché presidia al funzionamento dei sistemi di governo multilivello.

Si è visto anche come, nel nostro ordinamento, le prime manifestazioni di tale principio siano state enunciate dalla Corte costituzionale in relazione all'esigenza, sorta inizialmente solo con riferimento alle Regioni speciali, di coordinare l'esercizio di competenze e funzioni tra centro e periferia.

Con la nascita delle Regioni ordinarie, l'operatività del principio è stata estesa anche a queste ultime e, dalla fine degli anni novanta, a tutto l'arco delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni, al di là del mero riparto delle competenze.

Dopo la riforma del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha contribuito ad irrobustire ulteriormente il principio di leale collaborazione, sviluppando gli "indizi" di segno cooperativo disseminati nel testo novellato della Carta, così da affermare il passaggio del nostro ordinamento dal modello di regionalismo "duale", improntato alla separazione di competenze delineato dalla Carta del 1948, all'opposto modello "cooperativo".

In particolare, il rovesciamento del criterio di riparto delle materie di potestà legislativa, la scomparsa del limite dell'interesse nazionale e l'abbandono del principio del parallelismo delle funzioni ha indotto la Corte a introdurre uno strumento di flessibilità del sistema noto come "chiamata in sussidiarietà", che consente allo Stato, in nome di esigenze unitarie, di assumere competenze amministrative ed anche, di conseguenza, legislative, che l'impianto costituzionale novellato vorrebbe rigidamente allocato, invece, in capo alle Regioni.

Nell'ambito dell'assunzione in sussidiarietà, si è considerato come la valorizzazione del principio collaborativo raggiunga il massimo livello, perché l'acquisizione dell'intesa da parte delle Regioni costituisce condizione per l'operatività di tale meccanismo. In tali ipotesi, infatti, il mancato rispetto del principio collaborativo, che si traduce nell'omessa acquisizione del "consenso" delle Regioni alla privazione delle loro prerogative, è - in linea di principio - pacificamente giustiziabile.

Nell'esaminare il contenzioso costituzionale, si è evidenziato altresì come la giurisprudenza della Corte faccia ampio uso del parametro collaborativo, sia come criterio risolutore degli intrecci di competenze nei giudizi in via principale, sia come tecnica di giudizio nei conflitti intersoggettivi, ove il principio cooperativo è impiegato per sindacare il modo di esercizio del potere in concreto.

Dopo aver approfondito, tra gli strumenti collaborativi a disposizione degli attori istituzionali, le - non sempre limpide - differenze tra l'intesa e l'accordo, ci si è soffermati sul ruolo fondamentale che il cd. sistema delle Conferenze ha acquisito, quale vero e proprio fulcro della collaborazione tra centro e periferia e perno dei raccordi intergovernativi.

Si è sottolineato, in particolare, tanto l'indubbia forza politica di questo complesso sistema di raccordi, quanto lo "sbilanciamento" della forma di governo che nel complesso ne deriva: sia nei

raccordi verticali (tra Stato e Autonomie territoriali) sia orizzontali (tra Autonomie) il collegamento opera infatti in capo agli esecutivi, lasciando un ruolo più marginale alle Assemblee elettive.

Si è anche considerato come un tale squilibrio trovi origine nella architettura della riforma del 2001 che, dopo aver dato copertura costituzionale alla riforma in senso federalista operata dalle cd. leggi Bassanini, devolvendo alle Regioni moltissime attribuzioni dello Stato centrale, non ha istituito una “camera di compensazione” ove potessero trovare sfogo e temperamento le istanze del centro e della periferia: né prevedendo la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, né attuando l’ integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista dalla legge di revisione costituzionale.

Nella seconda parte del lavoro, si è preso in esame l’atteggiarsi del principio di leale collaborazione nella funzione legislativa.

In primo luogo, si è ricordato come, secondo il consolidato orientamento della Consulta, la collaborazione richiesta per l’assunzione in sussidiarietà sia una collaborazione che si realizza solo “a valle” della fonte: una attività concertativa che deve ritenersi costituzionalmente imposta, cioè, solo successivamente all’adozione della fonte legislativa, per l’attuazione della medesima ad opera del potere esecutivo.

Non vi è spazio, invece, per una collaborazione “a monte” della produzione legislativa, poiché la produzione di norme è una disciplina riservata alle fonti costituzionali e ai regolamenti parlamentari, che nulla prevedono in relazione al coinvolgimento delle Regioni.

Ne deriva che il mancato rispetto delle procedure concertative previste in fonti ordinarie non comporta alcun vizio di illegittimità costituzionale delle disposizioni adottate senza l’osservanza delle forme collaborative tra Stato e Regioni.

L’unica deroga a tale assunto è rappresentata dalla possibilità che, nell’ambito della normazione delegata, la legge delega preveda, quali “limiti ulteriori” rispetto a quelli fissati dalla Costituzione, la previa acquisizione del parere o dell’intesa delle Regioni in Conferenza. In tal caso, tuttavia, l’eventuale illegittimità costituzionale della fonte delegata deriva non dal mancato rispetto del principio collaborativo ma dalla violazione di altro parametro costituzionale, l’art. 76 Cost.

I punti fermi sinora brevemente riassunti sono stati messi in discussione dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 251 del 2016.

Con questa decisione, il giudice delle leggi ha, per la prima volta, applicato il principio di leale collaborazione alla funzione legislativa, dichiarando l’illegittimità costituzionale di una legge delega nella parte in cui tale legge prevedeva l’acquisizione del parere anziché l’intesa per l’adozione dei decreti legislativi attuativi, in materie in cui sia presente un “intreccio inestricabile” di competenze statali e regionali.

La decisione in parola ha suscitato grande interesse in dottrina sotto molteplici aspetti, tra cui, per quanto di interesse in questa sede, per la potenziale – e molto controversa - applicazione del principio collaborativo a più ampio spettro, cioè all’intero sistema delle fonti.

La stessa Corte costituzionale, tuttavia, ha successivamente escluso questa possibilità, circoscrivendo la portata applicativa del noto precedente e precisando che l’intesa rappresenta un paradigma cooperativo costituzionalmente necessario solo nel peculiare rapporto che lega legge delega e decreto legislativo, poiché, costituendo il secondo *attuazione* della prima, viene attratto alle procedure di leale collaborazione.

Al di là del non nutrito seguito giurisprudenziale, nel corso della ricerca si è cercato di evidenziare come la decisione in parola abbia segnato indubbiamente un punto di svolta per lo sviluppo delle istanze collaborative regionali in campo legislativo.

E ciò, sia con riferimento alla sistematica introduzione, da parte del legislatore delegante, di decreti legislativi “previa intesa” in caso di intrecci di competenze, sia con riferimento alle nuove competenze consultive affidate alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, sia, infine, al rafforzamento del sistema delle Conferenze.

Al termine del lavoro ci si è occupati del tema della negoziabilità delle competenze per il tramite del principio collaborativo, nonché della giustiziabilità del principio medesimo.

Sotto il primo profilo, si è assodato che l’impianto rigido della Carta non consente allo Stato e alle Regioni di addivenire ad una vera e propria “normazione contrattata”. Come è stato sottolineato nella prima parte di questo lavoro, già vent’anni fa la Consulta aveva espressamente negato che al principio collaborativo potesse farsi ricorso per dare fondamento a competenze nuove.

Sotto il secondo profilo, si è redatto una sorta di “decalogo della giustiziabilità”, distinguendo secondo che la violazione del principio collaborativo sia posta in essere con una fonte normativa o con un atto amministrativo.

Si è tentato, infine, di ipotizzare possibili sviluppi degli enunciati della sentenza n. 251 del 2016, per il caso in cui le Regioni, utilizzando come parametro il principio di leale collaborazione, vogliano sindacare la mancata previsione dell’intesa nella legge delega, da ritenersi oggi, alle condizioni dettate dalla pronuncia citata, un adempimento costituzionalmente necessitato.

Conseguentemente, si è anche proiettato questo assunto sulla fonte attuativa della delega, ritenendo che il vizio che inficia la prima fonte non possa non riverberarsi anche sulla seconda.

Infine, si è indagata la possibilità di ricorrere a rimedi giurisdizionali anche in caso di mancato rispetto degli accordi.

A tale riguardo si è evidenziato in particolare come, per gli accordi successivamente trasposti in norme di legge, la Corte non abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale della normativa che, nel “recepirla” se ne sia - di fatto - discostata, negando in tal modo valenza giuridica al principio di leale collaborazione nel sistema delle fonti primarie.

In maniera analoga, si è osservato come, nel contenzioso sugli accordi finanziari delle Regioni speciali, il giudice delle leggi abbia valorizzato, ritenendoli non superabili da successive norme di legge, solo quegli accordi i cui contenuti siano stati trasposti in fonti statutarie, dunque di rango costituzionale, e non quelli trasfusi in fonti ordinarie.

Appare importante, dunque, al di là del *nomen juris* in concreto utilizzato dal legislatore e dalle parti, distinguere, nell’ambito dei moduli collaborativi, non solo tra intese (previste dalle legge) e accordi (siglati spontaneamente), ma anche in relazione alla tipologia della fonte nella quale tale forma cooperativa si innesta.

L’aver ripercorso brevemente gli snodi attraverso i quali si è dipanata la presente ricerca fornisce lo spunto per trarre alcune conclusioni.

L'esame delle non numerose pronunce successive alla sentenza n. 251 del 2016 e che hanno direttamente o indirettamente fatto applicazione degli enunciati del noto precedente non può consentire di affermare che l'orientamento inaugurato con la decisione in parola si sia effettivamente consolidato.

Inoltre, i principi enunciati dalla nota sentenza hanno una portata limitata sotto un duplice profilo.

Da un lato, non sono estensibili al di là del rapporto, unico nell'ambito delle fonti primarie, che lega legge delega e decreto legislativo e dunque non possono essere applicati ad altre fonti.

Dall'altro, tali enunciati devono intendersi riferiti alla sola acquisizione dell'intesa, quale adempimento necessario nell'*iter* legislativo del decreto delegato, e non possono in alcun modo essere estesi agli accordi, che sono sganciati da sequenze procedurali.

Così delimitata la portata del *revirement*, va anche adeguatamente sottolineato che tale pronuncia, in uno con il coevo fallimento della riforma costituzionale del 2016, pare aver segnato un primo riconoscimento dell'esigenza che, in presenza di un'inestricabile interferenza di competenze statali e regionali, le Regioni siano rese partecipi della codecisione politica, anche con finalità deflattive del contenzioso costituzionale.

Di tale esigenza sembra aver preso coscienza il Parlamento, il quale, nelle leggi delega emanate successivamente alla menzionata pronuncia che riguardano settori di pertinenza regionale, ha avuto cura di prevedere l'inserimento dell'intesa in Conferenza nel procedimento di adozione del relativo decreto delegato.

Anche il Governo, per parte sua, ha dimostrato di avere contezza della necessità di implementare le forme di coinvolgimento delle Regioni nella funzione legislativa statale, mediante l'ampliamento – attuato con lo strumento del decreto legge – delle competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui sono stati attribuiti inediti compiti consultivi delle Conferenze cd. orizzontali, dell'ANCI e dell'UPI.

Stante la mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, si tratta della prima volta che rappresentanti degli enti territoriali “entrano” formalmente in Parlamento, in un organo di rilevanza costituzionale, seppur per lo svolgimento di funzioni consultive.

Sotto un altro profilo, si è anche sottolineata l'incidenza della collaborazione sull'attività dei Consigli regionali.

Dal punto di vista della legislazione regionale, infatti, si è osservato come la prassi degli accordi e delle intese, siglati nell'ambito delle Conferenze, possa influire in maniera non indifferente anche “a monte” dell'attività legislativa. Ne è prova il frequente ricorso alla prassi degli accordi spontanei in Conferenza in materie concorrenti o residuali, con i quali le Regioni perseguono l'obiettivo di fornire un quadro unitario alla disciplina di istituti attratti alla loro competenza.

Tale prassi, a volte, è stata addirittura codificata dal legislatore statale che ha iniziato a rimandare ad accordi conclusi in Conferenza, a volte sulla base di specifici “principi”, la regolazione omogenea di materie in cui è sprovvisto di competenza esclusiva.

Se non può propriamente parlarsi di nuove fonti atipiche né con riferimento agli accordi previsti dalla legge statale né, tantomeno, con riferimento a quelli spontanei, non può negarsi come

in tale ambito l'aspetto collaborativo nella funzione legislativa appaia preponderante: una prima volta, per la redazione di regole comuni tra le Regioni e, successivamente, una seconda volta, per la trasposizione fedele di tali regole in ciascun ordinamento regionale.

Pur restando i legislatori regionali formalmente "liberi nei fini" - nei limiti delle loro competenze - nell'esercizio della funzione legislativa, non può negarsi il forte condizionamento che dall'attività delle Conferenze deriva, in tali casi, ai Consigli regionali: si tratta, come ricordato, di accordi sottoscritti dai Presidenti delle Regioni, espressione della medesima maggioranza consiliare chiamata ad esprimere il proprio voto sul disegno di legge che intende "recepire" l'accordo medesimo.

Alla luce delle considerazioni effettuate, sia con riferimento all'attività legislativa statale che regionale, può affermarsi che, se è ancora presto per discorrere di una avvenuta transizione del principio di leale collaborazione dal tradizionale ambito di applicazione, relativo all'esercizio della funzione amministrativa, ad un terreno del tutto nuovo, quello della normazione contrattata, ovvero della co-determinazione della decisione politica, non può tacersi che è proprio in questo senso che appare muoversi la prassi, e per taluni aspetti, il diritto vivente.

Allo stato attuale, preso atto del fallimento del *referendum* costituzionale e della perdurante assenza di una Camera regionale, deve ritenersi che il principio di leale collaborazione possa costituire, se adeguatamente valorizzato, la leva attraverso la quale favorire un esercizio quanto più possibile armonico e condiviso della potestà legislativa tra legislatore statale e legislatori regionali.

Tale leva, con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla produzione normativa dello Stato, dovrebbe operare su due fronti, ovvero sia "per il passato", per la funzione legislativa già esercitata, sia "pro futuro" nel corso dell'*iter* legislativo della fonte delegante.

In entrambi i casi, potrebbero essere valorizzate le novità apportate al panorama giurisprudenziale dalla pronuncia oggetto del presente studio.

Nel primo senso, potrebbero essere rafforzati i presidi a tutela della collaborazione.

Si intende dire, cioè, come si è prospettato nel corso del lavoro, che per "testare" la tenuta del nuovo orientamento, occorrerebbe che le Regioni impugnassero le leggi delega che, intervenendo in ambiti materiali in cui è presente una sovrapposizione di competenze, non abbiano previsto l'acquisizione dell'intesa, così utilizzando lo "strumento" dell'intesa quale adempimento costituzionalmente necessitato per il legislatore delegante secondo gli enunciati della sentenza n. 251 del 2016.

Finora, come si ricorderà, il nuovo orientamento è stato richiamato da parte delle Regioni nelle impugnazioni di decreti legislativi; le relative doglianze sono state quindi dichiarate inammissibili dalla Corte, per elusione del termine di impugnazione della legge di delega, dal momento che solo avverso quest'ultima fonte sono prospettabili tali censure.

Nel secondo senso, occorrerebbe altresì che le Regioni monitorassero i lavori parlamentari con particolare attenzione alle deleghe legislative che investano intrecci di materie, proponendo l'inserimento nelle leggi di delega medesime dell'acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato - Regioni per l'adozione del decreto legislativo.

Un utile veicolo per la rappresentazione delle istanze regionali in Parlamento potrebbe essere individuato nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui competono le nuove funzioni consultive delle Conferenze cd. orizzontali, di cui si è detto in precedenza.

Quanto ad un possibile ambito di sperimentazione di tale monitoraggio, merita ricordare che lo strumento della delega al Governo è impiegato, con cadenza annuale, per il recepimento delle direttive europee.

Si potrebbe ipotizzare, dunque, che, laddove la delega al Governo riguardi la disciplina di ambiti materiali che presentino intrecci di competenze (uno per tutti: il settore dell'energia) le Regioni possano tentare di "incunarsi" nel procedimento di formazione del decreto legislativo di recepimento adoperando "l'arma" della sentenza n. 251 del 2016, ad esempio proponendo, in via collaborativa, l'inserimento dell'intesa nell'*iter* del decreto delegato nel parere che la Conferenza Stato - Regioni è chiamata a rendere sullo schema di legge di delegazione.

A tale scopo potrebbe essere utilizzato lo strumento del parere condizionato all'accoglimento di uno specifico emendamento, cui anche si è fatto cenno nel corso del lavoro.

Questa seconda strada presenterebbe il vantaggio di anticipare il dialogo ed il confronto tra Stato e Regioni ad un momento in cui gli assetti delle reciproche competenze non sono ancora irrigiditi in un testo normativo definitivo. Permetterebbe, inoltre, di evitare alle Regioni di ricorrere alla Corte costituzionale per tutelare le loro prerogative, alleggerendo il contenzioso.

In tal modo sarebbe anche valorizzata la portata del principio collaborativo come vincolo "di metodo", sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale anche con riferimento alla normazione delegata: il metodo collaborativo, infatti, e non il risultato della collaborazione, appare oggi l'unico terreno su cui può ancora svilupparsi l'ampiezza del sindacato da parte del giudice delle leggi, in un contesto ordinamentale in cui le fonti sulla produzione di norme di rango costituzionale non prevedono forme di coinvolgimento delle Regioni.

Il dipanarsi di una collaborazione "di metodo", che abbia inizio fin dai lavori preparatori della legge delega, appare, in altri termini, una possibile strada per consentire di conciliare la partecipazione delle Regioni alla decisione politica con il rigoroso rispetto dei tempi per l'attuazione della legge delega da parte del Governo, unico soggetto cui spetta l'adozione dell'atto.

In definitiva, è in entrambe le direzioni segnalate, a priori ed a posteriori della delega legislativa che, si ritiene, andrebbe sviluppata tra gli attori istituzionali una maggiore consapevolezza sul significato delle intese e della leale collaborazione, alla luce della decisione n. 251 del 2016.

E' in questo senso, in altre parole, che, nell'ambito della leale collaborazione legislativa, occorre "intendersi sull'intesa".

BIBLIOGRAFIA

Abrescia, M. (2005). Ex facto oritur ius: decoder digitali e sussidiarietà risolvono l'emergenza del pluralismo televisivo. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 -3.

Agosta, S. (2004). Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte: spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità. *Federalismi.it* , 1 - 16.

Agosta, S. (2004). La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 5.

Agosta, S. (2008). *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*. Milano: Giuffrè.

Agosta, S. (2017). Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.

Ambrosi, A. (2017). "Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo. *le Regioni* , 519 - 548.

Amoroso, G. (2017). Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. *Il Foro italiano* , 471 - 477.

Antonini, L. (2014). Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa. *Le Regioni* , 15 - 47.

Antonini, L. (2009, settembre 29). *Insediamiento della Commissione tecnica paritetica*. Tratto da www.mef.gov:

http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso_di_insediamiento_del_Presidente_prof._Luca_Antonini.pdf
http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Discorso_di_insediamiento_del_Presidente_prof._Luca_Antonini.pdf

Antonini, L. (2017). La sentenza Corte cost 251/2016: problemi e prospettive. *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, Atti del seminario, Roma 6 aprile 2017* (p. 26 - 35). Torino: Giappichelli.

Antonini, L. (2002, aprile 15). *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna "trascurata" del nuovo Titolo V*. Tratto da www.associazionedeicostituzionalisti.it:
https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/riforma/antonini.html

Anzon Demming, A. (2003). Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 9.

Anzon Demming, A. (2003). *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*. Torino: Giappichelli.

- Anzon Demming, A. (2008). Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito. *Le Regioni* , 779 - 790.
- Anzon Demming, A. (1995). *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?* Milano: Giuffrè.
- Anzon Demming, A. (2008). Quale regionalismo differenziato? *Le istituzioni del Federalismo* , 51 - 62.
- Bachelet, V. (1962, X). Coordinamento. In A. VV., *Enciclopedia del diritto* (p. 630 - 635). Milano: Giuffrè.
- Balboni, E. (2017). La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni .. e l'intendenza seguirà. *Forum di quaderni costituzionali* , 1 - 4.
- Balboni, E., & Brunetti, L. (2011). Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia. *Le Regioni* , 205-236.
- Balboni, E., & Rinaldi, P. G. (2006). Livelli essenziali, standard e leale collaborazione. *Le Regioni* , 1014 - 1031.
- Baraggia, A. (2011). Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto. *Le Regioni* , 1246 - 1255.
- Barbareschi, S. (2017). La riforma Madia "a pezzi": tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione . *Federalismi.it* , 2 - 21.
- Barbera, A. (1973). *Regioni e interesse nazionale* . Milano: Giuffrè.
- Barbero, M. (2004). La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004). *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 14.
- Bartole, S. (2016). Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale. *Le Regioni* , 785-790.
- Bartole, S. (2004). Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale. *Le Regioni* , 578-586.
- Bartole, S. (2017). Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato-Regioni. *Giurisprudenza costituzionale* , 2801 - 2806.
- Bartole, S. (2003). Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali. *Giurisprudenza costituzionale* , 259 e ss.
- Bartole, S. (2015 , maggio 15). *Supremazia e collaborazione nei rapporti Stato Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*. Tratto da www.cortecostituzionale.it: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/relazioneBartole.pdf
- Bartole, S. (1971). Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni. *Rivista trimestrale diritto pubblico* , 84 - 184.
- Benelli, F. (2006). *La "smaterializzazione" delle materie*. Milano: Giuffrè.
- Benelli, F. (2012). Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione. *Le Regioni* , 623 - 630.

- Benelli, F. (2008). Separazione vs. collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali. *Le Regioni* , 905 - 913.
- Benelli, F., & Mainardis, C. (2007). La cooperazione Stato - Regioni e il seguito giurisprudenziale. *Le Regioni* , 959-982.
- Bertolino, C. (2007). *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*. Torino: Giappichelli.
- Bertolino, C. (2011). Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale? *Le Regioni* , 155 - 167.
- Bifulco, R. (2002). Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 5.
- Bifulco, R. (1995). *La cooperazione nello stato unitario composto : le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea* . Padova: Cedam.
- Bifulco, R. (2017). L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale. *Federalismi.it* , 1 - 7.
- Bifulco, R. (2018). Una piccola grande riforma: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, & G. Verde, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi* (p. 217 - 226). Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bin, R. (2004). "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"- Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V. In A. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin* (p. 296 - 342). Napoli: Jovene.
- Bin, R. (2008). "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art.116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito. *Le Istituzioni del federalismo* , 9 - 20.
- Bin, R. (2016). Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione. *Le Regioni* , 791 - 802.
- Bin, R. (2001). Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri. *Rivista di diritto costituzionale* , 3 - 13.
- Bin, R. (2015). L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione. *Le Regioni* , 799-802.
- Bin, R. (2007). La "leale collaborazione" tra prassi e riforma. *Le Regioni* , 393 - 397 .
- Bin, R. (2003). La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 21 - 40). Bologna: Il Mulino.
- Bin, R. (2008, n. 2). La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione. *Rassegna Avvocatura dello Stato* , 34 - 41.
- Bin, R. (2017). La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente. *Il principio della leale collaborazione tra Stato e regioni : atti del Seminario, Roma, 6 aprile 2017* (p. 16 - 26). Torino: Giappichelli.
- Bin, R. (2002). Le deboli istituzioni della leale collaborazione. *Giurisprudenza costituzionale* , 4184 - 4190.

- Bin, R. (2007). Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government. *Le istituzioni del federalismo* , 369 - 385.
- Bin, R. (2004). Sulle "leggi di reazione". *Le Regioni* , 1374-1381.
- Bin, R., & Falcon, G. (2012). *Diritto regionale*. Bologna: Il Mulino.
- Bin, R., & Pitruzzella, G. (2016). *Diritto costituzionale*. Torino: Giappichelli.
- Bin, R., & Pitruzzella, G. (2019). *Le fonti del diritto*. Torino: Giappichelli.
- Bonetti, P. (2002). L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione. *Le Regioni* , 483-530.
- Boni, M. (2016). *Le pronunce di inammissibilità della Corte*. Tratto da www.cortecostituzionale.it: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_292.pdf
- Bracci, G. (2012). Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 22.
- Brancasi, A. (2003). L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost. *Le Regioni* , 41 - 115.
- Brancasi, A. (2014). L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio. *Le Regioni* , 49 - 80.
- Bruti Liberati, E. (2001). Accordi pubblici. In AA.VV., *Enciclopedia del diritto* (p. 1 - 34). Milano: Giuffrè.
- Bucalo, M. E. (2018). Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012. *Forum di quaderni costituzionali* , 1 - 20.
- Buffoni, L. (2007). *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie (Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione)*. Torino: Giappichelli.
- Buoso, E. (2008). Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti. *Le Regioni* , 61 - 90.
- Buzzacchi, C. (2019). Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale. *Giurisprudenza costituzionale* , 45 -54.
- Calvieri, C. (2017). La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. *Rivista AIC* , 1 -10.
- Camera dei Deputati, X. L. (2002, novembre 28). *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. Tratto da www.camera.it: http://legislature.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/frsmcdin.asp?AD=1&perciboll=/_dati/leg14/lavori/bollet/200211/1128/html/15/%7Cpagpro=%7Call=off%7Ccommis=15

- Camerlengo, Q. (2006). Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti. *Le Regioni* , 422-436.
- Camerlengo, Q. (2003). Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 -3.
- Camerlengo, Q. (2013). La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale. *Le Regioni* , 614 - 629.
- Camerlengo, Q. (2015). Leale collaborazione (principio di). *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento VI* , 241 - 267. Torino: Wolters Kluwer Italia s.r.l.
- Cammelli, M. (2003). Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 199 - 211). Bologna: Il Mulino.
- Candido, A. (2016). La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita. *Rivista AIC* , 1 - 9.
- Candido, A. (2018). Politica energetica e (s)leale collaborazione: il caso del Trans Adriatic Pipeline (TAP). *Diritti regionali* , 190 - 209.
- Cardone, A. (2017). Le incidenze del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti delle Autonomie territoriali. *Osservatorio sulle fonti* , 1 - 26.
- Caretti, P. (2002). Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"? *Le Regioni* , 1169 - 1174.
- Caretti, P. (2000). Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale. *Le Regioni* , 547 - 553.
- Caretti, P. (2001). L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici. *Le Regioni* , 1223-1232.
- Caretti, P. (2002). Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo. *Le Regioni* , 1325 - 1336.
- Caretti, P., & Tarli Barbieri, G. (2016). *Diritto Regionale*. Torino: Giappichelli.
- Caridà, R. (2018). *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*. Milano: Wolters Kluwer Italia s.r.l.
- Carinci, F. (2002). Una riforma rimasta orfana. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Il nuovo titolo V della Costituzione (supplemento al fasc. 1)* , 1 - 6.
- Carli, M. (2003). Esercizio delle funzioni amministrative. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2002* (p. 147 - 156). Bologna: Il Mulino.
- Carminati, A. (2009). Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale. *Le Regioni* , 257 - 296.
- Carpani, G. (2009). La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali". *Federalismi.it* , 1 - 23.
- Carpino, R. (2006). Evoluzione del sistema delle Conferenze. *Le Istituzioni del Federalismo* , 13 - 63.

Carpino, R. (2012). Il sistema delle Conferenze. *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma - Vol. 1: Atti delle giornate di studio, Roma 20-21-22 ottobre 2011* (p. 529 - 551). Milano: Giuffrè .

Carrozza, P. (1989). Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo). *Le Regioni* , 473 - 509.

Castiello, M., & Mazzola, G. (2014). L'evoluzione del Sistema delle Conferenze. *Amministrazione in cammino* , 1 - 16.

Cecchetti, M. (2004). Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi. *Le Regioni* , 1044-1053.

Cecchetti, M. (2010). La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame. *Le Regioni* , 1064 - 1083.

Celotto, A. (2017). La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria. *Federalismi.it* , 1 - 9.

Cerri, A. (2012). *Corso di giustizia costituzionale plurale*. Milano: Giuffrè.

Cerruti, T. (2017). Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica. *Rivista AIC* , 1 - 14.

Chessa, O. (2004). Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto. *Le Regioni* , 941-954.

Cicconetti, S. M. (1966). I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa. *Rivista trimestrale di diritto pubblico* , 568 - 622.

Cintoli, F. (2003). Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 -4.

Coinu, G. (2012). Semplificazione amministrativa e "zone a burocrazia zero": quando il troppo stropia. *Le Regioni* , 311-329.

Commissione parlamentare, p. l. (15 gennaio 2018). *Relazione semestrale ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n .42*. Roma:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2018/01/18/leg.17.bol0945.dat a20180118.com62.pdf>.

Commissione parlamentare, q. r. (2017, dicembre 13). *Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali*. Tratto da Parlamento.it:
<https://parlamento17.camera.it/215>

Commissione parlamentare, q. r. (2017, maggio 10). *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*. Tratto da www.senato.it:
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023471.pdf>

Corpaci, A. (2003). La potestà normativa degli enti locali. In G. Falcon, *Stato Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 97 - 109). Bologna: il Mulino.

- Cortese, F. (2016). Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo. *Le Regioni* , 803-814.
- Cortese, F. (2017). La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione. *Le Regioni* , 689 - 709.
- Cortese, F. (2017). Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio. *Le Regioni* , 119-132.
- Corvaja, F. (2011). La potestà concorrente, tra conferme e novità. *Le Regioni* , 287-340.
- Cosulich, M. (2017). *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale* . Napoli: Editoriale Scientifica .
- Covino, F. (2006). Art. 117, comma 8, Cost. In R. Bifulco, A. Celotto, & M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione italiana* (p. 2314 - 2322). Torino: Utet giuridica.
- Covino, F. (2018). *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*. Napoli: Jovene Editore.
- Dainotti, L., & Violini, L. (2017). I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia. *Le Regioni* , 711 - 726.
- Dal Canto, F. (2019). Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale. *Le Regioni* , 561 - 570.
- D'Amico, G. (2017). La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle "istituzioni territoriali" al "camerino" degli "enti territoriali". *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 4.
- D'Amico, G. (2017, gennaio 23). *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*. Tratto da Questionegiustizia.it: http://questionegiustizia.it/articolo/la-sentenza-sulla-legge-madia_una-decisione_forse_troppo-innovatrice_23-01-2017.php
- Danesi, A. (2011). La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost. sent. n. 33/2011). *Federalismi.it* , 1 -11.
- Daniele, L. (2018). *Diritto dell'Unione europea*. Milano: Giuffrè.
- d'Arpe, E. (2003). La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema. *Forum di quaderni costituzionali* , 1 - 2.
- D'Atena, A. (2010). Il sistema delle Conferenze. *Rassegna parlamentare* , 419 - 426.
- D'Atena, A. (2003). *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*. Tratto da www.forumcostituzionale.it: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/544.pdf
- D'Atena, A. (2008). Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti. *Le Regioni* , 811 - 816.
- D'Atena, A. (1991). Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra lo Stato e le Regioni. *Giurisprudenza costituzionale* , 3908 - 3909.

- D'Auria, G. (2017). Sull'incostituzionalità di alcune deleghe legislative ex l. 124/2015 per la riforma della pubblica amministrazione. *Il Foro italiano* , 465 e ss.
- De Goetzen, S. (2019). Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore. *Le Regioni* , 212-224.
- De Goetzen, S. (1992). Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione. *Le Regioni* , 705 - 722.
- De Lise, P. (2002). Potestà regolamentare dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali dopo il titolo V: riflessi sulla giurisdizione amministrativa e sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato. *Processo amministrativo e riforma del Titolo V della Costituzione*. Salerno: https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio_de_lise_29_chk.
- Demuro, G. (2006). Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte. *Le Regioni* , 178 - 183.
- Demuro, G. (2012). La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica. *Le Regioni* , 432 - 436.
- Di Cosimo, G. (2005). Deleghe e argomenti. *Le Regioni* , 287 - 295.
- Di Cosimo, G. (2017). Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo. *Le Regioni* , 1107-1110.
- Di Cosimo, G. (2007). La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici. *Le Regioni* , 1026-1029.
- Di Girolamo, A. S. (2007). Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione. *Le Istituzioni del Federalismo* , 481 - 505.
- Di Paola, M. (2003). Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303. *Lexitalia.it* , 1 -3.
- Di Somma, C. (2006). Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa. *Forum di quaderni costituzionali* , 1 - 6.
- Dickmann, R. (2010). Il commissario ad acta può esercitare poteri sostitutivi in via normativa? (nota a Corte cost. 14 gennaio 2010 n. 2). *Federalismi.it* , 1 - 18.
- Dickmann, R. (2003). La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303). *Federalismi.it* , 1 - 8.
- Dickmann, R. (2007). La Corte precisa i limiti dei controlli sostitutivi delle Regioni sulle Comunità montane. *Federalismi.it* , 1 - 5.
- Dickmann, R. (2004). La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43). *Federalismi.it* , 1 - 7.
- Dolso, G. P. (2017). Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte . *Le Regioni* , 225-263.
- Falcon, G. (2017). Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale. *Le Regioni* , 625 - 634.

- Falcon, G. (2016). Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale. *Le Regioni* , 777-784.
- Falcon, G. (2001). Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. *Le Regioni* , 1247-1272.
- Falcon, G. (2019). Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale. *Le Regioni* , 599 - 606.
- Falcon, G. (2003). *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*. Bologna: Il Mulino.
- Fratlicelli, C. (2006). Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte «rafforza» il principio di leale collaborazione. *Le Regioni* , 810 - 821.
- Frediani, E. (2009). La progressiva torsione" di un modello tra deleghe "tecniche", deleghe "in bianco" e conferimento di poteri normativi alle Autorità amministrative indipendenti. In E. Rossi, *Le trasformazioni della delega legislativa* (p. 327 - 355). Padova: Cedam.
- Frontoni, E. (2003). Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. In F. Modugno, & P. Carnevale, *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001* (p. 147 - 175). Milano: Giuffrè.
- Furlan, F. (2018). Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte? *Forum di quaderni costituzionali* , 1 - 18.
- Gallo, F. (2019). I limiti del regionalismo differenziato. *Astrid* , 1 - 11.
- Gallo, F. (2013). Profili finanziari del Regionalismo differenziato. *Lectio magistralis del Presidente Prof. Franco Gallo in occasione dei 50 anni della specialità*, (p. 1-13). Trieste.
- Gianfrancesco, E. (2003). Il potere sostitutivo. In T. G. Olivetti, *La repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V* (p. 235 - 241). Torino: Giappichelli.
- Giangaspero, P. (2018). Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto. *Le Regioni* , 163-174.
- Giangaspero, P. (2018). Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche «in scienza e coscienza» e vincoli alle Regioni. *Le Regioni* , 133-144.
- Giannini, M. S. (1961). Intervento. In A. VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli Enti locali : atti del 5. Convegno di scienza dell'amministrazione promosso dalla amministrazione provinciale di Como, Varenna, Villa Monastero, 17-20 settembre 1959* (p. 114 - 119). Milano: Giuffrè.
- Giarda, P. (2001). Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista davanti alla nuova Costituzione. *Le Regioni* , 1425-1484.
- Giroto, D. (2019). *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario : tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema* . Torino: Giappichelli.

- Giuffrè, F. (2003, luglio 14). Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge "La Loggia"). *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 4.
- Gori, L. (2009). I pareri della Conferenza Stato - Regioni sugli schemi di decreto legislativo: linee di tendenze e problemi risolti. In E. Rossi, *Le trasformazioni della delega legislativa* (p. 67 - 92). Padova: Cedam.
- Gratteri, A. (2004). La faticosa emersione del principio di leale collaborazione. In F. R. E. Bettinelli, *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (p. 416 - 449). Torino: Giappichelli.
- Grossi, P. (2016, aprile 11). *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*. Tratto da www.cortecostituzionale.it:
https://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/Relazione_Grossi.pdf
- Guella, F. (2018). «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue. *Le Regioni* , 1022-1030.
- Guella, F. (2017). Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa. *Le Regioni* , 1331-1356.
- Guella, F. (2012). La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato - Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici. *Le Regioni* , pp. 167-189.
- Lippolis, V. (2006, dicembre). Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale 3 del 2001. *Federalismi.it* , 1 - 8.
- Luciani, M. (2002). Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, suppl. n. 1* , 7 - 21.
- Luciani, M. (1994). Un regionalismo senza modello. *Le Regioni* , 1334 e ss.
- Lugarà, R. (2017). Sentenze additive di procedura... legislativa? il problematico seguito della sent. n. 215 del 2016. *Rivista AIC* , 1 - 15.
- Lupo, N. (2002). La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa. *Osservatoriosullefonti.it* , 233 - 268.
- Lupo, N. (2007). Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis). *Federalismi.it* , 1 - 12.
- Lupo, N. (2018). L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario. In J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, & G. Verde, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi* (p. 229 - 243). Napoli: Editoriale Scientifica.
- Mainardis, C. (2011). Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato- Regioni. *Le Regioni* , 455 - 497.

- Mainardis, C. (2003). Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 157 - 181). Bologna: il Mulino.
- Mainardis, C. (2005). Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali. *Le Regioni* , 197 - 204.
- Mainardis, C. (2007). *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*. Milano: Giuffrè.
- Mainardis, C. (2001). Poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre. *Le Regioni* , 1- 68.
- Mainardis, C. (2009). Qualche osservazione a Corte cost. n. 371/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni). *Le Regioni* , 173-179.
- Mainardis, C. (2012). Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo). *Le Regioni* , 1091-1100.
- Mainardis, C. (2016). Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità. *Le Regioni* , 835-846.
- Malfatti, E. (2011). Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme. In AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno* (p. 2117 - 2140). Napoli: Editoriale scientifica.
- Malfatti, E., Panizza, S., & Romboli, R. (2016). *Giustizia costituzionale*. Torino: Giappichelli.
- Malo, M. (2003). I testi unici di dettaglio. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 83 - 95). Bologna: Il Mulino.
- Malo, M. (2003). L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata. *Diritto del turismo* , 69 -75.
- Mancini. (2013). La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'asupicabile rilancio del principio di leale collaborazione. *Le Regioni* , 947 - 999.
- Mangiameli, S. (2017). Appunti a margine dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. *Le Regioni* , 661 - 688.
- Mangiameli, S. (2007). Leale collaborazione. *Enciclopedia giuridica Treccani* . Roma.
- Marazzita, G. (2005). I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze. *Le Istituzioni del Federalismo* , 819 - 853.
- Marcenò, V. (2011). Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti. *Osservatoriosullefonti.it* , 1 - 11.
- Marchetti, G. (2017). Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016). *Rivista Aic* , 1 - 28.
- Marini, F. S. (2001). Il "plusvalore" dei termini di impugnazione e la degradazione (ad "inviti") delle intese Stato-Regioni. *Giurisprudenza costituzionale* , 1596 e ss.

- Marshall, J. (2016). La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato? *Giornale di diritto amministrativo* , 705 - 710.
- Martines, T., Ruggeri, A., Salazar, C., & Morelli, A. (2019). *Lineamenti di diritto regionale*. Milano: Giuffrè.
- Martire, D. (2017). Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale. *Diritto pubblico* , 195 - 219.
- Mazzaroli, L. (2020). Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di art.116 Cost. *Federalismi.it* , 1 - 12.
- Mengozi, M. (2011). Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti. *Giurisprudenza costituzionale* , 4699 - 4707.
- Merloni, F. (2002). La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie. *Diritto pubblico* , 827 - 880.
- Merloni, F. (2004). Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali. *Le Regioni* , pp. 1074-1084.
- Modugno, F., & Celotto, A. (2003). Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti. *Quaderni costituzionali* , 355 - 357.
- Montaldo, R. (2019). Dalla Corte una nuova sentenza "direttiva" in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore. *Giurisprudenza costituzionale* , 54 - 60.
- Morelli, A. (2017). Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto? *Le Regioni* , 321 - 327.
- Morelli, A. (2016). Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie? *Le Regioni* , 847-856.
- Morelli, A. (2018). Le relazioni istituzionali. *Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale"*, (p. 1 - 54). Firenze, 16 - 17 novembre 2018.
- Morelli, A. (2019). Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso . *Diritti regionali* , 1 - 22.
- Morrone, A. (2003). La Corte costituzionale riscrive il Titolo V? *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 2.
- Mortati, C. (1976). *Istituzioni di diritto pubblico, vol II*. Padova: Cedam.
- Moscarini, A. (2003). Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale. *Federalismi.it* , 1 -12.
- Musolino, S. (2007). *I rapporti Stato - Regioni nel nuovo Titolo : alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*. Giuffrè.
- Neri, S. (2019). Le ricadute organizzative al centro del regionalismo differenziato: quali raccordi interistituzionali? *Diritti regionali* , 1 - 21.
- Odone, C. (2013). La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali : cinque casi pratici ed alcune riflessioni. *Federalismi.it* , 1 - 21.

- Padula, C. (2019). Aggiornamenti in tema di ridondanza. *Le Regioni* , 737-762.
- Padula, C. (2011). Fonti secondarie statali e competenze regionali. *Le Regioni* , 379 - 414.
- Padula, C. (2019, agosto 29). *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*. Tratto da www.giurcost.org: <http://www.giurcost.org/studi/padula3.pdf>
- Padula, C. (2016). Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma. *Le Regioni* , 857-872.
- Pajno, S. (2020). Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi. *Federalismi.it* , 1 - 43.
- Paladin, L. (1971, III). Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. *Foro amministrativo* , 3 e ss.
- Parisi, S. (2006, ottobre 13). *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzione*. Tratto da www.unimo.it: http://merlino.unimo.it/userfile/21/relazione_parisi.pdf
- Parisi, S. (2004, maggio 26). Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 - 6.
- Pastore, G. (2007). L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali. In T. G. Guido Carpani, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005* (p. 133 - 182). Bologna: Il Mulino.
- Pastori, G. (2005). Il principio di sussidiarietà tra legislazione e giurisprudenza costituzionale. In E. De Marco, *Problemi attuali della "sussidiarietà"* (p. 43 - 56). Milano: Giuffrè.
- Pitruzzella, G. (2003). Regioni speciali e province autonome. In G. Falcon, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 213 - 223). Bologna: Il Mulino.
- Pizzetti, F. (2000). Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana. *Le Regioni* , 473-494.
- Pizzetti, F. (2003). Le deleghe relative agli enti locali. In G. Falcon, *Stato Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 41 e ss.). Bologna: Il Mulino.
- Poggi, A. (2017). Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni. *Federalismi.it* , 1 - 21.
- Poggi, A. (2003). La difficile transizione del Titolo V: il caso dei beni culturali. *Federalismi.it* , 1 - 10.
- Poggi, A., & Boggero, G. (2016). Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. *Federalismi.it* , 1 - 15.
- Raffiotta, E. (2007). A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione? *Le Regioni* , 577 - 586.
- Rametta. (2014). La norma contrattata. I poteri normativi del c.d. "Sistema delle Conferenze". *Studi pisani sul Parlamento* (p. 187 - 214). Pisa: Pisa University Press.
- Rescigno, G. U. (2002). Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti. *Diritto pubblico* , 767 - 826.

Rivosecchi, G. (2010). Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali. *Amministrazione in cammino* , 1 - 24.

Rivosecchi, G. (2017). La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale. In J. M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, & G. Verde, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi* (p. 277 - 315). Napoli: Editoriale scientifica.

Rivosecchi, G. (2019). Poteri diritti e sistema finanziario tra centro e periferia . *Rivista AIC* , 1 - 49.

Rolla, G. (2004). Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001 . *Quaderni regionali* , 629 e ss.

Rolla, G. (2002). Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001. *Le Regioni* , 321 - 342.

Rossi, E. (2009). *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*. Padova: Cedam.

Rossi, L. S. (2012, febbraio 18). *Una nuova legge per l'Italia nell'Ue*. Tratto da www.affrainternazionali.it: <https://www.affarinternazionali.it/2013/02/una-nuova-legge-per-litalia-nellue/>

Ruggeri, A. (2003). Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. *Forum di Quaderni costituzionali* , 1 -5.

Ruggeri, A. (2008). La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo. *Le Istituzioni del Federalismo* , 281 - 308.

Ruggiu, I. (2000). Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso. *Le Regioni* , 853 - 901.

Ruggiu, I. (2006). *Contro la camera delle Regioni*. Napoli: Jovene.

Ruggiu, I. (2011). Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali. *Le Regioni* , 529-556.

Ruggiu, I. (2010). La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perchè è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa. *Le Regioni* , 877 - 882.

Ruggiu, I. (2007). Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide. *Le Regioni* , 630-637.

Ruggiu, I. (2004). Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera. *Le Regioni* , pp. 1392-1401.

Sabbioni, P. (2012). I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta. *Le Regioni* , 1000 - 1014.

- Sabbioni, P. (2003). La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale. *Le Regioni* , 1284-1298.
- Sandulli, A. (2017). Le Regioni nel procedimento legislativo statale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016. *Munus* , 191 - 195.
- Santinello, P. (2016). La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello. *Le Regioni* , 873-884.
- Saputelli, G. (2012, ottobre). Il ruolo dell "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo. *www.issirfa.cnr.it* , 1 - 14.
- Scaccia, G. (2004). Il potere di sostituzione in via normativa nella legge 131/2003. *Le Regioni* , 883 - 895.
- Senato, d. R., & Camera, D. (2017, luglio). *Disposizioni urgenti per la crescita economica del mezzogiorno*. Tratto da *www.senato.it*: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01038552.pdf>
- Senato, S. S. (2019 n. 104, febbraio). *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*. Tratto da *www.senato.it*: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01106361.pdf>
- Senato, S. S. (2018 n. 45, luglio). *www.senato.it*. Tratto da <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069514.pdf>
- Sias, M. (2005). Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?). *Le Regioni* , 1010 - 1024.
- Smend, R. (1968). *Staatrechtliche Abhandlungen*. Berlino.
- Spadaro, A. (1994). Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico* , 1041-1093.
- Sterpa, A. (2017). Intese tra le Regioni. In A. VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche (Agg. 7)* (p. 342 - 384). Torino: Utet giuridica.
- Sterpa, A. (2017). Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost? *Federalismi.it* , 2 - 13.
- Tarli Barbieri, G. (2016). Dopo il referendum: che fare? *Le Regioni* , 885-908.
- Tega, D. (2016). Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia? *Le Regioni* , 1141-1155.
- Toniatti, R. (2017). L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano del. *Le Regioni* , 635 - 659.
- Torchia, L. (2003). Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V. In A. VV., *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione* (p. 333 e ss.).
- Tubertini, C. (2018). La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. *Federalismi.it* , 2 - 22.

Urbani, P. (2003). Paolo Urbani, L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost. *Le Regioni* , 459-472.

Vandelli, L. (2017). Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato - Regioni. *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, Atti del seminario, Roma 6 aprile 2017* (p. 63 - 74). Roma: Giappichelli.

Vespignani, L. (2010). Supplenza della Corte o Justice à la Carte? *Federalismi.it* , 1-11.

Violini, L. (2004). I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny". *Le Regioni* , 587-602.

Violini, L. (2016). Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta? *Le Regioni* , 909-920.

Violini, L. (2003). Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. In G. Falcon, *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131* (p. 111 - 145). Bologna: Il Mulino.

Violini, L. (2018). L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost. *Rivista AIC* , 319 - 365.

Violini, L. (2003). Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese. *Le Regioni* , 691 - 702.

Vivaldi, E. (2004). il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale. *Le Regioni* , 649 - 664.

Vivaldi, E. (2018). La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento per la Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive? *Le Regioni* , 895 - 946.