

25
28/2/14

le Regioni

**Bimestrale di analisi giuridica
e istituzionale**

5-6/2013



il Mulino

LE REGIONI

anno XLI

numero 5-6

ottobre-dicembre 2013

EDITORIALE

LORENZA VIOLINI, *I primi passi del Governo Renzi: non solo riforme costituzionali* 897

ARTICOLI

MAURIZIO DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione* 905

MARCO MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione* 947

CLAUDIO PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni* 1001

MATTEO FALCONE, *La smart specialisation regionale: se l'«intelligenza» delle politiche di specializzazione passa da una governance ponderata, flessibile e diffusa* 1033

LUCIA BUSATTA, *Il c.d. super ticket e la Corte costituzionale: solo una questione di competenze?* 1059

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1077 *Sentenza 29 maggio 2013, n. 101 (in tema di governo del territorio)*

1077 *Sentenza 29 maggio 2013, n. 102 (in tema di governo del territorio)*

1078 *Sentenza 29 maggio 2013, n. 104 (in tema di tutela della salute)*

1078 MICHELE BELLETTI, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*

le Regioni

Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale

5-6/2013

EDITORIALE

Lorenza Violini, I primi passi del Governo Renzi: non solo riforme costituzionali

ARTICOLI

Maurizio Drigani, La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione

Marco Mancini, La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione

Claudio Panzera, Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni

Matteo Falcone, La *smart specialisation* regionale: se l'«intelligenza» delle politiche di specializzazione passa da una *governance* ponderata, flessibile e diffusa

Lucia Busatta, Il c.d. *super ticket* e la Corte costituzionale: solo una questione di competenze?

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DECISIONI DAL 101/2013 A 221/2013

Note alle sentenze di *Michele Belletti*, *Davide De Grazia*, *Stefano Catalano*, *Enrico Albanesi*, *Giovanni Di Cosimo* e *Michele Massa*

OSSERVATORIO

Alfredo Marra, Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario

€ 50,00



ISSN 0391-7576

Grafica: Alberto Bernini

Poste Italiane S.p.A. - Sped. in abb. post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, c. 1, CN/BO

La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione

di MARCO MANCINI

Sommario: 1. Le origini del principio quale criterio regolatore dei rapporti tra Stato e Regioni e il suo implicito fondamento costituzionale. - 2. La Novella del 2001, tra costituzionalizzazione del principio e generalizzazione del suo ambito applicativo. - 3. I ridotti margini di operatività del principio sul piano legislativo e la sua trasposizione al piano amministrativo. - 4. Le sedi della collaborazione (la collaborazione istituzionale). - 5. Gli strumenti della collaborazione (la collaborazione funzionale). - 6. Considerazioni conclusive.

1. Le origini del principio quale criterio regolatore dei rapporti tra Stato e Regioni e il suo implicito fondamento costituzionale

Tutti i principali Stati composti, tanto federali quanto regionali, contemplano al loro interno un principio, variamente denominato, diretto a conciliare le istanze unitarie con quelle autonomistiche e a prevenire l'insorgenza di eventuali conflitti tra Stato centrale o Federazione, da un lato, e Regioni o Stati membri, dall'altro¹. Tale principio assume connotazioni diverse in ragione del suo esplicito o implicito fondamento costituzionale, degli ambiti applicativi, del grado di coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo e, soprattutto, delle modalità e dei meccanismi (*sub specie* di sedi, procedure e strumenti) attraverso i quali riceve concreta realizzazione².

¹ Sul punto cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova 1995.

² Per un quadro in chiave comparatistica delle diverse forme e modalità di realizzazione del principio cfr. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino 2000; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, Bologna 2012, 52 ss. Circa l'istituto della «lealtà federale» (*Bundestreue*) nell'ordinamento tedesco cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano 1995; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. Reg.* 2009, 553 ss.

Il principio in parola ha ricevuto diretta ed esplicita consacrazione nel nostro ordinamento, con il *nomen iuris* di «leale collaborazione»³, soltanto in epoca recente, a seguito della Novella costituzionale del 2001, seppur all'esito di un lungo e travagliato *iter* nel corso del quale ne erano stati riconosciuti dapprima l'esistenza e la necessità di applicazione e, successivamente, l'implicito fondamento costituzionale.

La Carta costituzionale del '48 non menzionava il principio collaborativo. Erano dupplici le ragioni del silenzio serbato al riguardo. *In primis*, lo Stato regionale rappresentava un modello di nuovo conio, allora non ancora sperimentato in altri ordinamenti, per cui non esistevano archetipi dai quali potesse desumersi la necessità o opportunità dell'esplicita costituzionalizzazione del principio collaborativo. In secondo luogo, le disposizioni del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione delineavano un modello di regionalismo di tipo «duale» o «garantista», caratterizzato da una rigida separazione delle competenze (legislative e amministrative) tra Stato e Regioni. Nelle intenzioni del legislatore costituente, pertanto, i diversi livelli territoriali di governo avrebbero dovuto operare su piani separati e distinti con conseguenti ridotte possibilità di interferenza o sovrapposizione delle reciproche competenze. Nei limitati casi in cui si riscontravano effettive sovrapposizioni di competenze, comunque, i rapporti reciproci tra Stato, Regioni ed enti locali risultavano improntati ad una logica di subordinazione gerarchica e di prevalenza del livello territoriale di governo di più ampie dimensioni. In aggiunta, la Costituzione contemplava istituti di chiusura volti a garantire la prevalenza degli interessi e delle istanze unitarie, primo tra tutti l'interesse nazionale quale limite immanente delle attribuzioni regionali⁴.

³ Sul principio in parola cfr. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.* 2002, 827 ss.; L. TORCHIA, «Concorrenza» fra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in questa *Rivista* 2002, 647 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. Reg.* 2005, 89 ss.; R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di) (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, IV, Milano 2006, 3356 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in *Teoria del diritto e dello Stato* 2007, 57 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma 2008; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008; G. SOLA, *op. cit.*, 553 ss.

⁴ Sul modello di regionalismo «garantista» e sui rapporti tra Stato e Regioni prima della riforma del 2001 cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1971, 84 ss.; E. GIZZI, *Considera-*

In seguito alla sua lenta e graduale attuazione, però, il modello di Stato regionale «dualistico» e «garantista» prefigurato dalla Carta costituzionale si è progressivamente evoluto in senso sempre più spiccatamente cooperativo. Il concreto esercizio delle competenze da parte delle Regioni aveva infatti ben presto disvelato le virtualità conflittuali insite nel sistema, soprattutto in virtù della indeterminatezza delle «etichette materiali» attraverso le quali l'art. 117 della Carta pretendeva di distinguere le competenze statali da quelle regionali. La difficoltà di ricondurre ciascun oggetto o profilo di disciplina all'interno dei diversi ambiti materiali determinava infatti la loro indistinzione e reciproca permeabilità e favoriva la sovrapposizione degli interventi legislativi statali e regionali con conseguente insorgenza di un elevato contenzioso avanti alla Corte costituzionale.

Fu proprio la Corte costituzionale ad avvertire la necessità di estrapolare dal contesto costituzionale un principio collaborativo che le consentisse di risolvere i sempre più frequenti contrasti di competenze attraverso un equilibrato bilanciamento degli interessi e delle istanze unitari e autonomistici di cui erano rispettivamente portatori lo Stato e le Regioni. Tale principio è stato elaborato e si è consolidato in virtù di orientamenti giurisprudenziali sviluppatisi lungo l'arco di qualche decennio⁵. Dapprima, infatti, la Corte si era limitata a richiamarlo in modo implicito senza ravvisarne il fondamento costituzionale e ad applicarlo in modo episodico e settoriale. In seguito, invece, ne ha precisato il fondamento costituzionale, l'ambito applicativo, i limiti e gli strumenti operativi e vi ha fatto ricorso in

zioni sul rapporto tra Regioni e Governo, in questa *Rivista* 1981, 848 ss.; P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in questa *Rivista* 1985, 175 ss.; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.* 1986, 1039 ss.; R. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. Soc.* 1988, 363 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in questa *Rivista* 1989, 473 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative: il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.* 1990, 2464 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in questa *Rivista* 1994, 1311 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in questa *Rivista* 1995, 255 ss. Circa la possibile convivenza all'interno del medesimo ordinamento della «tendenza garantista» e della «tendenza cooperativa» cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, 107 ss.

⁵ In ordine all'elaborazione ed applicazione del principio in epoca antecedente alla riforma del 2001 cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, 16 ss. Per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza della Corte relativa al principio di leale collaborazione cfr. G. SOLA, *op. cit.*, 562 ss.

modo generalizzato riguardo a tutte le fattispecie di sovrapposizione o interferenza di competenza tra Stato e Regioni irrisolvibili alla luce del criterio della separazione.

Le fasi che hanno contrassegnato l'evoluzione degli orientamenti della Corte sono sostanzialmente tre. Durante la prima, che aveva preso avvio immediatamente dopo l'inizio dei lavori dell'organo di giustizia costituzionale e si era protratta fino all'effettiva istituzione delle Regioni ordinarie, la Corte aveva ripetutamente sottolineato la necessità di configurare in un'ottica collaborativa i rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale – in virtù di alcune disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme attuative – pur senza menzionare mai l'esistenza di un implicito principio costituzionale in tal senso⁶.

Nella seconda fase – compresa tra la metà degli anni '70 e la fine degli anni '80 – la Corte aveva esteso l'applicazione del principio collaborativo anche ai rapporti tra Stato e Regioni ordinarie⁷ precisandone al contempo i contorni sotto almeno tre profili. *In primis*, si menzionava l'intesa quale strumento più idoneo alla sua concretizzazione⁸. In secondo luogo, la generica denominazione di «principio di collaborazione-cooperazione» invalsa fino ad allora venne arricchita con l'aggiunta dell'aggettivo «leale»⁹. In terzo ed ultimo luogo la Corte, dopo una serie di pronunce in cui si era limitata a presupporre l'implicito carattere costituzionale del principio¹⁰, cominciò a ricercarne un espresso fondamento costituzionale. Sotto quest'ultimo profilo, gli esiti cui approdò risultarono insoddisfacenti. La Corte, infatti, anche in virtù della peculiarità delle questioni che le venivano sottoposte, finì per indicare quali parametri costituzionali di riferimento alcune disposizioni relative a particolari settori e ambiti materiali rispetto ai quali soltanto sarebbe stato possibile pervenire all'individuazione di veri e

⁶ Cfr. Corte cost. 22/1956, in *Giur. cost.* 1956, 688 ss.; Corte cost. 23/1957, in *Giur. cost.* 1957, 364 ss.; Corte cost. 11/1958, in *Giur. cost.* 1958, 75 ss.; Corte cost. 49/1958, *ivi*, 577 ss.; Corte cost. 82/1958, *ivi*, 1003 ss., con nota di C. MORTATI, *ivi*, 1004 ss.

⁷ Cfr. Corte cost. 151/1986, in *Giur. cost.* 1986, 1010 ss., con nota di A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, *ivi*, 1039 ss.; Corte cost. 153/1986, *ivi*, 1053 ss.; Corte cost. 64/1987, in *Giur. cost.* 1987, 501 ss.; Corte cost. 470/1988, in *Giur. cost.* 1988, 2115 ss.; Corte cost. 730/1988, *ivi*, 3320 ss.; Corte cost. 747/1988, *ivi*, 3432 ss.

⁸ Cfr. Corte cost. 39/1984, in *Giur. cost.* 1984, 133 ss.

⁹ Cfr. Corte cost. 359/1985, in *Giur. cost.* 1985, 2522 ss.

¹⁰ Cfr. Corte cost. 35/1972, in *Giur. cost.* 1972, 150 ss.; Corte cost. 175/1976, in *Giur. cost.* 1976, 1085 ss.; Corte cost. 219/1984, in *Giur. cost.* 1984, 1490 ss.; Corte cost. 187/1985, in *Giur. cost.* 1985, 1303 ss.

propri intrecci di competenze e alla conseguente necessità di districarli ricorrendo al principio collaborativo. Si allude, in particolare, agli artt. 9¹¹ e 32¹² della Carta, richiamati in riferimento alle materie della «tutela dell'ambiente» e della «tutela della salute», rispetto alle quali la Corte aveva appunto ravvisato l'effettiva coesistenza e compresenza di inestricabili interessi unitari e autonomistici e la conseguente possibilità di un concorso di competenze statali e regionali. Gli orientamenti maturati al riguardo conducevano pertanto inevitabilmente ad un'applicazione del principio collaborativo settoriale e limitata ad alcuni specifici ambiti materiali obiettivamente connotati da intrecci di interessi e di competenze di diversa consistenza e dimensione territoriale, attenuandone al contempo la valenza di criterio generale di regolazione dei rapporti Stato-Regioni implicitamente sottesa al modello di regionalismo cooperativo che si andava gradualmente profilando.

Durante la terza ed ultima fase, sviluppatasi lungo l'arco di tutti gli anni '90, la Corte è andata alla ricerca di un fondamento costituzionale più stabile e sicuro del principio, idoneo a garantirne un'applicazione generalizzata¹³ alla variegata gamma dei rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni e non più limitata *ratione materiae*. Tale fondamento, pur a seguito di alcune isolate pronunce di segno contrario¹⁴, è stato ravvisato nell'art. 5 della Carta, laddove si afferma che la Repubblica, della quale viene solennemente ribadito il carattere unitario, «riconosce e promuove le autonomie locali» e «adegua

¹¹ Cfr. Corte cost. 94/1985, in *Giur. cost.* 1985, 604 ss.

¹² Corte cost. 294/1986, in *Giur. cost.* 1986, 2328 ss.; Corte cost. 921/1988, in *Giur. cost.* 1988, 4623 ss.

¹³ Cfr. Corte cost. 177/1988, in *Giur. cost.* 1988, 608 ss., con nota di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, ivi, 631 ss.; Corte cost. 214/1988, ivi, 808 ss., con nota di A. COSTANZO, *Collaborazione fra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, ivi, 815 ss.; Corte cost. 302/1988, ivi, 1222 ss., con nota di A. PACE, *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza delegata «concorrente» in materia paesaggistica e sul «messaggio» della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, ivi, 1245 ss.; Corte cost. 101/1989, in *Giur. cost.* 1989, 526 ss.; Corte cost. 242/1989, ivi, 1066 ss.; Corte cost., 338/1989, ivi, 1557 ss.; Corte cost. 550/1990, in *Giur. cost.* 1990, 3163 ss.; Corte cost. 366/1992, in *Giur. cost.* 1992, 2893 ss., con nota di G. NAZZARO, *Parchi e Regioni differenziate*, ivi, 2923 ss.

¹⁴ Quali Corte cost. 214/1988 *cit.*, e Corte cost. 139/1990, in *Giur. cost.* 1990, 760 ss., nelle quali il fondamento costituzionale del principio viene individuato nel principio di buon andamento delle P.A. ex art. 97 Cost. Sul punto cfr. C. PINELLI, *Articolo 5*, in *Commentario della Costituzione*, Artt. 97-98 – *La Pubblica Amministrazione*, a cura di G. Branca, Bologna, Roma 1994, 127 ss.

i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»¹⁵. L'attracco a questa disposizione costituzionale ha permesso alla Corte di pervenire alla configurazione del principio collaborativo quale criterio di chiusura per la regolazione del sistema delle competenze ogniqualvolta non possa ricevere applicazione il principio di separazione. Sul piano sistematico, pertanto, il principio assume al ruolo di strumento di regolazione del rapporto dialettico tra unità e autonomia implicato dalla disposizione in parola e del sotteso assetto di interessi, cui risulta a sua volta connesso il riparto delle competenze delineato dalla Carta costituzionale.

Il processo dinamico di regolazione degli interessi (e delle competenze) cui dà luogo l'applicazione del principio collaborativo assume rilievo sotto due profili connessi e interdipendenti.

Sul piano contenutistico, anzitutto, il processo collaborativo dovrebbe evitare nella configurazione di un assetto di interessi e di competenze il più possibile ispirato al canone del loro equilibrato bilanciamento e precludere soluzioni dirette all'integrale soddisfacimento di alcuni interessi a scapito dell'integrale sacrificio degli altri. Resta inteso comunque che il grado di intensità di applicazione del principio dipende dal rango degli interessi coinvolti. Riguardo ad interessi di rango paritario, infatti, il principio dovrebbe essere applicato in modo rigoroso, per cui l'assetto degli interessi non potrebbe essere determinato se non attraverso il concorso paritario dei soggetti che ne sono portatori. Viceversa, riguardo ad interessi che, pur provvisti di rango costituzionale, non si trovano su un piano di assoluta parità, il principio collaborativo dovrebbe ricevere un'applicazione meno rigorosa. In tal caso, infatti, qualora la collaborazione non producesse alcun risultato a causa del disaccordo tra le parti, per evitare il blocco del sistema dovrebbero essere garantite soluzioni volte ad assicurare la prevalenza equilibrata e proporzionata di un interesse sull'altro.

¹⁵ Significativa, al riguardo, Corte cost. 242/1997, in *Giur. cost.* 1997, 2291 ss.: «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra Stato e Regioni nelle materie ed in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (...) Tale regola, espressione del principio fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e metodi della legislazione” (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione tra competenze esclusive, ripartite o integrative, o tra competenze proprie e delegate».

Il livello di intensità di applicazione del principio collaborativo dipende pertanto dal grado più o meno marcato di prevalenza che ciascun ordinamento costituzionale accorda agli interessi e alle istanze unitarie rispetto a quelli autonomistici nonché dalla presenza o meno di istituti o meccanismi di chiusura volti ad assicurare detta prevalenza. Conseguentemente, il principio collaborativo viene declinato in modo diverso a seconda del grado di intensità con cui riceve applicazione e assume due diverse configurazioni, distinguibili tra loro anche sul piano semantico¹⁶.

Negli ordinamenti che ascrivono pari rango alle istanze unitarie e a quelle autonomistiche assicurandone la tendenziale parità, il principio viene declinato in chiave «cooperativa»¹⁷, laddove il termine «cooperazione» implica lo sforzo congiunto delle parti in vista del perseguimento di un interesse comune ad entrambe e denota comunque una pari dignità dei cooperanti, ciascuno dei quali detiene un potere di vera e propria «codecisione». Questa declinazione del principio, pertanto, determina il concorso paritario dei diversi livelli territoriali di governo alla concreta configurazione dell'assetto di interessi di volta in volta più consono, nei casi in cui la commistione o sovrapposizione tra le rispettive istanze unitarie e differenziate ne impone l'equilibrato bilanciamento. Conseguentemente, ne risulta preclusa un'applicazione in danno di una delle parti, attraverso la previsione di meccanismi idonei a determinare, in caso di mancato raggiungimento di un accordo e quindi di esito infruttuoso delle pratiche collaborative, l'aprioristica prevalenza di un'istanza (solitamente quella unitaria) sull'altra.

Negli ordinamenti in cui, al contrario, le istanze autonomistiche-differenziate non rivestono pari rango rispetto a quelle unitarie, il principio viene declinato in chiave meramente «collaborativa», laddove il termine «collaborazione» implica la partecipazione congiunta delle parti al procedimento volto alla determinazione dell'assetto dei rispettivi interessi rispetto al quale, però, l'ultima parola è riservata al soggetto portatore delle istanze unitarie. In pratica, pertanto, secondo quest'accezione del principio, il soggetto portatore delle istanze territoriali dispone di una mera facoltà di partecipazione al

¹⁶ Sulla distinzione lessicale e sostanziale tra «cooperazione» e «collaborazione» cfr. A. SPADARO, *Sui principi di continuità, di sussidiarietà e di cooperazione tra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1994, 1071.

¹⁷ Si tratta, di solito, degli ordinamenti federali, ove lo Stato federale e gli Stati membri sono parimenti provvisti di sovranità e quindi portatori di istanze di rango equivalente.

procedimento diretto alla determinazione dell'assetto di interessi ma è investito di un ridotto o addirittura nullo potere decisionale, a fronte del potere decisionale pieno di cui dispone il soggetto rappresentativo delle istanze unitarie.

Il diverso grado di intensità ascrivito al principio influenza anche l'altro profilo che lo connota, quello procedurale, che svolge un ruolo strumentale e servente rispetto al profilo contenutistico perché attiene al complesso di istituti, procedure, sedi e strumenti attraverso i quali l'ordinamento garantisce la concreta applicazione del principio collaborativo. Questi strumenti organizzativi assumono infatti connotazioni e configurazioni diverse a seconda che siano diretti a garantire un processo di determinazione dell'assetto di interessi di tipo pienamente «cooperativo» oppure meramente «collaborativo».

Sotto la vigenza della Carta del '48 il principio in parola aveva ricevuto applicazione e concretizzazione con un grado di intensità meramente «collaborativo». Costituivano infatti ostacoli insormontabili alla sua declinazione in chiave «cooperativa» alcune disposizioni costituzionali dirette ad assicurare sempre e comunque, in via di chiusura, la prevalenza delle istanze unitarie. Da un lato, pertanto, la Corte costituzionale, nell'elaborazione e concreta applicazione del principio, sul piano contenutistico era pervenuta alla prospettazione di soluzioni per cui, nelle ipotesi in cui si ravvisassero intrecci di competenze, la parola definitiva in ordine alla determinazione dell'assetto di interessi spettava sempre agli organi statali. Dall'altro lato e conseguentemente, sul piano procedurale, le sedi e i meccanismi di concertazione creati dal legislatore al fine di dotare il principio di uno strumentario idoneo a consentirne un'adeguata applicazione concreta risultavano provvisti di ridotta efficacia. Si allude, principalmente, all'introduzione, ad opera del d.lgs. 281/1997 e, ancor prima, della l. 400/1988¹⁸, del sistema delle Conferenze e degli strumenti attraverso i quali erano chiamate ad operare (intese, pareri, ecc.)¹⁹,

¹⁸ La Conferenza Stato-Regioni era stata istituita con d.P.C.M. del 12 ottobre 1983.

¹⁹ Al riguardo, in epoca antecedente alla Novella costituzionale, cfr. P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in questa *Rivista* 1981, 896 ss.; A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla conferenza Stato-Regioni*, in questa *Rivista* 1984, 700 ss.; M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quad. Cost.* 1984, 173 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Regione: IV) Conferenza Stato-Regioni (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma 1991; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in questa *Rivista* 1994, 1261 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in questa *Rivista* 2000, 547 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in questa *Rivista* 2000, 853 ss.; F.S. MARINI, *La*

congegnati in guisa tale da attribuire alle istanze autonomistiche regionali una posizione di subalternità rispetto alle istanze unitarie statali, destinate comunque a prevalere in caso di persistente impossibilità di addivenire ad un accordo nelle sedi concertative.

In conclusione, in epoca antecedente alla Novella costituzionale del 2001 il principio collaborativo aveva ricevuto espresso riconoscimento ad opera della Corte costituzionale, che ne aveva postulato l'applicazione generalizzata a tutte le ipotesi di concorrenza di competenze tra Stato e Regioni ravvisandone l'implicito fondamento costituzionale nell'art. 5 della Carta. Si trattava però di un principio a bassa intensità applicativa, che riceveva concretizzazione a mezzo di istituti e strumenti volti a garantire la mera partecipazione delle Regioni al procedimento di composizione degli interessi contrapposti e di determinazione dell'assetto di interessi definitivo, senza conferire loro un reale potere di codecisione. Ciò determinava inevitabilmente, in ultima analisi, la subalternità degli interessi autonomistici a quelli unitari.

2. *La Novella del 2001, tra costituzionalizzazione del principio e generalizzazione del suo ambito applicativo*

La Novella costituzionale del 2001 ha introdotto nella Carta l'espressa menzione del principio in parola all'art. 120, comma 2, laddove si afferma che i poteri sostitutivi devono essere esercitati «nel rispetto del principio (...) di leale collaborazione». Ciò aveva indotto taluni²⁰ a sostenere che il principio collaborativo dovesse ricevere un'applicazione limitata allo specifico ambito dei poteri sostitutivi. Di contro, però, tanto la dottrina maggioritaria²¹ quanto la Corte costituzionale continuano a sostenere il fondamento costituzionale implicito del principio nell'art. 5 della Carta²² e a postularne conse-

«pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni, in Rass. Parl. 2001, 649 ss.

²⁰ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 210 ss.; F. MERLONI, *op. cit.*, 865.

²¹ Celebre e ampiamente richiamata al riguardo l'affermazione di R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.* 2001, 11, per cui il principio è come il «grasso che fa scorrere gli ingranaggi». Nel medesimo senso A. GRATTEI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. BETTINELLI, F. RIGANO, Torino 2004, 443; G. SOLA, *op. cit.*, 579.

²² Cfr., al riguardo, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T.

guentemente l'applicazione generalizzata a tutte le ipotesi di sovrapposizione e incrocio delle competenze dei diversi livelli territoriali di governo²³. Il principio di leale collaborazione pare pertanto destinato ad assumere un ruolo di rilievo nel modello di regionalismo delineato dalla legge cost. 3/2001. La Carta novellata presenta infatti tre profili peculiari dai quali non è possibile prescindere nell'applicazione del principio e che ne suggeriscono un innalzamento del livello di intensità rispetto al passato.

Si allude, anzitutto, alle marcate connotazioni «cooperative» assunte dal modello regionale²⁴. Nella Carta novellata, infatti – come si vedrà di qui a poco – sono presenti molteplici disposizioni che prevedono espressamente forme di collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo e altre dalle quali si desume implicitamente la possibilità di una concorrenza di competenze e la conseguente necessità di operare secondo una logica collaborativa. Sono state inoltre espunte le disposizioni contenenti i principali istituti e strumenti diretti ad assicurare la supremazia delle istanze unitarie su quelle autonomistiche, prima tra tutte quella che contemplava l'interesse nazionale.

In secondo luogo, il principio è destinato a caratterizzarsi in senso sempre più spiccatamente multilaterale. Rispetto al passato, infatti, si è allargata la platea degli enti territoriali direttamente investiti dalla sua applicazione. Una delle più importanti novità introdotte dalla Carta novellata è stata infatti quella di garantire anche agli enti locali, oltre che alla Regioni, la copertura costituzionale delle principali forme di autonomia riconosciute loro, vale a dire quelle normative (statutarie e regolamentari), amministrative e finanziarie. In virtù di quanto prevedono, in particolare, gli artt. 114, 118 e 119 Cost., anche gli enti locali dispongono ora di attribuzioni provviste di diretta rilevanza costituzionale. La nuova formulazione dell'art. 114

GROPPI, M. OLIVETTI, Torino 2002, 39 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino 2002, 30 ss.

²³ Cfr. Corte cost. 31/2006, in *Giur. cost.* 2006, 238 ss., con nota di M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, ivi, 256 ss., ove si afferma 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».

²⁴ Sul modello di regionalismo emergente dalla Novella del 2001 cfr. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in questa *Rivista* 2003, 599 ss.

Cost. sembra peraltro porre su un piano di parità – pur nella diversità quantitativa e qualitativa delle rispettive attribuzioni – lo Stato, le Regioni e gli enti locali, configurandoli quali elementi costitutivi della Repubblica. Ne discendono conseguenze di rilievo sul piano sistematico. Da un lato, infatti, l'uguale rango costituzionale delle attribuzioni di Stato, Regioni ed enti locali e la parità della loro posizione ordinamentale comportano la necessità di improntare i loro rapporti reciproci non in termini di gerarchia-separazione bensì di concertazione-integrazione. Ne dovrebbero conseguire l'equilibrato bilanciamento degli interessi e istanze unitarie con quelli autonomistici e l'esclusione dell'aprioristica prevalenza dei primi sui secondi. Dall'altro lato, l'individuazione degli interessi unitari repubblicani non dovrebbe costituire esclusivo appannaggio degli organi statali – chiamati soltanto a dar loro concreta realizzazione in via strumentale – bensì emergere all'esito di procedure connotate dalla partecipazione paritaria di tutti i livelli territoriali di governo. Lo Stato, infatti, diversamente da quanto avveniva in passato, in virtù della diversa formulazione dell'art. 114 della Carta, non può più identificarsi con la Repubblica, della quale risulta soltanto uno degli elementi costitutivi, al pari delle Regioni e degli enti locali. Allo stesso modo, gli interessi statali non coincidono con gli interessi unitari, alla individuazione dei quali debbono concorrere tutte le diverse componenti territoriali dell'ordinamento repubblicano.

Ne consegue altresì, in terzo ed ultimo luogo, l'accrescimento del ruolo del principio quale strumento di equilibrio del sistema delle competenze, anche al fine di prevenire l'insorgenza di eventuali conflitti e di garantire comunque la protezione delle attribuzioni costituzionali degli enti territoriali. Sotto questo profilo la Novella costituzionale non ha in alcun modo attenuato le differenze esistenti al riguardo tra Stato, Regioni ed enti locali. Il sistema di protezione e garanzia apprestato dalla Carta riguardo alle attribuzioni statali risulta infatti incomparabilmente più efficace rispetto a quello accordato alle attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali. Da un lato, infatti, nonostante la formulazione apparentemente paritaria introdotta dall'art. 127 Cost. novellato, permane l'asimmetria legata ai diversi, possibili motivi di impugnazione delle leggi statali e delle leggi regionali già sperimentata prima del 2001²⁵. Dall'altro, gli enti locali rimangono privi di strumenti idonei a garantire la diretta tutela delle loro attribuzioni

²⁵ Al riguardo, cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005.

costituzionali, essendo loro preclusa la legittimazione ad adire la Corte costituzionale in via d'azione. Allo stato, pertanto, è possibile soltanto una tutela indiretta e mediata delle loro attribuzioni in alcuni, limitati, casi, a seguito dell'iniziativa regionale²⁶.

Una corretta applicazione del principio di leale collaborazione «a monte», *sub specie* di accordo tra i diversi livelli territoriali di governo coinvolti nell'esercizio delle competenze, svolgerebbe pertanto un utile ruolo deterrente. Consentirebbe infatti di prevenire l'insorgenza di eventuali conflitti «a valle» che, nella migliore delle ipotesi, sfocerebbero in altrettanti contenziosi avanti alla Corte costituzionale, ove le attribuzioni statali risultano comunque maggiormente garantite rispetto a quelle regionali; nella peggiore delle ipotesi, nel caso in cui risultassero coinvolti gli enti locali, si risolverebbero in un'aprioristica soccombenza delle istanze autonomistiche, siccome sprovviste di strumenti di tutela adeguati, o comunque tali da garantire loro una tutela piena e diretta e non meramente dimidiata e indiretta.

I tre profili sinora passati in rassegna costituiscono le linee di fondo del nuovo modello di regionalismo cooperativo introdotto dalla Novella del 2001 e dovrebbero spingere gli interpreti e gli operatori a prediligere un'applicazione del principio collaborativo declinata più nel senso «cooperativo» di codecisione che nel senso «collaborativo» di mera partecipazione. Occorre pertanto accertare se ed in quale misura vi sia stato effettivamente questo mutamento di accenti attraverso l'analisi degli ambiti e del livello di intensità di applicazione del principio nonché delle sedi e degli strumenti attraverso i quali riceve concreta realizzazione.

Quanto agli ambiti in cui è chiamato ad operare, si è già accennato al fatto che il principio viene espressamente evocato – in via diretta oppure indiretta, attraverso il richiamo ai suoi strumenti applicativi – in alcune disposizioni costituzionali integrate e precisate,

²⁶ Cfr., sulla possibilità per le Regioni di adire la Corte a difesa delle attribuzioni degli enti locali, Corte cost. 196/2004, in *Giur. cost.* 2004, 1930 ss., con note di R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, ivi, 2008 ss., C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, ivi, 2012 ss., e P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, ivi, 2015 ss.; Corte cost. 417/2005, in *Giur. cost.* 2005, 4524 ss.; Corte cost. 95/2007, in *Giur. cost.* 2007, 919 ss.; Corte cost. 169/2007, ivi, 1602 ss., con nota di A. BRANCASI, *La controversia, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, ivi, 1648 ss.; Corte cost. 298/2009, in *Giur. cost.* 2009, 4540 ss. In dottrina, Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.* 2009, 1358 ss.; G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in questa *Rivista* 2010, 785 ss.

in virtù della loro stessa previsione, ad opera di molteplici leggi ordinarie. Così, ad esempio, riguardo a profili che rivestono ridotto interesse per la presente trattazione, gli artt. 132 e 133, in relazione al mutamento delle circoscrizioni regionali e provinciali, richiedono il ricorso ad alcuni strumenti consultivi espressivi del principio; l'art. 116, comma 3, ove si delinea la procedura diretta alla realizzazione del c.d. «regionalismo differenziato» prescrive, ai fini dell'approvazione della legge statale di attribuzione alle Regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», l'audizione degli enti locali interessati e la necessità di raggiungere una previa intesa con la Regione interessata; l'art. 117, comma 5, prevede la partecipazione delle Regioni alla fase «ascendente» di formazione del diritto comunitario e a quella «discendente» di esecuzione-attuazione dello stesso²⁷; l'art. 117, comma 8, contempla la possibilità di intese «orizzontali» tra Regioni mentre l'art. 118, comma 3, rimette alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento e intese «verticali» tra Stato e Regioni in alcune materie; anche l'art. 119, infine, allude ai «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La disposizione che riveste maggiore interesse però, non solo perché contiene l'espressa menzione del principio di leale collaborazione, è l'art. 120, comma 2, ove si disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi «straordinari» statali nei confronti di Regioni ed enti locali, rimettendone le modalità esplicative alla legge ordinaria nel rispetto del principio di leale collaborazione²⁸. A prescindere in questa sede da ogni considerazione in ordine al piano di esercizio dei ridetti poteri (legislativo e/o amministrativo), ai loro presupposti applicativi e alla loro distinzione dai poteri sostitutivi «ordinari», vi è da dire che si tratta di un ambito rispetto al quale il principio pare suscettibile di ricevere frequente applicazione e che permette pertanto di saggiarne la consistenza, perché al suo interno si manifesta in modo paradigmatico il contrasto tra istanze unitarie ed autonomistiche per dirimere il quale viene solitamente richiesto l'intervento del principio di collaborazione. L'attivazione del potere sostitutivo, motivata dalla necessità di perseguire istanze unitarie di consistente entità,

²⁷ La disposizione ha ricevuto attuazione da parte dell'art. 5, l. 131/2003, ove si fa riferimento all'accordo per la determinazione delle modalità del concorso regionale «da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni» e all'accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni ordinarie e Regioni speciali stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni per la designazione del Capo delegazione.

²⁸ Sui poteri sostitutivi cfr., *ex multis*, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007.

determina infatti una compressione dell'autonomia regionale e locale, *sub specie* di radicamento in capo al Governo dell'esercizio di attribuzioni costituzionali che, a regime, sarebbero di spettanza degli enti territoriali. In questo caso, pertanto, si evoca l'applicazione del principio collaborativo al fine di compensare il temporaneo rovesciamento dell'ordine costituzionale delle competenze cui dà luogo l'attivazione di questi poteri attraverso il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle decisioni relative alle procedure sostitutive e al contenuto dei provvedimenti adottati all'esito delle stesse. La giurisprudenza costituzionale e le disposizioni ordinarie attuative hanno delineato una procedura improntata alla mera collaborazione partecipativa degli enti sostituiti, limitata alla loro consultazione prima dell'adozione dei provvedimenti sostitutivi²⁹.

Il ricorso alla declinazione meno intensa del principio collaborativo appare in questo caso opportuna sulla scorta di tre considerazioni. In primo luogo, i presupposti in presenza dei quali è possibile ricorrere alla sostituzione, seppur espressi con formule generiche ed indeterminate, evocano interessi unitari di portata eccezionale per la protezione ed il perseguimento dei quali appare pienamente giustificato, anche in assenza della collaborazione degli enti sostituiti, l'intervento degli organi statali. Non sarebbe possibile in questi casi precludere loro di provvedere in assenza o in attesa della codecisione delle autonomie territoriali, se non a pena di arrecare pregiudizi gravi e irreparabili ad interessi di primario rilievo per la tenuta e la coesione dell'ordinamento repubblicano. In secondo luogo, l'intervento sostitutivo e la connessa disarticolazione del regime delle competenze conseguono all'inadempimento, all'omissione reiterata e persistente (anche a seguito della diffida ad adempiere) degli enti territoriali nell'esercizio delle attribuzioni di loro spettanza. In terzo ed ultimo luogo, l'intervento sostitutivo opera soltanto in riferimento all'adozione di singoli e specifici provvedimenti e produce un'alterazione meramente occasionale e temporanea dell'ordine delle competenze.

Al di fuori dell'ipotesi dei poteri sostitutivi cui si è appena fatto cenno e di quella della «chiamata in sussidiarietà» – di cui si dirà di qui a poco –, riguardo alle quali viene richiamato ed utilizzato in chiave puramente «compensativa», con il precipuo scopo di attenuare l'alterazione temporanea dell'ordine costituzionale delle competenze in danno delle autonomie territoriali realizzata per per-

²⁹ E di partecipazione alla seduta del Consiglio dei Ministri del Presidente della Regione interessata.

seguire esigenze unitarie infrazionabili, il principio di leale collaborazione riceve applicazione nelle ipotesi in cui si ravvisino sovrapposizioni tra competenze statali, regionali e locali, al fine di garantire il raggiungimento di un assetto equilibrato dei reciproci interessi.

Così, ad esempio, sul piano delle competenze legislative sarebbe auspicabile un ricorso preventivo e generalizzato al principio collaborativo riguardo alle materie concorrenti, al fine di consentire la partecipazione regionale al procedimento di determinazione dei principi fondamentali e di prevenire l'insorgenza del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. Un'applicazione di tal fatta del principio, però – come si vedrà di qui a poco – risulta allo stato sprovvista di fondamento costituzionale e comunque preclusa dall'assenza di una sede idonea a permetterne la concreta realizzazione³⁰.

Sempre sul piano legislativo, il principio di leale collaborazione è stato spesso applicato dalla Corte costituzionale riguardo alle ipotesi in cui risulta difficile ricondurre un determinato profilo di disciplina all'interno dell'uno o dell'altro o di uno soltanto dei titoli competenziali statali o regionali desumibili dagli elenchi di materie di cui art. 117 Cost. L'evanescenza delle «etichette materiali», infatti, determina la permeabilità dei rispettivi confini e può dar luogo a fenomeni di concorrenza e sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni³¹, come avviene paradigmaticamente nel caso delle competenze c.d. «trasversali»³². Si tratta, come noto, di ambiti competenziali di pertinenza statale identificabili sulla scorta di criteri finalistici piuttosto che oggettivi o materiali. Gli interventi legislativi in questi ambiti sottendono infatti il perseguimento di interessi pubblici primari che abbisognano di una tutela unitaria ed omogenea e risultano pertanto legittimati a tagliare «trasversalmente» il catalogo delle materie fino a sconfinare in ambiti di competenza regionale. Conseguentemente, in questi ambiti si verificano frequenti casi di sovrapposizione tra interventi legi-

³⁰ La l. 131/2003 prevedeva la partecipazione regionale al procedimento di formazione dei decreti legislativi «ricognitivi» dei principi fondamentali vigenti riguardo a ciascuna materia di competenza concorrente, *sub specie* di parere della Conferenza Stato-Regioni.

³¹ Sul punto, per tutti, F. BENELLI, *La «smaterializzazione» della materia. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006.

³² Riguardo alle quali cfr. G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie trasversali*, in *Dir. Pubbl.* 2004, 461 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nelle giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. ZANON, A. CONCARO, Milano 2005, 189 ss.

slativi statali e regionali riguardo ai medesimi profili di disciplina che danno luogo a questioni di competenza di difficile risoluzione.

In un primo momento, negli anni immediatamente successivi alla Novella costituzionale, la Corte costituzionale riconosceva la possibilità di un concorso di competenze riguardo ai medesimi ambiti materiali o profili di disciplina. Ricorreva spesso nelle sue pronunce l'affermazione che l'esercizio di competenze «trasversali» statali non preclude automaticamente alle Regioni l'esercizio delle competenze legislative nelle materie incise, laddove risultino dirette alla cura di interessi funzionalmente collegati a quelli perseguiti dal legislatore statale. Si determinava in tal modo una coesistenza tra leggi statali e regionali e si configurava la «trasversalità» in chiave di biunivocità e reciprocità³³. Al fine di delimitare i rispettivi ambiti di intervento, la Corte

³³ L'esistenza di una competenza statale «trasversale» non escludeva, per usare le parole della Corte, «la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati». Riguardo agli intrecci di competenze e alla necessità di risolverli attraverso il ricorso alla leale collaborazione cfr. Corte cost. 312/2002, in *Giur. cost.* 2002, 2413 ss.; Corte cost. 407/2002, in *Giur. cost.* 2002, 2940 ss., con note di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, ivi, 2951 ss., e G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, ivi, 3347 ss.; Corte cost. 536/2002, ivi, 4416 ss., con nota di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni*, ivi, 4426 ss.; Corte cost. 88/2003, in *Giur. cost.* 2003, 700 ss.; Corte cost. 222/2003, ivi, 1688 ss.; Corte cost. 226/2003, ivi, 1913 ss.; Corte cost. 307/2003, ivi, 2841 ss.; Corte cost. 311/2003, ivi, 2929 ss.; Corte cost. 331/2003, ivi, 3502 ss.; Corte cost. 7/2004, in *Giur. cost.* 2004, 167 ss.; Corte cost. 14/2004, ivi, 237 ss., con note di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, ivi, 259 ss., G. P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, ivi, 265 ss., e C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, ivi, 277 ss.; Corte cost. 272/2004, ivi, 2748 ss., con nota di S. BELLONIA, *A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, ivi, 2760 ss.; Corte cost. 320/2004, ivi, 3720 ss.; Corte cost. 345/2004, ivi, 3839 ss., con nota di G. FARES, *La disciplina in materia di appalti pubblici sotto soglia e il sistema Consip al vaglio della Corte costituzionale*, ivi, 3859 ss.; Corte cost. 219/2005, in *Giur. cost.* 2005, 1911 ss.; Corte cost. 336/2005, ivi, 3165 ss., con nota di E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il «Codice delle comunicazioni elettroniche»*, ivi, 3200 ss.; Corte cost. 103/2006, in *Giur. cost.* 2006, 1001 ss.; Corte cost. 134/2006, ivi, 1249 ss., con note di L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo*, ivi, 1264 ss., e E. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili revisione del potere di indirizzo e coordinamento*, ivi, 1273 ss.; Corte cost. 222/2006, ivi, 2239 ss.; Corte cost. 237/2006, ivi, 2379 ss.; Corte cost. 247/2006, ivi, 2485 ss.; Corte cost. 88/2009, in *Giur. cost.* 2009, 796 ss.; Corte cost. 339/2009, ivi, 5035 ss., con nota di E. DI SALVATORE, *Lo Stato e le Regioni nel groviglio della politica energetica nazionale*, ivi, 5047 ss., riguardo alla quale I. RUGGIU, *La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché è un atto di*

ricorreva alla teoria dei punti di equilibrio³⁴, la cui individuazione era rimessa alla scelta del legislatore statale, sindacabile secondo parametri di proporzionalità ed adeguatezza. Al contempo, richiedeva un'estesa applicazione del principio collaborativo sul piano amministrativo-attuativo delle leggi, nei limiti di cui si dirà in appresso.

Negli ultimi anni, però, l'applicazione della teoria in parola appare recessiva. In ossequio ad un'ottica «duale-garantista» che si riteneva ormai superata, infatti, le pronunce più recenti della Corte ricorrono sempre più spesso al criterio della «prevalenza». In applicazione di questo criterio la Corte cerca di individuare l'ambito materiale «prevalente», anche in riferimento alle finalità perseguite, rispetto a ciascun profilo di disciplina, sì da legittimare l'esclusivo intervento della legge statale o di quella regionale e da evitare possibili sovrapposizioni di competenze. Viene meno, conseguentemente, la necessità di ricorrere al principio di leale collaborazione, destinato a ricevere applicazione soltanto in via residuale, laddove non risulti possibile «ravvisare la sicura prevalenza di un complesso rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa», per adoperare le parole della Corte³⁵.

indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa, in questa *Rivista* 2010, 877 ss.; Corte cost. 167/2010, in *Giur. cost.* 2010, 2014 ss.; Corte cost. 278/210, ivi, 3397 ss., con nota di A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, ivi, 3491 ss.; Corte cost. 33/2011, in *Giur. cost.* 2011, 407 ss.; Corte cost. 330/2011, ivi, 4546 ss., riguardo alla quale cfr. G. DEMURO, *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in questa *Rivista* 2011, 432 ss.

³⁴ Riguardo alla quale cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, 2004, 319 ss.

³⁵ Cfr. Corte cost. 50/2005, in *Giur. cost.* 2005, 395 ss., con note di S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, ivi, 486 ss., e I. PELLIZZONE, *La «concorrenza di competenze» ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, ivi, 3375 ss.; Corte cost. 219/2005 *cit.*; Corte cost. 231/2005, ivi, 1979 ss.; Corte cost. 133/2006, in *Giur. cost.* 2006, 1232 ss., con nota di C. LOMBARDI, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero l'«eclissi delle materie»?*, ivi, 1240 ss.; Corte cost. 88/2009 *cit.*; Corte cost. 166/2009, in *Giur. cost.* 2009, 1858 ss.; Corte cost. 168/2009, ivi, 1883 ss.; Corte cost. 35/2012, in *Giur. cost.* 2012, 435 ss., riguardo alla quale cfr. F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in questa *Rivista* 2012, 623 ss. Sugli orientamenti recenti della Corte cfr., ancora una volta, F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in questa *Rivista* 2011, 251 ss. In ordine alle conseguenze connesse all'applicazione sempre più marcata del criterio in parola, anche in ordine ad una «rmaterializzazione» delle materie, cfr. R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in questa *Rivista* 2009, 615 ss.; ID.,

Il ricorso al principio collaborativo appare invece ineludibile riguardo al procedimento di allocazione delle funzioni amministrative. La corretta applicazione, da parte del legislatore statale e regionale, dei principi di sussidiarietà³⁶, differenziazione e adeguatezza, volti all'individuazione del livello territoriale di governo ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione, implica infatti il compimento di una serie di valutazioni che non possono in alcun modo prescindere dall'adeguato coinvolgimento dei molteplici enti territoriali interessati dal procedimento allocativo quali potenziali destinatari della funzione stessa. Tali principi possiedono infatti carattere e vocazione «dinamica» e «procedurale», per cui necessitano di ricevere concreta applicazione attraverso modalità spiccatamente collaborative. Soltanto con l'ausilio delle indicazioni dei diversi enti territoriali interessati, il legislatore è in grado di valutare qual è quello più adeguato a svolgere ciascuna funzione e di applicare conseguentemente il principio di sussidiarietà in senso «discendente» o «ascendente».

Si tratta peraltro di principi consacrati direttamente a livello costituzionale – la cui mancata o non corretta applicazione può ridondare in vizio di legittimità a carico della legge statale o regionale –, primariamente volti a tutelare le attribuzioni costituzionali degli enti locali, soprattutto dei Comuni, in virtù della «preferenza» espressamente manifestata a loro favore dall'art. 118, comma 1, Cost. e comunque implicitamente contenuta nel principio di sussidiarietà³⁷. A questo riguardo occorre ribadire che gli enti locali non dispongono, se non in via indiretta e mediata, di strumenti idonei a garantire la tutela costituzionale delle loro attribuzioni. Conseguentemente, anche al fine di assicurare un'adeguata protezione agli enti locali e comunque di prevenire il contenzioso, sarebbe opportuna la previsione di apposite sedi e strumenti collaborativi attraverso i quali garantire il loro coinvolgimento, «a monte», nel procedimento legislativo statale o regionale di allocazione delle funzioni amministrative.

La legge regionale tra «rimaterializzazione» delle materie, sussidiarietà e risurrezione dell'interesse nazionale, in *Ist. Fed.* 2009, 439 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2009, 1185 ss.

³⁶ Riguardo al quale cfr., *ex multis*, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003.

³⁷ Il principio, in realtà, oltre al profilo discendente-positivo, diretto a garantire la sfera di attribuzioni degli enti territoriali di minori dimensioni, ne presenta anche uno ascensionale-negativo, diretto a consentire l'intervento sussidiario degli organi statali a tutela delle esigenze unitarie. Sul punto P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in *Sussidiarietà e democrazia*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova 2008, 37 ss.

Allo stesso modo, la previsione di strumenti collaborativi appare in alcuni casi opportuna anche «a valle», sul versante del concreto esercizio delle funzioni da parte degli enti territoriali in capo ai quali sono state allocate, laddove si ravvisano spesso profili di incidenza rispetto ad interessi di pertinenza di enti territoriali di minori dimensioni, il cui coinvolgimento partecipativo risulta pertanto auspicabile.

Quanto sinora detto in ordine alle virtualità applicative del principio di leale collaborazione riguardo all'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative riceve ulteriore conferma riguardo alla c.d. «chiamata in sussidiarietà» o «attrazione in sussidiarietà»³⁸. Si tratta, come noto, di un istituto di creazione giurisprudenziale, originato dall'applicazione congiunta in chiave sistematica degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione al quale il principio di leale collaborazione ha ricevuto la sua più feconda ed intensa applicazione. In questo caso, peraltro, almeno in origine, il principio in parola veniva evocato in un'ottica di tipo «compensativo». La Corte, infatti, nella pronuncia «capostipite»³⁹, aveva mostrato piena consapevolezza del carattere eccezionalmente derogatorio dell'ordinario assetto costituzionale delle competenze provocato dall'elaborazione dell'istituto in questione.

³⁸ Riguardo all'istituto in parola cfr. A. GENTILINI, *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'«attrazione in sussidiarietà»*, in *Giur. cost.* 2008, 1595 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009, e di recente, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in questa *Rivista* 2011, 455 ss.

³⁹ Cfr. Corte cost. 303/2003, in *Giur. cost.* 2003, 2675 ss., con note di A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, 2805 ss. Tra i numerosi altri commenti alla pronuncia cfr. almeno A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente), pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, ivi, 2003; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, ivi, 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, ivi, 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista* 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, 587 ss. Si segnalano altresì i contributi di V. ONIDA, A. ANZON, DEMMING, R. BIFULCO, R. BIN, P. CARETTI, A. D'ATENA, G. FALCON, S. MANGIAMELI, E. ROSSI, A. RUGGERI, I. RUGGIU, R. TOSI, L. VANDELLI, tutti pubblicati in questa *Rivista* 2008, 771 ss., a cinque anni di distanza dalla pronuncia capostipite.

Allo spoglio delle competenze amministrative in danno delle Regioni in virtù delle esigenze unitarie di cui all'art. 118 Cost. conseguiva infatti, in ossequio al principio di legalità, anche l'inevitabile spoglio delle corrispondenti competenze legislative.

Proprio al fine di «compensare» in qualche modo le Regioni per la compressione delle loro attribuzioni costituzionali, la Corte aveva elaborato una sorta di test di legittimità cui sottoporre ogni operazione di «chiamata in sussidiarietà», diretto a valutare l'effettiva sussistenza di un interesse unitario ragionevole e proporzionale⁴⁰ e, soprattutto, l'adeguato coinvolgimento della Regione interessata nel procedimento attrattivo, in ossequio al principio di leale collaborazione. Sotto quest'ultimo profilo la sent. 303/2003 sembrava postulare l'esigenza un coinvolgimento regionale «a monte», nel procedimento di formazione della legge di attrazione, secondo moduli di vera «codecisione», attraverso la previsione della necessità di un'intesa in senso forte, in assenza della quale la legge statale non avrebbe potuto portare a termine l'operazione attrattiva. Nelle pronunce successive, però, la Corte ha mutato prospettiva declinando il principio in chiave meramente «collaborativa-partecipativa». Da un lato, infatti, ha precisato che riceve applicazione «a valle», in riferimento alle concrete modalità di esercizio delle funzioni amministrative, riguardo alle quali deve essere garantito il coinvolgimento delle Regioni «espropriate», ma non «a monte», in relazione al procedimento legislativo; dall'altro, seppur con molte oscillazioni, ha ritenuto legittimo il ricorso a strumenti di ridotta efficacia collaborativa quali le intese deboli, i pareri e le richieste di informazioni.

In riferimento ad un particolare aspetto dell'istituto in parola, però, la Corte pare avere recuperato l'originaria ottica «compensativa». Si allude all'ipotesi della c.d. «reversibilità» della «chiamata in sussidiarietà», della quale si è occupata una recente pronuncia⁴¹. A questo

⁴⁰ Cfr. Corte cost. 232/2011, in *Giur. cost.* 2011, 2970 ss., ove si attribuisce preminente rilievo proprio alla valutazione della sussistenza dei presupposti «sostanziali» dell'operazione attrattiva, a commento della quale cfr. M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed «esplicitazione» dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.* 2012, 2700 ss.; G. COINU, *Semplificazione amministrativa e «zone a burocrazia zero»: quando il troppo stropia*, in questa *Rivista* 2012, 311 ss.

⁴¹ Cfr. Corte cost. 79/2011, in *Giur. cost.* 2011, 1206 ss., relativa alla decisione statale, su impulso dell'ente locale interessato, di escludere la metropolitana di Parma dal novero delle opere di importanza strategica sul piano nazionale e di revocare il conseguente finanziamento, a commento della quale cfr. C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella «chiamata in sussidiarietà» ad opera della Corte costituzionale?*, in questa *Rivista* 2012, 155 ss.; F. GUELLA, *La retroversione dell'attrazione in*

riguardo, la Consulta ha ritenuto legittima la decisione unilaterale dello Stato di restituire le funzioni amministrative in precedenza attratte senza ravvisare la necessità di una nuova applicazione del principio collaborativo, *sub specie* di intesa uguale e contraria a quella che aveva originato l'operazione attrattiva⁴². La motivazione addotta al riguardo appare convincente nell'ottica «compensativa»: poiché la legge prevede a ristabilire l'ordinario assetto costituzionale delle competenze restituendole al loro legittimo titolare, non è necessario che quest'ultimo sia chiamato a partecipare alla relativa decisione. Maggiori perplessità insorgono ragionando secondo un'ottica diversa, maggiormente rispettosa del meccanismo di applicazione dell'art. 118 Cost. Lo spostamento in capo allo Stato, infatti, era stato determinato sulla base di esigenze di esercizio unitario al cui riconoscimento ed apprezzamento aveva contribuito, collaborando all'operazione attrattiva, anche la Regione interessata. Allo stesso modo, pertanto, la Regione dovrebbe essere chiamata a partecipare anche al procedimento diretto alla restituzione delle funzioni, al fine di esprimere le proprie considerazioni e valutazioni in ordine al nuovo assetto di interessi che ne consegue⁴³.

sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici, ivi, 167 ss.; D. CHINNI, A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge*, in *Giur. It.* 2012, 520 ss. Il tema della «retroversione» della «chiamata in sussidiarietà» era già stato in precedenza affrontato da G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, 106 ss.

⁴² «L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa e amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto (...). Con la revoca del finanziamento statale (...) vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione (...) ritorna così nell'alveo ordinario, quello tracciato dall'art. 117 Cost.».

⁴³ Si esprime in senso critico rispetto alle conclusioni cui è pervenuta la Corte C. BERTOLINO, *op. ult. cit.*, 163 ss., la quale ritiene che la pronuncia in commento consenta allo Stato di violare unilateralmente il contenuto di un'intesa già raggiunta con la Regione, con grave pregiudizio di quest'ultima. Si esprime invece in senso favorevole F. GUELLA, *op. cit.*, 173 ss., in considerazione della natura non convenzionale dell'intesa e del suo valore meramente ordinatorio dell'assetto degli interessi e non vincolante per le parti, nonché della diversità tra oggetto dell'intesa e oggetto della decisione unilaterale statale, che attiene alla valutazione del carattere unitario di un interesse rimessa al livello nazionale. Lo stesso C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*, 477 ss., sottolinea come ciò determini conseguenze di rilievo nelle dinamiche dei rapporti interordinamentali provocando l'esclusione delle autonomie territoriali dalle valutazioni degli assetti di interessi.

Tutte le considerazioni d'ora innanzi svolte circa gli ambiti, le sedi e gli strumenti di concretizzazione del principio di leale collaborazione faranno prevalentemente riferimento alle conclusioni cui è pervenuta la Corte riguardo all'«attrazione in sussidiarietà», istituto rispetto al quale, come detto, il principio ha trovato il suo terreno privilegiato di applicazione, in termini sia quantitativi che qualitativi.

3. *I ridotti margini di operatività del principio sul piano legislativo e la sua trasposizione al piano amministrativo*

Il quadro costituzionale novellato non è stato armonizzato alla configurazione del principio di leale collaborazione quale criterio informatore dei rapporti tra livelli territoriali di governo ad applicazione generalizzata e presenta viceversa dei limiti congeniti, strutturali, che ne determinano un'applicazione di ridotta intensità, soprattutto sul piano legislativo.

La partecipazione delle Regioni e degli enti locali, tramite il sistema delle Conferenze, ai procedimenti di formazione degli atti normativi primari e secondari statali è prevista in numerose leggi *ad hoc* nonché, in generale, nel d.lgs. 281/1997, laddove si contemplan ipotesi di consultazione obbligatoria e facoltativa delle autonomie territoriali riguardo a materie di competenza regionale o provinciale o nei casi di interesse comune, in riferimento a specifici oggetti.

Si tratta però di una partecipazione provvista di ridotta intensità ed efficacia. Come ha avuto modo di chiarire in più occasioni la Corte costituzionale, infatti, in assenza e in attesa di apposite modifiche degli art. 70 ss. della Costituzione, il principio di leale collaborazione non può svolgere un'efficacia vincolante sul procedimento di formazione delle leggi⁴⁴. Il mancato rispetto delle procedure collaborative, infatti,

⁴⁴ Cfr. Corte cost. 437/2001, in *Giur. cost.* 2001, 4067 ss.: «il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni non può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi». In senso conforme, in epoca successiva alla novella del 2001, Corte cost. 376/2002, in *Giur. cost.* 2002, 2791 ss.; Corte cost. 196/2004 cit.; Corte cost. 31/2005, in *Giur. cost.* 2005, 201 ss.; Corte cost. 231/2005 cit.; Corte cost. 133/2006 cit.; Corte cost. 98/2007, in *Giur. cost.* 2007, 948 ss.; Corte cost. 387/2007, ivi, 4295 ss., con note di E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, ivi, 4333 ss.; S. BOCCALATTE, *Annulare il nulla? Osservazioni minime in tema di auto qualificazione della «base giuridica» della legge*, ivi, 4344 ss.; Corte cost. n. 401/2007, ivi, 4447 ss., con note di L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?*, ivi, 4559 ss., e C. LOMBARDI, *Il diritto europeo e*

salvo che la loro osservanza non sia imposta direttamente o indirettamente dalla Carta, non rileva al fine del sindacato di legittimità degli atti legislativi. Diversamente opinando, in spregio ai principi costituzionali supremi che informano il sistema delle fonti del diritto nel nostro ordinamento, si introdurrebbero profili di aggravamento dell'*iter* legislativo del tutto illegittimi siccome privi di fondamento costituzionale. L'omesso ricorso alle procedure collaborative prescritte dalla legge o il mancato rispetto degli esiti cui conducono non determinano pertanto alcuna conseguenza apprezzabile sul piano della legittimità costituzionale degli atti normativi primari *sub specie* di vizi *in procedendo*.

L'applicazione del principio collaborativo sul piano legislativo si traduce pertanto in strumenti di ridotta intensità ed efficacia, quali i pareri obbligatori e non vincolanti, e ingenera vincoli di carattere esclusivamente politico e non giuridico. Sul piano dei rapporti legislativi tra Stato e Regioni, quindi, il principio collaborativo, riguardo alle ipotesi e agli ambiti in cui è chiamato ad operare, non assume la forma della codecisione né tantomeno quella della partecipazione paritaria, quanto piuttosto della mera consultazione. In ogni caso, tale principio non potrà ricevere compiuta realizzazione sul piano legislativo fino a che non troverà una sede adeguata a garantirne l'applicazione.

Le medesime considerazioni appena svolte valgono a maggior ragione riguardo ai decreti legge, a cagione dei requisiti di necessità ed urgenza che ne legittimano l'adozione e giustificano il mancato ricorso alle procedure collaborative⁴⁵. Considerazioni in parte diverse

la trasversalità dell'intervento a tutela della concorrenza legittimano la disciplina statale dell'evidenza pubblica, ivi, 4569 ss.; Corte cost. 1/2008, in *Giur. cost.* 2008, 1 ss.; Corte cost. 159/2008, ivi, 1903 ss.; Corte cost. 371/2008, ivi, 4420 ss.; Corte cost. 372/2008, ivi, 4453 ss.; Corte cost. 88/2009 *cit.*; Corte cost. 225/2009, ivi, 2585 ss.; Corte cost. 232/2009, ivi, 2713 ss.; Corte cost. 16/2010, in *Giur. cost.* 2010, 239 ss.; Corte cost. 278/2010 *cit.*; Corte cost. 33/2011 *cit.*; Corte cost. 8/2013, in www.giurcost.org. In senso critico sul punto P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2008, 807.

⁴⁵ Cfr. Corte cost. 298/2009 *cit.*: «questa Corte ha più volte escluso che l'esercizio dell'attività legislativa possa essere sottoposto alle procedure di leale collaborazione. Tale rilievo, formulato 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 urgenza». La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell'evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle Regioni nella formulazione del decreto legge». Cfr. anche Corte cost. 79/2011 *cit.*

possono invece svolgersi riguardo ai decreti legislativi. Spesso, infatti, le leggi delega astringono il legislatore delegato al rispetto, oltre che dei limiti «primari» prescritti dall'art. 76 della Carta, anche di limiti c.d. «ulteriori»⁴⁶, di solito di tipo procedurale, quali l'acquisizione del parere di una o più Conferenze o il raggiungimento di un'intesa. La Corte costituzionale ha chiarito che la violazione di questi limiti «ulteriori», atteso il carattere di parametri interposti che rivestono le disposizioni della legge delega, determina l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo per contrasto con l'art. 76 della Carta. Con specifico riferimento al principio di leale collaborazione e al sistema delle Conferenze, la Corte⁴⁷ ha inoltre precisato che il decreto legislativo è annullabile nelle sole ipotesi in cui il parere o l'intesa non siano stati acquisiti e non anche nelle diverse ipotesi di violazione del loro contenuto, che non può vincolare la discrezionalità del legislatore⁴⁸. Riguardo ai decreti legislativi, pertanto, il principio di leale collaborazione acquista maggiore efficacia traducendosi in un vero e proprio vincolo procedurale a carico del legislatore delegato, in virtù del fondamento costituzionale indiretto che riceve tramite la legge delega.

⁴⁶ Riguardo ai quali cfr. S.M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1996, 568 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico* cit., 1768 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 177 ss. Parla di limiti «coessenziali» E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra «nuovo volto» procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, 219. Sulla delegazione legislativa quale «modo di produzione normativa potenzialmente negoziale» cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa, in I mutamenti della forma di governo*, a cura di M. SICLARI, Roma 2008, 59 ss.

⁴⁷ Cfr. Corte cost. 33/2011 cit., riguardo alla quale cfr. A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in questa *Rivista* 2011, 1246 ss.; A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione «irrituale»*, in *Giur. It.* 2011, 1509 ss.; A. STERPA, *Un parere «artificiale»: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011, n. 33*, in www.federalismi.it 2011; R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, in www.federalismi.it 2011.

⁴⁸ Corte cost. 401/2007 cit.: «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».

Il principio presenta maggiori virtualità espansive riguardo ai procedimenti legislativi regionali e in particolare ai rapporti che, sotto questo profilo, intercorrono tra Regioni ed enti locali. Il procedimento legislativo regionale non è infatti direttamente disciplinato dalla Costituzione, che si limita soltanto ad identificare nel Consiglio l'organo titolare della relativa potestà, bensì dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari. Ne discende pertanto la possibilità, per gli statuti, di prevedere forme di aggravamento dell'*iter* legislativo, che risultano pienamente legittime soltanto nella misura in cui non si sostanziano in vincoli procedurali idonei a tradursi in poteri di veto e di codecisione con conseguente sottrazione al Consiglio dell'esclusiva titolarità della competenza legislativa attribuitagli dalla Costituzione. Particolare rilievo al riguardo rivestono, all'interno degli statuti, gli aggravamenti procedurali diretti ad assicurare il coinvolgimento degli enti locali, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, nei procedimenti di formazione delle principali leggi che li riguardano, prime tra tutte quelle di distribuzione-allocazione delle funzioni amministrative. Quanto agli strumenti collaborativi di cui dispongono i CAL, risultano legittimi soltanto quelli che, pur determinando aggravamenti procedurali, non impediscono comunque al legislatore regionale di conservare l'ultima parola circa l'approvazione delle leggi, primo tra tutti il parere non vincolante, o comunque superabile con motivazione espressa o con una deliberazione a maggioranza qualificata. Anche in questo caso, pertanto, il principio collaborativo non assurge al livello della codecisione, mantenendosi piuttosto al livello della mera consultazione. Di contro, però, il ricorso agli strumenti collaborativi, laddove previsti a livello statutario, costituisce un vincolo procedurale a carico del legislatore regionale, il cui mancato rispetto si sostanzia in un vizio *in procedendo* idoneo ad inficiare la legittimità della legge regionale.

In conclusione il principio di leale collaborazione, sul piano legislativo, anche in virtù della perdurante assenza di una adeguata sede di esercizio, riceve applicazione in modo limitato e con un ridotto grado di intensità, attraverso strumenti partecipativi che favoriscono la mera consultazione delle Regioni e degli enti locali e garantiscono comunque la prevalenza del legislatore statale (o regionale) e che soltanto in alcuni, limitati casi si traducono in veri e propri vincoli procedurali a carico di quest'ultimo, conservando per il resto un valore meramente politico.

Nella generalità dei casi, pertanto, il principio non riceve applicazione «a monte», sul piano legislativo, quanto piuttosto «a valle», sul piano amministrativo, riguardo all'attuazione e all'applicazione

delle leggi, e quindi in ordine alle procedure di adozione degli atti amministrativi generali, anche normativi-regolamentari, alle concrete modalità di esercizio delle funzioni e ai procedimenti diretti all'emanazione dei provvedimenti amministrativi.

Da un lato, infatti, gli strumenti collaborativi non spiegano alcuna efficacia vincolante riguardo al procedimento di formazione delle leggi e alla determinazione dei loro contenuti. Dall'altro, però, le leggi⁴⁹, laddove sono chiamate a disciplinare ambiti materiali rispetto ai quali sussistono sovrapposizioni o intrecci di competenze o di interessi o si ravvisano esigenze di «compensazione», sono vincolate al rispetto del principio di leale collaborazione, *sub specie* di previsione di adeguati strumenti di partecipazione e coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'attuazione delle leggi e nel concreto esercizio delle funzioni.

Le leggi assumono pertanto una particolare configurazione «procedimentale» e il loro contenuto risulta parzialmente vincolato per quanto concerne la necessaria previsione di strumenti collaborativi nella fase dell'attuazione amministrativa. La discrezionalità del legislatore, sotto questo profilo, risulta limitata sia nell'*an* (riguardo alla necessaria previsione degli strumenti) che nel *quomodo* (riguardo alla scelta dello strumento collaborativo più adeguato), e la Corte costituzionale si riserva di sindacare la legittimità della legge riguardo ad entrambi i profili. Il principio di leale collaborazione, pertanto, anche nei casi in cui non costituisce un vincolo diretto e immediato in capo al legislatore sotto il profilo procedurale e contenutistico, purtuttavia conserva intatto il suo valore «assiologico», che ne impone il rispetto sotto il profilo della disciplina dell'esercizio delle funzioni. È proprio sul piano del concreto esercizio delle funzioni che il principio risulta maggiormente garantito. Nel caso in cui l'ente competente adotti un provvedimento amministrativo il cui contenuto contrasta con lo strumento collaborativo o addirittura senza avere previamente espletato le procedure collaborative prescritte dalla legge, gli enti territoriali pregiudicati dalla mancata o non corretta applicazione del principio di leale collaborazione sono

⁴⁹ E più precisamente quelle statali alle quali, nei casi di intrecci di competenze, la Corte costituzionale rimette la competenza esclusiva alla previsione degli strumenti collaborativi. Cfr. al riguardo Corte cost. 331/2010, in *Giur. cost.* 2010, 4743 ss., con nota di A. COLAVECCHIO, *Dall'atomo nasce la «materia»: la disciplina normativa delle forme collaborative*, ivi, 4756 ss., il quale sostiene che si delinerebbe una nuova materia di competenza esclusiva statale a carattere «trasversale», addirittura una «supermateria» dotata di enorme *vis expansiva*.

legittimati a sollevare conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale per ottenerne l'annullamento.

Nel nostro ordinamento, pertanto, il principio di leale collaborazione, operando prevalentemente sul piano amministrativo, non riesce a spiegare appieno il ruolo di criterio conformatore dei rapporti tra livelli territoriali di governo che il Novellato Titolo V e la Corte costituzionale gli ascrivono. La mancata – o comunque episodica e ridotta – partecipazione delle Regioni e degli enti locali rispettivamente al procedimento legislativo statale e regionale determina un'applicazione unilaterale del principio che si traduce infine nella compressione delle loro attribuzioni costituzionali sotto almeno due profili. In primo luogo, alle autonomie territoriali viene preclusa un'effettiva rappresentanza dei loro interessi e delle loro istanze nei procedimenti diretti alla selezione e alla realizzazione degli indirizzi politici e delle politiche pubbliche. In secondo luogo, e conseguentemente, l'attribuzione della competenza esclusiva a scegliere gli strumenti collaborativi ritenuti più adeguati ad una legge alla cui formazione non hanno contribuito in modo vincolante le autonomie territoriali svincola ogni preteso carattere paritario del principio in parola rimettendone la concreta applicazione all'esclusiva discrezionalità del legislatore.

Sotto quest'ultimo profilo risultano insoddisfacenti anche le garanzie apprestate al riguardo. Come si vedrà di qui a poco, infatti, il sindacato di legittimità della Corte sulle opzioni legislative relative alla scelta degli strumenti collaborativi appare a sua volta connotato da un elevatissimo margine di discrezionalità che determina continue oscillazioni giurisprudenziali e non consente pertanto di garantire un sufficiente grado di certezza e prevedibilità all'applicazione del principio e alla conseguente tutela delle attribuzioni delle autonomie territoriali. D'altro canto, come è stato giustamente osservato⁵⁰, la trasposizione del principio collaborativo dal piano legislativo a quello amministrativo presenta indubbi risvolti positivi, consentendo alle autonomie territoriali di partecipare all'elaborazione di fonti secondarie o atti amministrativi cui risultano sottese decisioni politiche di rilievo quali quelle relative ad es. alla ripartizione delle risorse oppure alle concrete modalità di attuazione delle leggi.

I profili di criticità appena indicati si manifestano con particolare evidenza in riferimento all'istituto dell'«attrazione in sussidiarietà». Nelle ormai numerosissime pronunce al riguardo, infatti, la Corte ha

⁵⁰ Cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in questa *Rivista* 2011, 541 ss.

progressivamente sviluppato e maturato il proprio convincimento in ordine all'operatività del principio sul piano esclusivamente amministrativo. Le indicazioni contenute nella sentenza «capostipite», per la verità, parevano deporre a favore della necessità del raggiungimento di un'intesa in sede prelegislativa e quindi dell'operatività e dell'incidenza del principio anche sul piano legislativo⁵¹. Nelle pronunce successive, però, la Corte ha reiteratamente ribadito che il principio collaborativo non esercita alcuna influenza sul piano legislativo ed è chiamato ad operare soltanto «a valle», riguardo alle concrete modalità di esercizio delle funzioni amministrative. Il legislatore statale, pertanto, nel momento in cui decide di «attrarre in sussidiarietà» determinate funzioni amministrative (e le corrispondenti funzioni legislative), non deve in alcun modo coinvolgere le Regioni nel processo decisionale ma risulta vincolato soltanto alla necessaria predisposizione di strumenti adeguati ad assicurarne la partecipazione e la collaborazione al loro esercizio. Il coinvolgimento in chiave collaborativa-partecipativa delle Regioni nel concreto esercizio delle funzioni amministrative non è comunque in grado di «compensare» efficacemente la lesione delle loro attribuzioni costituzionali che si è in realtà prodotta anche e soprattutto sul diverso piano legislativo⁵².

Occorre infine segnalare che la Corte costituzionale, in una recente pronuncia⁵³, ha ascrivito al principio di leale collaborazione e agli strumenti mediante i quali si concretizza un ridotto margine di incidenza sul procedimento legislativo persino in riferimento ad un'ipotesi in cui la sua applicazione è direttamente ed espressamente prevista da una disposizione costituzionale. Si allude all'art. 132, comma 2, Cost., laddove, al fine del distacco di uno o più Comuni da una Regione e dell'aggregazione ad un'altra, si prescrive un procedimento legislativo «speciale» all'interno del quale si colloca anche la necessaria acquisizione del parere dei Consigli regionali interessati. Il Giudice delle leggi, nella richiamata pronuncia, ha affermato che l'espressione del parere da parte dei Consigli regionali non determina alcun aggravamento del procedimento legislativo, per cui il legislatore statale può disattenderlo *sic et simpliciter* senza che si configuri

⁵¹ Come suggeriva, peraltro, anche A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in questa *Rivista* 2008, 814 ss.

⁵² Come sottolinea anche C. BERTOLINO, *op. ult. cit.*, 165.

⁵³ Cfr. Corte cost. 246/2010, in *Giur. cost.* 2010, 2956 ss., con nota di E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. «sentiti» ma non ascoltati*, *ivi*, 2969 ss.

a suo carico alcun onere motivazionale o informativo⁵⁴. Secondo la Corte, pertanto, affinché sia rispettata la procedura descritta dalla richiamata disposizione costituzionale è sufficiente che il parere dei Consigli regionali sia stato effettivamente reso ed acquisito ma non è necessario che il legislatore statale ne tenga conto. Questa interpretazione, seppur formalmente corretta in virtù del tenore letterale della disposizione – laddove, in effetti, non si prevede un espresso aggravamento del procedimento legislativo –, risulta però irragionevole sul piano logico-sistematico, perché induce a ritenere che la Costituzione abbia voluto ascrivere all'espressione del parere dei Consigli regionali il valore di un mero *flatus vocis*. Per quanto interessa in questa sede, comunque, il Giudice delle leggi accede ancora una volta ad un'applicazione del principio di leale collaborazione priva della pur minima efficacia prescrittiva e alle fine lesiva delle attribuzioni costituzionali delle autonomie territoriali, peraltro in un'ipotesi in cui il principio è espressamente richiamato dalla Carta.

L'incerta e malferma applicazione del principio cui hanno dato luogo gli orientamenti della Corte costituzionale risulta vieppiù aggravata dalle inadeguate modalità istituzionali e strumentali attraverso le quali riceve concreta realizzazione, delle quali mette ora conto occuparsi.

4. *Le sedi della collaborazione (la collaborazione istituzionale)*

A prescindere dai profili di inadeguatezza relativi agli ambiti e piani di applicazione del principio – dei quali si è appena dato conto – e ai suoi strumenti operativi – dei quali si darà conto di qui a poco –, uno dei principali ostacoli alla compiuta e corretta applicazione del principio di leale collaborazione è rappresentato dall'inadeguatezza delle sedi all'interno delle quali è chiamato ad esplicarsi. Tale inadeguatezza è principalmente dovuta a carenze di tipo strutturale attinenti al ridotto grado di rappresentatività degli interessi delle molteplici autonomie territoriali e all'informalità delle procedure che ne connotano l'operato.

⁵⁴ Il presupposto dal quale muove la Corte è infatti che il procedimento sia bifasico, cioè composto di due distinte fasi, una regionale e una parlamentare, del tutto distinte ed autonome, per cui gli esiti della prima non hanno alcuna influenza sulla seconda, che non si svolge «secondo forme sostanzialmente diverse rispetto a quelle legislative ordinarie».

Sotto questo profilo assume anzitutto rilievo dirimente l'assenza, nel nostro ordinamento, di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali a livello legislativo, che permetta loro di interloquire con il Parlamento e di partecipare ai procedimenti di formazione delle leggi che le riguardano. È rimasta infatti lettera morta, ad oltre dieci anni dalla sua emanazione – e nonostante gli *obiter dicta* di numerose pronunce della Corte che ne auspicavano l'attuazione – la disposizione contenuta nell'art. 11, legge cost. 3/2001, ove si attribuisce ai regolamenti parlamentari la facoltà di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali estendendone al contempo gli ambiti di intervento⁵⁵ attraverso la previsione dell'espressione di un parere obbligatorio sui disegni di legge nelle materie concorrenti e in materia finanziaria.

Nell'ottica di una più pregnante applicazione del principio di leale collaborazione, la creazione della «Bicameralina»⁵⁶ avrebbe consentito il coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo statale, seppur limitatamente ad alcuni soltanto degli ambiti rispetto ai quali si avverte maggiormente la necessità di strumenti collaborativi. In ordine alle concrete modalità operative del principio, la disposizione in parola prevedeva l'introduzione di un vero e proprio vincolo procedurale a carico del legislatore statale che risultava obbligato, negli ambiti indicati, alla previa acquisizione del parere della Commissione. Le autonomie territoriali non potrebbero comunque intervenire nel procedimento legislativo statale su un piano paritario, perché le Camere potrebbero disattendere l'eventuale parere dissenziente con un voto a maggioranza assoluta. Il rango costituzionale della disposizione in parola permetterebbe di introdurre legittimamente un elemento di aggravamento nel procedimento legislativo statale. Sul piano procedurale, pertanto, la mancata acquisizione del parere della Commissione costituirebbe un vizio *in procedendo* suscettibile di essere fatto valere di fronte alla Corte costituzionale. Di contro,

⁵⁵ Prima limitato, ai sensi dell'art. 126 Cost., all'espressione di un parere obbligatorio al Presidente della Repubblica in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali.

⁵⁶ Riguardo alla quale cfr. *ex plurimis*, seppur su posizioni opposte, V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.* 2007, 61 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, *ivi*, 357 ss., nonché M. MANNETTI, *Parlamento e Regioni: l'inattuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione integrata*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Roma 2009, 177 ss.

sul piano sostanziale, lo strumento collaborativo non potrebbe vincolare la discrezionalità del legislatore circa la scelta dei contenuti della legge perché altrimenti si tradurrebbe – in spregio alle disposizioni costituzionali che radicano in capo alle assemblee legislative l'esclusiva titolarità della funzione legislativa statale – in un vero e proprio potere di veto e di codecisione in capo alle autonomie territoriali.

Al di là della soluzione transitoria prefigurata dal legislatore costituzionale nel 2001, in vista del compiuto inveroamento dell'assetto ordinamentale multilivello delineato dalla Carta novellata e della corretta implementazione dei moduli cooperativi-concertativi che dovrebbero presiedere al suo funzionamento appare ormai improcrastinabile un intervento di revisione costituzionale diretto a modificare il bicameralismo perfetto attraverso la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera rappresentativa delle autonomie territoriali⁵⁷. Un organo di tal fatta, a prescindere dalla sua denominazione, e pur nella consapevolezza delle difficoltà connesse alle possibili, alternative opzioni relative alla sua composizione ristretta o allargata (Camera delle Regioni o delle Autonomie), alle modalità dirette o indirette di elezione dei suoi membri e ai criteri di rappresentatività delle diverse categorie di autonomie territoriali, consentirebbe la partecipazione realmente paritaria delle Regioni al procedimento legislativo statale in un'ottica di vera e propria codecisione, almeno in riferimento ad un numero limitato di materie, e deflazionerebbe il contenzioso avanti alla Corte costituzionale.

Nella perdurante assenza di riforme costituzionali in tal senso, pertanto, le sedi all'interno delle quali si sviluppano i rapporti tra Stato ed autonomie territoriali rimangono quelle elaborate dal legislatore in epoca antecedente alla Novella costituzionale. Si allude al

⁵⁷ Cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma, Bari 2006; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. Dir.*, 2007, 527 ss.; A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, a cura di A. PISANESCHI, L. VIOLINI, I, Milano 2007, 321 ss.; ID., *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.* 2008, 243 ss.; L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova 2010. Si esprimono in senso contrario all'istituzione di una Camera rappresentativa delle Regioni I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.* 2006, 903 ss.

sistema delle Conferenze⁵⁸, consolidatosi progressivamente a partire dalla disciplina contenuta nel d.lgs. 281/1997, il cui ruolo nell'applicazione del principio è stato espressamente riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale⁵⁹.

Le Conferenze presentano molteplici profili di carattere strutturale e funzionale che ne rivelano l'inadeguatezza a garantire l'efficace applicazione del principio collaborativo. In primo luogo, sul piano funzionale, si è già visto che i numerosi casi di partecipazione obbligatoria o facoltativa ai procedimenti normativi governativi e ad altri processi decisionali previsti dal d.lgs. 281/1997 non si traducono in vincoli procedurali provvisti di efficacia giuridica sindacabili – in caso di mancato rispetto – dalla Corte costituzionale e finiscono pertanto con l'assumere una valenza meramente politica.

In secondo luogo, sempre sul piano funzionale, gli strumenti di cui dispongono le Conferenze – come si vedrà di qui a poco –, possiedono una ridotta intensità collaborativa e non riescono pertanto a garantire l'applicazione paritaria del principio e il conseguente bilanciamento degli interessi unitari con quelli autonomistici ma determinano piuttosto, in ultima istanza, l'aprioristica prevalenza dei primi.

In terzo luogo, sul piano strutturale, la loro composizione non assicura adeguata rappresentatività alla molteplicità di enti territoriali che formano l'ordinamento repubblicano. I criteri di selezione

⁵⁸ La definizione appartiene a F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in questa *Rivista* 2000, 473 ss. Riguardo alle Conferenze cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in questa *Rivista* 2003, 195 ss.; A. STERPA, *Il «sistema delle Conferenze» e l'attuazione del Titolo V*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. CARAVITA DI TORITTO, Milano 2004, 309 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna 2006; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di diritto pubblico cit.*, 1229 ss.; ID., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in questa *Rivista* 2006, 233 ss.; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. Fed.* 2006, 13 ss.; V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma 2009; A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in questa *Rivista* 2009, 257 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Ist. Fed.* 2010, 93 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in questa *Rivista* 2011, 529 ss.

⁵⁹ Cfr. Corte cost. 31/2006 cit., ove si definisce la Conferenza «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse».

dei loro componenti, infatti, sono congegnati in modo tale da garantire una rappresentatività categoriale, fondata sull'appartenenza alle diverse tipologie di autonomie territoriali (Regioni, Province, Comuni)⁶⁰. Le differenze demografiche, geografiche, economiche e territoriali che contraddistinguono i singoli enti appartenenti ad un medesimo *genus* – delle quali impone di tenere conto anche il meccanismo di distribuzione delle funzioni amministrative delineato dal novellato art. 118 Cost. – suggerirebbero però l'elaborazione di criteri di rappresentatività diretti a valorizzare l'omogeneità di caratteristiche piuttosto che la comune appartenenza tipologica.

In quarto luogo, le procedure decisionali e le regole di funzionamento delle Conferenze sono contraddistinte da un grado elevatissimo di informalità⁶¹. Non esistono infatti regole precise in ordine ai tempi e alle modalità di convocazione, alla fissazione dell'ordine del giorno, ai *quorum* deliberativi e all'efficacia delle deliberazioni nei confronti degli assenti e dei dissenzienti⁶², e sempre più spesso le Conferenze si limitano a ratificare decisioni già assunte informalmente in altre sedi⁶³.

In quinto luogo, il processo di proliferazione delle Conferenze cui si è assistito negli ultimi anni ha provocato grande incertezza circa l'individuazione di quella di volta in volta legittimata ad interloquire con gli organi statali. Alla Conferenza Stato-Regioni originariamente prevista dalla l. 400/1988 si sono infatti affiancate in seguito la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali⁶⁴, la Conferenza unificata⁶⁵, la Conferenza delle Regioni e altre Conferenze istituite da leggi *ad hoc* e investite di compiti specifici, circoscritti e di minor rilievo⁶⁶. Di fronte

⁶⁰ Sul punto cfr. C. TUBERTINI, *op. cit.*, 104.

⁶¹ Cfr., al riguardo, R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. cost.* 2002, 4184 ss.

⁶² Al riguardo cfr. Corte cost. 206/2001, in *Giur. cost.* 2001, 1537 ss., con nota di F. S. MARINI, «*Il plusvalore*» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «*inviti*») delle intese Stato-Regioni, *ivi*, 1596 ss., ove si afferma che le decisioni assunte dalla Conferenza Stato-Regioni sono vincolanti anche per le Regioni i cui Presidenti, pur regolarmente convocati, non abbiano partecipato alla riunione né abbiano fatto constare in epoca successiva il loro dissenso.

⁶³ Basti pensare ai c.d. «*tavoli tecnici*» o alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

⁶⁴ Istituita nel 1996.

⁶⁵ Istituita e disciplinata dal d.lgs. 281/1997, che ha ridisciplinato anche le altre due Conferenze.

⁶⁶ Si allude principalmente alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dalla l. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011, e alla Struttura Tecnica di monitoraggio istituita per controllare la spesa sanitaria regionale.

ad una congerie di Conferenze spesso chiamate ad operare in ambiti simili e rappresentative di interessi identici e sovrapponibili o comunque comuni alle diverse autonomie territoriali non risulta agevole per il legislatore, per il Governo e per la stessa Corte costituzionale, anche sulla scorta delle dimensione territoriale degli interessi coinvolti, procedere all'identificazione della controparte con la quale avviare il processo collaborativo. Sotto quest'ultimo profilo, il criterio seguito dai consolidati orientamenti giurisprudenziali è il seguente: è necessaria la collaborazione della Conferenza Stato-Regioni laddove i provvedimenti da adottare rivestono carattere generale (ad es. atti di indirizzo, programmazione o ripartizione delle risorse) ed incidono sugli interessi di tutte quante le Regioni indistintamente⁶⁷; di contro, è sufficiente la collaborazione delle singole Regioni per l'adozione di specifici e puntuali provvedimenti di amministrazione attiva che incidono su interessi di loro esclusiva pertinenza, quali ad es. quelli relativi alla localizzazione di un'infrastruttura⁶⁸. Per la verità, in una recente pronuncia⁶⁹ la Corte ha manifestato la propensione a considerare intercambiabili le diverse sedi. In particolare, ha affermato che le istanze regionali devono considerarsi adeguatamente rappresentate agli organi statali, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione, anche laddove il richiesto parere sia stato «irritualmente» espresso non dall'organo legislativamente deputato, vale a dire la

⁶⁷ Cfr. Corte cost. 213/2006, in *Giur. cost.* 2006, 2123 ss., con nota di C. LOMBARDI, *Concorso di competenze, leale collaborazione e negoziazione (ovvero precarietà) delle attribuzioni regionali in una sentenza sulla pesca*, ivi, 2151 ss.; Corte cost. 166/2008, in *Giur. cost.* 2008, 1999 ss. Per un richiamo puntuale delle numerose pronunce intervenute al riguardo cfr. C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*, 471.

⁶⁸ Cfr. Corte cost. 6/2004, in *Giur. cost.* 2004, 105 ss., con note di F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, ivi, 137 ss., F. DE LEONARDIS, *La Consulita tra interesse nazionale e energia elettrica*, ivi, 145 ss., e E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, ivi, 153 ss.; Corte cost. 270/2005, in *Giur. cost.* 2005, 2461 ss.; Corte cost. 383/2005, ivi, 3640 ss.; Corte cost. 214/2006, in *Giur. cost.* 2006, 2159 ss., con nota di M. MICHETTI, *Le competenze normative sussidiarie... nel nodo delle intese fra Stato e Regioni*, ivi, 2182 ss.; Corte cost. 165/2007, in *Giur. cost.* 2007, 1556 ss.; Corte cost. 278/2010 cit. Una recente pronuncia della Corte ha ulteriormente chiarito la distinzione tra i casi in cui è necessario l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e quelli in cui è sufficiente il coinvolgimento della singola Regione interessata. Si allude a Corte cost. 79/2011 cit., ove, in riferimento ad un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, la Corte ha richiesto un'intesa con la Conferenza in ordine ai piani generali di ripartizione e con le singole Regioni interessate per gli interventi specifici riguardanti i singoli porti.

⁶⁹ Cfr. Corte cost. 33/2011 cit.

Conferenza unificata, bensì da altro, diverso organo intervenuto in via del tutto «informale» quale la Conferenza delle Regioni⁷⁰.

In sesto ed ultimo luogo, le Conferenze presentano un limite intrinseco ed ontologico che ne riduce l'ambito di operatività e ne sminuisce il ruolo. Si allude al fatto che si tratta di organi rappresentativi degli esecutivi regionali e locali chiamati ad interloquire prevalentemente con il Governo e, solo in via episodica ed occasionale con il Parlamento. Loro tramite, pertanto, il principio di leale collaborazione spiega i propri effetti esclusivamente sul piano dell'attuazione ed esecuzione degli indirizzi politici già elaborati dalle leggi, nei riguardi delle quali non svolge invece alcuna concreta influenza in termini di vincolatività giuridica, né sotto il profilo procedurale né sotto il profilo contenutistico-sostanziale.

Pur a fronte degli appena richiamati limiti strutturali e funzionali, nel corso dei decenni si è assistito ad un graduale accrescimento, quantomeno sul piano quantitativo, della partecipazione delle Conferenze ai più importanti procedimenti decisionali statali di interesse regionale, interregionale e infraregionale. L'influenza, a volte anche decisiva, che riescono a spiegare all'interno di questi procedimenti, però, è di tipo principalmente, se non esclusivamente, politico. Ne risulta conseguentemente accentuato il loro ruolo di sedi di mediazione politica.

Al fine di sviluppare appieno le potenzialità delle Conferenze quali sedi privilegiate di applicazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali anche sul piano giuridico sarebbe opportuno procedere alla loro costituzionalizzazione. Ciò consentirebbe di ascrivere loro – in via alternativa rispetto all'istituzione di una Camera delle Autonomie – il ruolo di interlocutori necessari del Parlamento e del Governo anche nell'ambito dei procedimenti diretti alla emanazione delle norme di rango primario. In tal modo le procedure collaborative – previa un'apposita revisione degli art. 70 ss. Cost. – potrebbero assurgere al rango di veri e propri vincoli procedurali la cui mancata osservanza integrerebbe un vizio *in procedendo* sindacabile da parte della Corte costituzionale. Conseguentemente e parallelamente occorrerebbe altresì procedere, in via legislativa, ad un

⁷⁰ Si esprime in senso critico al riguardo A. BARAGGIA, *op. cit.*, 1254 ss., il quale sottolinea come il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata abbia determinato l'impossibilità di acquisire il parere degli enti locali, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione nei loro riguardi. Nel medesimo senso anche A. DANESI, *op. cit.*, 1518 ss., che parla di «irritualità» e sottolinea anche la perdita di centralità del ruolo della Conferenza unificata che ne discende.

riordino del sistema delle Conferenze⁷¹ volto a compierne una *reductio ad unum*⁷² o a ridurne il numero e a delimitarne con precisione le competenze, ad adeguarne la composizione e la struttura alle multiformi istanze rappresentative emergenti dal Novellato Titolo V della Carta, a potenziarne gli strumenti e a razionalizzarne e formalizzarne le regole di funzionamento e le procedure decisionali.

Un ruolo di maggior rilievo è invece chiamato a svolgere, sul diverso versante dei rapporti tra Regioni ed enti locali, il Consiglio delle Autonomie Locali⁷³. Si tratta, come noto, di un organo regionale necessario introdotto dal novellato art. 123, comma 4, Cost. – che ne include la previsione e la disciplina dei tratti fondamentali tra i contenuti necessari degli statuti regionali –, la cui importanza quale sede di raccordo tra Regioni ed enti locali e di sviluppo del principio collaborativo è stata riconosciuta e valorizzata dalla Corte costituzionale⁷⁴.

Da un lato il CAL, rispetto alle Conferenze, presenta caratteristiche strutturali e funzionali che gli permettono di garantire una più estesa ed efficace applicazione del principio di leale collaborazione. Al riguardo assumono rilievo tre profili. Il primo, di carattere strutturale, riguarda la sua composizione. Tutti gli statuti regionali sinora emanati e le leggi regionali che hanno dato loro attuazione *in parte qua* configurano il CAL quale organo «monista», rappresentativo esclusivamente delle autonomie locali, al cui interno non figurano rappresentanti regionali. Risalta pertanto la differenza con le Conferenze, organi a composizione «mista», all'interno dei quali ai rappre-

⁷¹ Due tentativi in tal senso erano stati esperiti attraverso appositi disegni di legge presentati durante i Governi Prodi II (d.d.l. Lanzillotta) e Berlusconi IV. Sul d.d.l. Lanzillotta cfr. S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. Fed.* 2007, 26 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in *Città, Province, Regioni*, a cura di V. ANTONELLI cit., 129 ss.

⁷² Cfr. C. TUBERTINI, *op. cit.*, 106, che suggerisce l'introduzione di un'unica sede di concertazione a composizione variabile.

⁷³ D'ora innanzi, semplicemente, CAL, riguardo al quale cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in questa *Rivista* 2002, 989 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Ist. Fed.* 2004, 595 ss.; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino 2012.

⁷⁴ Corte cost. 370/2006, in *Giur. cost.* 2006, 3867 ss., con note di M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, ivi, 3881 ss., e V. TAMBURINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, ivi, 3888 ss., ne parla come di «nuova forma di organizzazione stabile di raccordo tra le regioni e il sistema delle autonomie locali al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali».

sentanti delle autonomie territoriali si affiancano quelli del Governo. Tale composizione consente al CAL di assumere la veste di rappresentante e garante in via esclusiva degli interessi e delle istanze del complessivo sistema degli enti locali infraregionali avanti agli organi rappresentativi delle istanze e degli interessi regionali, ai quali ultimi è preclusa ogni possibilità di influenzarne i lavori, le procedure e le prese di posizione.

In secondo luogo, il CAL in molti statuti risulta incardinato presso il Consiglio, mentre in altri gode di una posizione di sostanziale autonomia istituzionale, non risultando incardinato né presso il Consiglio né presso la Giunta. Risulta pertanto munito di una sorta di «ubiquità» istituzionale che gli consente di interloquire sia con il Consiglio che con la Giunta.

In terzo ed ultimo luogo, e conseguentemente, sul piano funzionale, gli statuti regionali ascrivono ai rispettivi CAL un ambito di intervento assai vasto, che include la partecipazione ai principali procedimenti che si svolgono presso il Consiglio e la Giunta e interessano anche gli enti locali, ivi incluso quello legislativo. In particolare, gli statuti attribuiscono al CAL la veste di interlocutore necessario del Consiglio e della Giunta nei procedimenti diretti alla formazione delle leggi regionali allocative delle funzioni amministrative, delle leggi di revisione statutaria, della legge di bilancio, dei regolamenti regionali e dei piani di programmazione e di distribuzione delle risorse finanziarie. Sul punto si è già visto che gli strumenti collaborativi-partecipativi al procedimento legislativo apprestati a livello statutario assumono la consistenza di veri e propri vincoli procedurali, il cui mancato rispetto determina l'illegittimità della legge. A differenza delle fonti primarie statali, infatti, il procedimento legislativo regionale non è disciplinato, neppure in minima parte, all'interno della Carta, che ne rimette l'intera regolazione agli statuti e ai regolamenti consiliari regionali. Conseguentemente, seppur nei limiti che si vedranno in appresso, sono perfettamente legittime le previsioni statutarie che, in riferimento a determinate materie che interessano anche gli enti locali, introducono forme di aggravamento del normale *iter* di approvazione delle leggi regionali, *sub specie* di coinvolgimento del CAL.

D'altro canto, a ben vedere, anche il CAL risulta affetto da limiti ontologici e strutturali simili a quelli che affliggono le Conferenze e che impediscono la declinazione e la concreta applicazione del principio in chiave autenticamente paritaria-cooperativa.

Sotto questo profilo vale quanto già detto riguardo alle Conferenze in ordine alla difficoltà, per gli statuti e le leggi regionali, di individuare criteri di selezione dei componenti idonei ad assicu-

rare adeguata rappresentatività ai molteplici e disomogenei interessi che fanno capo alle diverse tipologie di autonomie locali e, al loro interno, a ciascuno degli enti che ne fanno parte e che presentano spesso marcate differenze di carattere territoriale, demografico, economico. Nel caso del CAL, peraltro, si avverte ancor più pressante l'esigenza di individuare criteri che garantiscano una rappresentatività differenziata fondata sulla comunanza di interessi anche tra enti diversi radicati in zone territoriali diverse piuttosto che una rappresentanza omogenea fondata sulla mera appartenenza tipologica all'uno o all'altro *genus* di autonomie locali. La corretta rappresentazione delle istanze delle autonomie territoriali risulta infatti propedeutica ad una proficua ed efficace applicazione del principio collaborativo in ogni ambito in cui è chiamato ad operare.

Inoltre, sul piano funzionale, il principio di leale collaborazione, per il tramite del CAL, è destinato comunque a ricevere un'applicazione di ridotta intensità ed efficacia anche riguardo ai rapporti tra Regioni ed enti locali. Ciò consegue inevitabilmente alla lettura sistematica degli artt. 123, comma 4, e 121, comma 2, Cost. La prima disposizione definisce il CAL quale «organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali». La seconda attribuisce al Consiglio l'esclusiva titolarità della potestà legislativa regionale. Dal combinato disposto delle due disposizioni discende inevitabilmente che la partecipazione del CAL al procedimento legislativo regionale, pur sostanziandosi in un vincolo procedurale a carico del Consiglio, deve mantenersi al livello della mera consultazione senza tradursi in strumenti idonei a bloccare il Consiglio stesso e a configurare, di fatto, in capo al CAL, un vero e proprio potere di veto. Strumenti di tal fatta, come ha osservato la Corte costituzionale – seppure in riferimento agli organi di garanzia statutaria⁷⁵ –, risultano illegittimi perché, in spregio all'art. 121 della Carta, sottraggono al Consiglio l'esclusiva titolarità della potestà legislativa attribuendola in condivisione al CAL, che si tramuterebbe così in vera e propria seconda Camera regionale provvista di poteri di codecisione. Conseguentemente il CAL è chiamato a collaborare con il Consiglio regionale per mezzo di strumenti di carattere meramente consultivo o concertativo. La maggior parte degli statuti regionali prevede infatti la necessità per il Consiglio di acquisire pareri obbligatori ma non vincolanti o di cercare di raggiungere intese in senso debole,

⁷⁵ Corte cost. 200/2008, in *Giur. cost.* 2008, 2258 ss., con note di M. CARLI, *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, ivi, 2271 ss., e S. ALOISIO, *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, ivi, 2278 ss.

che determinano a suo carico un mero aggravamento dell'*iter* legislativo. Il Consiglio, infatti, per superare il dissenso regionale, ha solo l'onere di motivare espressamente la propria scelta oppure di deliberare a maggioranza qualificata. In entrambi i casi, comunque, le conseguenze del mancato adeguamento al contenuto dello strumento collaborativo non rivestono carattere giuridico bensì meramente politico.

A tutto ciò si aggiunga, in terzo ed ultimo luogo, che uno degli attori del processo collaborativo, vale a dire gli enti locali, non dispone di adeguati strumenti di garanzia e tutela delle proprie attribuzioni eventualmente lese da un non corretto utilizzo del principio in parola. Qualora, infatti, il Consiglio regionale non ottemperasse al vincolo procedurale su di esso gravante, non curandosi di consultare il CAL, quest'ultimo – al pari delle Province e dei Comuni – non sarebbe legittimato a ricorrere alla Corte costituzionale onde ottenere l'annullamento della legge regionale affetta da un vizio *in procedendo*.

In conclusione, anche sul versante dei rapporti tra Regioni ed enti locali il principio di leale collaborazione è destinato a essere declinato in chiave di pura partecipazione e non certo di codecisione.

5. *Gli strumenti della collaborazione (la collaborazione funzionale)*

Le considerazioni sinora svolte circa il ridotto grado di efficacia ascritto al principio collaborativo nel nostro ordinamento ricevono ulteriore conferma riguardo ai suoi strumenti applicativi. Lo strumentario disponibile è quello ampiamente sperimentato in epoca antecedente alla Novella costituzionale del 2001 e disciplinato, seppur in modo parziale e incompleto, dal d.lgs. 281/1997. Si tratta di strumenti provvisti di diversa efficacia collaborativa, attraverso l'applicazione di ciascuno dei quali il principio assume un diverso grado di consistenza⁷⁶.

Gli strumenti a più bassa intensità collaborativa sono quelli di tipo consultivo, che implicano la mera necessità di informare la con-

⁷⁶ Non assumono rilievo, in questa sede, gli strumenti collaborativi convenzionali, che non sono previsti e indicati dalla legge bensì rimessi alla scelta facoltativa delle parti e presentano contenuti variabili. Si tratta di strumenti di vario tipo, quali gli accordi, le convenzioni e le dichiarazioni di intenti, il cui minimo comun denominatore è rappresentato dalla volontà delle parti di regolare convenzionalmente, attraverso il concorso delle loro volontà, le modalità di esercizio di una competenza e il sottostante, reciproco, assetto di interessi. Riguardo a tali strumenti cfr. L. VIOLINI, *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*, in questa *Rivista* 2003, 691 ss.

troparte sulle modalità di esercizio di una competenza incisiva dei suoi interessi o, al più, l'acquisizione di un suo parere obbligatorio ma non vincolante, o comunque superabile attraverso l'espressione di una congrua motivazione. Gli strumenti provvisti della più elevata efficacia collaborativa sono invece le intese⁷⁷. All'interno del *genus* esistono però due diverse *species* di intese distinguibili per il diverso grado di efficacia, quelle «deboli», il cui mancato raggiungimento non impedisce comunque al soggetto procedente, previa motivazione sulle ragioni del mancato accordo, di esercitare la competenza, e quelle «forti», il cui mancato raggiungimento preclude invece al soggetto procedente l'esercizio della competenza⁷⁸. Il ricorso all'uno o all'altro strumento costituisce pertanto il più importante indice rivelatore del grado di consistenza ascritto, nelle diverse ipotesi in cui riceve applicazione, al principio collaborativo.

Ebbene, anche sotto questo profilo il principio viene applicato non nella sua declinazione paritaria-cooperativa, diretta a conciliare armonicamente le istanze unitarie con quelle autonomistiche attraverso il ricorso a procedimenti di vera e propria codecisione, bensì in quella meramente collaborativa diretta ad assicurare – pur attraverso il ricorso a procedimenti nei quali è garantita la partecipazione delle autonomie territoriali – l'aprioristica prevalenza delle istanze unitarie. La scelta degli strumenti collaborativi, del loro livello di intensità e delle conseguenze che discendono dal mancato ricorso agli stessi o dal mancato rispetto degli esiti cui approdano è infatti rimessa alla decisione unilaterale e discrezionale dell'ente territoriale più ampio e comprensivo. Spetta infatti alla legge statale o regionale individuare, nelle diverse ipotesi, lo strumento più appropriato di coinvolgimento delle autonomie territoriali «a valle», nei procedimenti diretti alla loro attuazione ed esecuzione concreta. Nessuna influenza al riguardo possono svolgere le autonomie territoriali (rispettivamente Regioni o enti locali) atteso che, come si è visto, la loro partecipazione al procedimento legislativo è limitata e priva di conseguenze significative sul piano giu-

⁷⁷ Riguardo alle quali cfr. S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale operazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. Reg.* 2004, 703 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi*, in questa *Rivista* 2004, 1044 ss.

⁷⁸ Sulle intese e sulla loro distinzione prima della riforma del 2001 cfr. A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni*, in *Dir. Soc.* 1986, 401 ss.; A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.* 1991, 3908 ss.; A. GRATTERI, *op. cit.*, 416 ss.

ridico. In conclusione i livelli territoriali di governo di minori dimensioni non partecipano in alcun modo, *ex ante*, sul piano legislativo, alla scelta degli strumenti collaborativi destinati a ricevere applicazione nelle loro relazioni con i livelli territoriali di governo di maggiori dimensioni, ai quali ultimi è rimessa ogni decisione al riguardo.

Allo stesso modo, non dispongono neppure di adeguati strumenti di controllo *ex post*, riguardo alla verifica della correttezza della scelta unilaterale già compiuta dal legislatore statale o regionale. Le garanzie apprestate al riguardo, *sub specie* di impugnazione delle leggi avanti alla Corte costituzionale *ex art.* 127 Cost., si sono infatti a loro volta rivelate del tutto insoddisfacenti.

Sotto questo profilo occorre richiamare l'enorme numero di pronunce «manipolative» attraverso le quali la Corte ha provveduto alla «correzione» delle leggi statali impugnate. In alcuni casi il Giudice delle leggi, a seguito di un sindacato sull'*an*, attraverso sentenze «additive» ha inserito nella legge, siccome priva di un'indicazione in tal senso, la previsione di uno strumento collaborativo. In altri casi, invece, a seguito di un sindacato sul *quomodo*, attraverso sentenze «sostitutive» ha sostituito lo strumento collaborativo prescritto dalla legge con un altro ritenuto più appropriato a garantire la tutela delle attribuzioni delle autonomie territoriali. In altri casi ancora, infine, la Corte è stata investita, in sede di conflitto di attribuzioni, del giudizio diretto alla verifica dell'effettivo svolgimento, sul piano amministrativo, dell'*iter* concertativo prescritto dalla legge e/o del rispetto dei risultati cui aveva condotto e, in caso di esito negativo, alla determinazione delle conseguenze che ne discendono sotto il profilo della legittimità dei provvedimenti emanati.

D'altro canto, però, gli orientamenti della Corte riguardo agli ambiti applicativi del principio e al suo grado di intensità, alla scelta degli strumenti e delle procedure collaborative cui ricorrere nei diversi casi e alle conseguenze della loro mancata attivazione risultano improntati alla più assoluta eterogeneità. L'approccio della Corte – maturato soprattutto in riferimento alle ipotesi di «attrazione in sussidiarietà» e alle materie «trasversali» – è infatti di tipo prettamente casistico, fondato sull'analisi delle concrete caratteristiche di ciascuna fattispecie e non offre pertanto all'interprete sufficienti e apprezzabili margini di certezza e di prevedibilità in ordine alle modalità applicative del principio⁷⁹.

⁷⁹ Come sottolinea C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*, 464 ss., il quale parla di prevalenza della «casistica» sulla «sistemica» e di sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni «a debole razionalizzazione».

Il criterio cui ricorre la Corte per valutare quale sia nelle diverse ipotesi lo strumento collaborativo più appropriato, esplicitato nella sent. 62/2005, è già di per sé opinabile. Tale pronuncia afferma testualmente che «il livello e gli strumenti della collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte»⁸⁰. Alla Corte viene pertanto demandato un giudizio di comparazione tra istanze unitarie ed autonomistiche intriso di un forte tasso di «politicità», alla base del quale si trova una valutazione di interessi che la Corte stessa pare inidonea a compiere. Ogni valutazione in ordine alla determinazione dell'assetto degli interessi contrapposti ma sovrapponibili dovrebbe infatti essere rimessa al confronto dei soggetti che ne sono portatori, anzitutto attraverso la loro compartecipazione paritaria alla scelta legislativa degli strumenti collaborativi più appropriati.

L'attribuzione alla Corte di questa valutazione consegue pertanto ancora una volta al limite strutturale che connota il principio collaborativo e ne impedisce la compiuta applicazione. La ridotta e comunque inefficace partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo, dovuta primariamente alla perdurante assenza di adeguate sedi di esplicazione, non lascia infatti altra scelta se non quella di rimettere in via successiva alla Corte costituzionale ogni valutazione in ordine alla correttezza delle scelte unilaterali compiute dal legislatore riguardo agli strumenti e alle modalità applicative del principio. In tal modo, però, non vi è alcuna garanzia che le attribuzioni delle autonomie territoriali risultino adeguatamente garantite.

Gli esiti finali cui ha condotto questa operazione sono stati sostanzialmente due. In primo luogo, si è assistito alla crescita esponenziale ed incontrollata del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni determinata dall'asserito, mancato rispetto del parametro della leale collaborazione. In secondo luogo, e conseguentemente, riguardo alla determinazione delle modalità applicative del principio, alla discrezionalità del legislatore si è gradualmente sostituita la discrezionalità della Corte.

Fermo quanto appena detto circa la disomogeneità degli orientamenti della Corte, è comunque possibile individuare alcuni indizi relativamente uniformi in ordine alla tipologia di strumenti cui

⁸⁰ Cfr. Corte cost. 62/2005, in *Giur. cost.* 2005, 562 ss., riguardo alla quale N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62 del 2005: l'interesse nazionale (?)*, in questa *Rivista* 2005, 971 ss.

è opportuno ricorrere in relazione alle diverse ipotesi applicative del principio⁸¹. Anzitutto, in alcuni casi ritenuti di minor rilievo in virtù del coinvolgimento di interessi e istanze autonomistici di ridotta entità, la Corte ha ritenuto sufficienti ed idonei strumenti concertativi o consultivi «atipici» provvisti di efficacia collaborativa minima quali la partecipazione ad organi a composizione mista⁸², il generico e non meglio precisato «confronto tecnico»⁸³ o il mero scambio di informazioni, *sub specie* di trasmissione di dati⁸⁴.

In riferimento alle ipotesi in cui le procedure collaborative precludono all'emanazione di provvedimenti puntuali e concreti involgenti interessi ed istanze territoriali specifici e materialmente delimitati, quali quelli che si concretizzano in meri poteri di nomina, oppure all'esercizio di poteri *lato sensu* normativi contraddistinti da un elevato livello di «tecnicità», lo strumento più idoneo a conciliare gli opposti o sovrapposti interessi è stato invece individuato nel parere⁸⁵. Si tratta nella quasi totalità dei casi di pareri obbligatori ma non vincolanti, che onerano cioè il soggetto consultante soltanto a richiederli e ad attenderne l'espressione senza però vincolarlo in alcun modo a rispettarne il contenuto, che può essere disatteso *sic et simpliciter* o, comunque, previa esplicitazione di una congrua motivazione al riguardo. Peraltro, gli orientamenti consolidatisi riguardo alle modalità di applicazione di questo istituto forniscono ulteriore conferma – qualora ve ne fosse bisogno – del ridotto grado di efficacia ascritto dalla Corte al principio collaborativo.

Il Giudice delle leggi, infatti, anche in una recente pronuncia⁸⁶ ha ribadito che, al fine di ritenere pienamente assolto l'onere collaborativo, è sufficiente che la procedura consultiva si sia svolta se-

⁸¹ Sul punto cfr. G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, 88 ss.

⁸² Cfr. Corte cost. 232/2009 cit.

⁸³ Cfr. Corte cost. 330/2011 cit.

⁸⁴ Sullo scambio di informazioni quale strumento «con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali», cfr. Corte cost. 327/2003, in *Giur. cost.* 2003, 3114 ss., con nota di E. DI BENEDETTO, *Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, ivi, 3979 ss.; Corte cost. 104/2010, in *Giur. cost.* 2010, 1171 ss., a commento della quale cfr. A. SIMONATI, *La leale collaborazione «informativa»: un principio «seminuovo» nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in questa *Rivista* 2010, 1330 ss., la quale ravvisa il fondamento dello scambio di informazioni tra amministrazioni pubbliche di diverso livello nell'art. 97 della Carta.

⁸⁵ Cfr. Corte cost. 285/2005, in *Giur. cost.* 2005, 2777 ss.; Corte cost. 383/2005 cit.; Corte cost. 214/2006 cit.; Corte cost. 232/2009 cit.; Corte cost. 278/2010 cit.

⁸⁶ Cfr. Corte cost. 33/2011 cit.

condo i canoni di una rigorosa lealtà reciproca. Da un lato, pertanto, il consultante deve fare tutto quanto è in suo potere per mettere il consultato nelle migliori condizioni per formulare il parere, fornendogli tempestivamente tutta la documentazione all'uopo necessaria e assegnandogli un congruo e ragionevole lasso di tempo per esprimere il proprio punto di vista. Dall'altro, però, il consultato, qualora sia stato posto «lealmente» nella condizione di esprimersi non può procrastinare la formulazione del parere oltre il termine previsto dalla legge o assegnatogli dal consultante. Diversamente opinando, infatti, si arrogerebbe un potere di veto sospensivo che finirebbe con il pregiudicare automaticamente ed irrimediabilmente le istanze unitarie e che non potrebbe in alcun modo trovare fondamento nel principio di leale collaborazione⁸⁷. Ciò che assume rilievo, in pratica, ai fini del rispetto del principio collaborativo, non è che il parere sia stato effettivamente reso, bensì che il soggetto consultato sia stato effettivamente posto nelle condizioni di renderlo.

Per quanto riguarda, infine, le ipotesi in cui l'applicazione del principio risulta propedeutica all'emanazione di atti di carattere generale, quali quelli di programmazione o di riparto delle risorse finanziarie, idonei ad incidere sull'indirizzo politico delle autonomie territoriali e quindi involgenti istanze ed interessi autonomistici di rilevante entità, la Corte ritiene opportuno ricorrere agli strumenti provvisti di maggiore efficacia collaborativa, vale a dire le intese⁸⁸. Anche in questo caso, però, una più attenta ed approfondita analisi della giurisprudenza costituzionale induce a ritenere che la carica

⁸⁷ Punto 5.6. del *Considerato in Diritto*: «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 la 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" (sentenza 225 del 2009)».

⁸⁸ Cfr., ad es., Corte cost. 134/2006 cit.

collaborativa di questi strumenti sia stata fortemente depotenziata, se non del tutto annullata.

Quanto appena detto riceve immediato riscontro, anzitutto, riguardo alle intese «deboli». La configurazione di questi strumenti quali meri vincoli procedurali di metodo risulta per la verità insita nella loro «debolezza», esplicitata già a livello normativo laddove si prevede che l'ente territoriale più comprensivo, qualora l'intesa non venga raggiunta entro il termine prescritto, può comunque procedere all'esercizio della competenza, pur con l'onere di motivare le ragioni che ne hanno impedito il raggiungimento⁸⁹. Risulta chiaro, pertanto, che questi strumenti erano stati *ab origine* congegnati non per garantire una collaborazione paritaria, bensì per consentire comunque, in caso di persistente impossibilità di raggiungere un accordo tra le parti, la prevalenza delle istanze unitarie su quelle territoriali. La Corte costituzionale, pertanto, sotto questo profilo, non ha fatto altro che ribadire quanto già noto, vale a dire che il principio di leale collaborazione può ritenersi pienamente rispettato anche in mancanza del raggiungimento dell'intesa, a condizione che le parti abbiano portato avanti «lealmente» trattative reiterate dirette alla conclusione di un accordo, seppur con esito infausto.

A conclusioni non dissimili è possibile pervenire anche riguardo alle intese «forti», che dovrebbero essere dotate di una diversa e ben più elevata efficacia collaborativa. Questo tipo di intesa, infatti, laddove prevista, dovrebbe costituire una condizione essenziale ed imprescindibile per l'esercizio di una competenza, in assenza della quale l'ente territoriale di più ampie dimensioni non potrebbe in alcun caso procedere unilateralmente. In pratica, l'intesa assume una

⁸⁹ Cfr. Corte cost. 116/1994, in *Giur. cost.* 1994, 986 ss., ove la Corte giudica legittimi gli interventi operati in sostituzione dell'intesa non raggiunta «a condizione che il Governo, nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni dell'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente (...) l'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una previa norma di legge (...) deve ritenersi connaturato al principio stesso di leale collaborazione cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni (...) di modo che l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale collaborazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere, oltretutto non tenendo conto delle posizioni della controparte, al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo sulla lealtà del comportamento tenuto».

connotazione «forte» ogni volta che il suo mancato raggiungimento, per usare le parole della Corte, «costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»⁹⁰. Il dissenso espresso dalle autonomie territoriali in questo caso non può quindi essere disatteso in alcun modo e determina una preclusione assoluta all'esercizio della competenza in capo agli organi statali. La previsione di un'intesa forte, in conclusione, dovrebbe radicare in capo alle autonomie territoriali un vero e proprio potere di codecisione traducendosi in un vero e proprio vincolo di risultato a carico degli organi statali.

L'intesa in senso forte, in origine, era ritenuta necessaria dalla Corte in riferimento alle ipotesi in cui il principio collaborativo veniva evocato e applicato quale «camera di compensazione» delle autonomie territoriali, qualora fossero state sottratte loro attribuzioni costituzionali in nome di istanze unitarie. Si allude, principalmente, ai casi di «chiamata in sussidiarietà». La sentenza «capostipite», infatti, subordinava espressamente la legittimità dell'operazione attrattiva al raggiungimento di un'intesa forte con la Regione interessata. Nelle pronunce immediatamente successive, però, si è assistito ad un repentino *overruling* e al conseguente consolidamento di un indirizzo di segno contrario. La Corte, infatti, come detto, ha spostato anzitutto l'applicazione del principio collaborativo dal piano legislativo a quello amministrativo, sottolineando la necessità che la legge attrattiva contenga la previsione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle autonomie territoriali soltanto nell'esercizio, «a valle», delle competenze amministrative.

Sotto quest'ultimo profilo, la Corte in molti casi ritiene legittimo il ricorso a strumenti di minore efficacia collaborativa rispetto alle intese. Nei casi, in cui, invece, ravvisa la necessità dell'intesa forte, ne depotenzia di fatto l'intrinseca carica collaborativa. Da un lato, infatti, nelle ormai copiose pronunce sul punto, pone costantemente l'accento sulla «struttura necessariamente bilaterale» delle intese in senso forte, al cui mancato raggiungimento non potrebbe pertanto automaticamente conseguire l'assunzione unilaterale del provvedimento⁹¹. Ne deriva l'illegittimità costituzionale per violazione del

⁹⁰ Cfr. Corte cost. 6/2004 cit.

⁹¹ Cfr. Corte cost. 339/2005, in *Giur. cost.* 2005, 3227 ss.; Corte cost. 383/2005 cit.; Corte cost. 24/2007, in *Giur. cost.* 2007, 194 ss.; Corte cost. 121/2010, in *Giur. cost.* 2010, 1358 ss., a commento della quale cfr. A. VENTURI, *Dalla Legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in questa *Rivista* 2010, 1378 ss.; Corte cost. 179/2012, in *Giur. cost.* 2012, 2652 ss.; Corte cost. 39/2013, in www.giurcost.org.

principio di leale collaborazione delle disposizioni legislative che attribuiscono agli organi statali la facoltà di procedere all'adozione unilaterale dell'atto in conseguenza del semplice spirare del termine previsto per il raggiungimento dell'intesa forte.

Dall'altro lato, però, in senso esattamente inverso, la Corte non attribuisce al mancato raggiungimento dell'intesa un'efficacia preclusiva all'adozione del provvedimento. Al fine di evitare una situazione di stallo che pregiudicherebbe irrimediabilmente le istanze unitarie, infatti, si impone al legislatore soltanto la previsione del necessario ricorso ad ulteriori procedure collaborative dirette a consentire, attraverso la reiterazione delle trattative, il «leale» superamento del dissenso regionale. In realtà si tratta di procedure, quali ad es. la designazione di commissioni paritetiche o soggetti terzi o la partecipazione delle Regioni alle fasi preparatorie del provvedimento statale⁹², a mezzo delle quali si intende tramutare l'iniziale dissenso regionale in un artificiale «consenso coattivo». In caso di esito infruttuoso anche di questi ulteriori meccanismi collaborativi, in ogni caso, il provvedimento può essere adottato dagli organi statali⁹³.

A ben vedere, pertanto, quelle che la Corte qualifica come intese «forti» sono in realtà intese «semi-forti», che presentano peraltro maggiori elementi di «debolezza» che di «forza». A differenza delle intese «deboli», infatti, il mancato raggiungimento dell'accordo e il dissenso regionale non possono essere superati semplicemente attraverso l'onere di una motivazione congrua e ragionevole bensì attraverso il ricorso ad ulteriori meccanismi collaborativi, direttamente previsti dalla legge «attrattiva». Di contro, però anche questa tipologia di intese, al pari di quelle «deboli», è congegnata in modo tale da assicurare la prevalenza delle istanze unitarie perché gli organi statali, in caso di esito infausto degli ulteriori meccanismi collaborativi, sono legittimati a procedere unilateralmente.

Conseguentemente non sono prive di pregio le ragioni di chi ritiene ormai sfumata la distinzione tra intese «deboli» e «forti» e giunge addirittura a dubitare della reale esistenza di quest'ultime⁹⁴.

⁹² Cfr. Corte cost. 121/2010 *cit.*; Corte cost., 278/2010 *cit.*; Corte cost. 33/2011 *cit.*; Corte cost. 165/2011, in *Giur. cost.* 2011, 2171 ss.

⁹³ Pertanto, come sottolinea C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*, 473, un potere di codecisione regionale è configurabile soltanto riguardo al *quid* e al *quomodo* dei provvedimenti da assumere ma non riguardo all'*an*.

⁹⁴ Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *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*, in questa *Rivista* 788 ss. nonché, ancora una volta, C. MAI-

Viene meno, infatti, il principale elemento di differenziazione tra i due tipi di intesa, rappresentato dalla mera ricerca dell'accordo, in un caso, e dalla necessità del suo raggiungimento, nell'altro. In entrambi i casi, ormai, alla luce degli orientamenti della Corte, rileva soltanto il «leale» tentativo delle parti di pervenire, attraverso reiterate trattative, ad un accordo, indipendentemente dal suo raggiungimento.

A prescindere, però, dalla denominazione che assumono e dal diverso livello di efficacia collaborativa ascritto loro, i diversi strumenti sinora passati in rassegna risultano comunque espressivi di una concezione del principio collaborativo in senso procedurale-partecipativo piuttosto che contenutistico-decisionale, quale mero vincolo di metodo e non di risultato. Attraverso il ricorso a ciascuno di essi si attribuisce infatti rilievo alle modalità della collaborazione, al fine di garantirne la rispondenza ai canoni della «lealtà», piuttosto che agli esiti delle procedure collaborative.

6. *Considerazioni conclusive*

Il principio collaborativo rappresenta il principale criterio di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo negli ordinamenti multilivello, cui si ricorre al fine di conciliare armoniosamente tra loro due valori apparentemente antitetici ma in realtà complementari quali l'unità e l'autonomia. Le sedi e gli strumenti collaborativi vengono attivati ogniqualvolta occorre ricercare un punto di equilibrio tra istanze unitarie infrazionabili e istanze autonomistiche differenziabili, al fine di pervenire alla determinazione del conseguente assetto di interessi. Le modalità attraverso le quali il principio viene concretamente applicato in ciascun ordinamento risultano pertanto indicative del modo di concepire, al suo interno, i rapporti tra unità e autonomia.

Nel nostro ordinamento, il riconoscimento del ruolo del principio collaborativo quale crocevia dei rapporti tra unità e autonomia è avvenuto ad opera della Corte costituzionale che, dapprima, ne ha ravvisato il fondamento nell'art. 5 della Carta e, successivamente, soprattutto a seguito della sua costituzionalizzazione ad opera della

NARDIS, *op. ult. cit.*, 474 ss. *Contra* C. TUBERTINI, *op. cit.*, 96 ss., ad avviso della quale vi è stata una sempre più marcata utilizzazione delle intese «forti», attraverso la generalizzata applicazione dell'art. 8, comma 6, l. 131/2003, che avrebbe determinato la trasformazione di questi strumenti da «facoltativi e atipici» in «obbligatori e tipici».

Novella costituzionale del 2001, ne ha propiziato un'applicazione generalizzata. Le pronunce della Corte succedutesi nell'ultimo decennio hanno valorizzato al massimo le potenzialità espansive del principio insite nel Titolo V novellato, giungendo infine a predicarne l'applicazione in due distinti casi, in presenza di presupposti di intervento diversi. Da un lato, infatti, la Corte applica «fisiologicamente» il principio quale criterio di risoluzione e regolazione delle molteplici ipotesi di concorso di competenze esplicitamente o implicitamente desumibili dalla Carta. Dall'altro, ricorre al principio in funzione «compensativa», nelle ipotesi eccezionali in cui esigenze unitarie di consistente entità giustifichino interventi statali incisivi delle attribuzioni regionali, proprio al fine di compensare le Regioni del *vulnus* sofferto in conseguenza della deroga in loro danno all'ordine costituzionale delle competenze. L'esempio paradigmatico di questo secondo ambito di intervento del principio è ovviamente rappresentato dalla «chiamata in sussidiarietà».

Alla rapida ascesa ha però fatto seguito un altrettanto repentino declino del principio, che riceve ormai un'applicazione ridotta sia sul piano quantitativo che, soprattutto, su quello qualitativo. All'applicazione generalizzata non ha anzitutto fatto seguito un innalzamento del livello di intensità ed efficacia del principio, che continua ad essere declinato ed applicato in chiave meramente «collaborativa» e non «cooperativa» e comunque con modalità tali da garantire alle autonomie territoriali un ruolo di mera partecipazione e non certo di «codecisione». Gli enti territoriali, pertanto, non concorrono in modo paritario, bensì in una posizione di subalternità rispetto agli organi statali, alla determinazione dell'assetto di interessi in presenza di un'ipotesi di sovrapposizione o commistione di interessi, e alla identificazione delle esigenze unitarie idonee a legittimare un'alterazione del riparto costituzionale delle competenze. Ne fornisce riprova l'elaborazione e costante applicazione, anche da parte della Corte, di meccanismi diretti a garantire, in caso di esito infruttuoso delle pratiche collaborative, l'aprioristica prevalenza delle istanze unitarie su quelle autonomistiche.

Ciò è indicativo del modo in cui il legislatore e la Corte concepiscono il principio e il sotteso rapporto tra unità e autonomia, nonostante le indicazioni desumibili dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost., laddove si pongono su un piano di apparente parità lo Stato e le autonomie territoriali, tanto regionali quanto locali, e le istanze di cui sono rispettivamente portatori. A prescindere, infatti, in questa sede, da ogni considerazione in ordine alle differenze di ordine qualitativo e quantitativo che permangono riguardo alle attribuzioni dei

diversi livelli territoriali di governo, non si può però dubitare della loro pari dignità costituzionale. La disposizione in parola evoca infatti la tendenziale parità tra istanze unitarie e istanze autonomistiche e preclude conseguentemente una configurazione dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo in chiave puramente gerarchica anziché collaborativa. Ne dovrebbe conseguire un'applicazione più intensa del principio di leale collaborazione, tale da impedire l'aprioristica prevalenza delle istanze unitarie o, quantomeno, da consentire una partecipazione qualificata delle autonomie territoriali alla loro identificazione e determinazione.

Sotto quest'ultimo profilo assume rilievo la portata innovativa della formula costituzionale che non identifica più la Repubblica con lo Stato, che è solo uno dei suoi elementi costitutivi, al pari delle Regioni e degli enti locali. Ne deriva che gli interessi unitari repubblicani non coincidono necessariamente con quelli statali, ma risultano dalla sintesi tra questi ultimi e gli interessi territoriali. Lo Stato, pertanto, non detiene l'esclusiva titolarità riguardo all'individuazione e alla concreta determinazione degli interessi unitari ma è una sorta di *primus inter pares*, dovendo necessariamente concorrere al loro apprezzamento anche le autonomie territoriali. Di contro, rimane radicata nello Stato la potestà di portare a compimento e realizzazione detti interessi unitari, una volta individuati, attraverso il proprio apparato organizzativo. Lo Stato, pertanto, è soltanto lo strumento, l'ente al quale l'ordinamento repubblicano affida la cura concreta degli interessi unitari repubblicani, alla cui determinazione provvedono però anche gli enti territoriali.

All'accoglimento di una concezione maggiormente «cooperativa» del principio si frappongono però ostacoli di carattere strutturale, che favoriscono al contempo la perpetuazione della concezione meramente «collaborativa». In primo luogo, infatti, le Regioni e le altre autonomie territoriali, a differenza degli Stati membri degli Stati federali, non detengono alcuna quota di sovranità ma dispongono soltanto di forme più o meno intense di autonomia graziosamente elargite. Ciò è dovuto a motivi storici connessi alle vicende e alla modalità di formazione degli Stati regionali. Ne deriva l'impossibilità di comparare le istanze unitarie con quelle autonomistiche ai fini di una loro equiordinazione sul piano della dignità e del rango costituzionale.

In secondo luogo, al Titolo V novellato non sono state apportate le modifiche necessarie per garantire l'efficace applicazione del principio collaborativo. La principale carenza è rappresentata dalla perdurante assenza di una seconda Camera o comunque di un organo di rilievo costituzionale rappresentativo delle autonomie territoriali che

ne consenta l'attiva ed effettiva partecipazione al procedimento legislativo statale. Questa lacuna impedisce infatti al principio di ricevere applicazione sul piano legislativo precludendo in tal modo alla autonomie territoriali – se non in casi limitati ed eccezionali – la possibilità di incidere sui processi normativi di rango primario e di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nelle materie di loro interesse. La Corte ha pertanto riservato l'applicazione del principio al solo piano amministrativo, relativamente alle modalità e alle procedure di attuazione e realizzazione dell'indirizzo politico già determinato unilateralmente dall'ente territoriale più comprensivo.

Anche sul piano amministrativo, però, gli strumenti e le sedi cui il legislatore e la Corte fanno ricorso per consentire l'esplicazione del principio si sono rivelati del tutto inadeguati a garantirne un'applicazione incisiva e paritaria. Questi strumenti, infatti, si risolvono alla fine in nient'altro che meri vincoli procedurali a carico dell'ente di più ampie dimensioni che intende esercitare una competenza, del tutto inidonei a radicare in capo allo stesso veri e propri vincoli giuridici riguardo al contenuto dei provvedimenti da assumere. Nella gran parte dei casi, infatti, si tratta di strumenti meramente consultivi che implicano soltanto l'acquisizione del punto di vista della controparte senza la necessità di attribuirgli il benché minimo valore. In altri casi, invece, all'introduzione di strumenti provvisti di una maggiore efficacia collaborativa, quali le intese, fa seguito il loro immediato depotenziamento. Al fine di superare lo stallo decisionale determinato dal loro mancato raggiungimento o dal dissenso espresso da una delle parti, infatti, la Corte ha spesso sollecitato il legislatore ad introdurre previsioni dirette a garantire dapprima lo svolgimento di ulteriori meccanismi collaborativi e, in caso di persistente esito negativo, la prevalenza delle istanze espresse dall'ente territoriale di più ampie dimensioni, legittimato a quel punto a procedere unilateralmente.

In pratica, ciò che conta ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione e della legittimità dei provvedimenti adottati è che le procedure collaborative siano state effettivamente avviate e coltivate e non che abbiano condotto ad un esito concordato. Il principio collaborativo si traduce pertanto in un mero vincolo di metodo ma non di risultato, peraltro provvisto di ridotta efficacia.

Ad affievolire l'efficacia di tale vincolo hanno infatti contribuito le pronunce della Corte ove si afferma che, in alcuni casi, la procedura collaborativa può ritenersi conclusa, con conseguente possibilità di procedere in via unilaterale, anche qualora una delle parti non abbia effettivamente manifestato ed espresso il proprio punto di vista

entro un termine espressamente previsto o, in assenza di previsione, ritenuto congruo, a condizione che la controparte si sia adoperata «lealmente» a porla in condizione di esprimersi. La Corte si spinge un passo oltre e giunge ad affermare che, affinché possa ritenersi effettivamente rispettato il principio di leale collaborazione, è sufficiente che le parti improntino il confronto ai canoni della «lealtà» reciproca, indipendentemente dal fatto che una di esse abbia alla fine proceduto in assenza o in attesa dell'espressione del punto di vista dell'altra. In questo modo, ponendo l'accento sulla «lealtà», finisce con il depotenziare ulteriormente la collaborazione.

In conclusione il principio di leale collaborazione, anche a seguito dell'applicazione concreta che ne ha fatto la Corte costituzionale, ha perso l'afflato sostanziale-contenutistico che pareva contraddistinguerlo e ha assunto una connotazione prettamente «procedurale». Contrariamente alle aspettative che aveva suscitato, pertanto, nella sua attuale configurazione, non è in alcun modo in grado di assolvere il compito ascrittogli. La sua applicazione, infatti, tanto riguardo alle ipotesi di sovrapposizioni di competenze quanto in chiave «compensativa» non garantisce il coinvolgimento – se non «paritario» quantomeno effettivo ed efficace – delle autonomie territoriali nei procedimenti di determinazione dei contenuti dei provvedimenti che le riguardano. Piuttosto, assicura loro soltanto una mera partecipazione ai procedimenti amministrativi diretti all'attuazione degli indirizzi determinati in via unilaterale dagli organi statali. Si tratta peraltro di una partecipazione puramente simbolica ed ornamentale e comunque provvista di un ridotto grado di intensità ed efficacia siccome destinata a svolgersi secondo modalità tutt'altro che «leali». Nella migliore delle ipotesi, infatti, il punto di vista delle autonomie territoriali costituisce poco più di un *flatus vocis* che può essere agevolmente disatteso dagli organi statali e non produce alcun vincolo di contenuto a loro carico. Nella peggiore, invece, il procedimento si potrebbe addirittura concludere anche in assenza dell'espressione e dell'acquisizione del loro punto di vista.

Rebus sic stantibus, il principio pare avere smarrito la propria carica assiologia e si configura alla stregua di una mera garanzia procedurale-partecipativa. Sarebbe pertanto più opportuno parlare non di «principio di leale collaborazione» o di «pseudocollaborazione»⁹⁵ quanto piuttosto di mero «metodo collaborativo» o addirittura di «metodo partecipativo», eliminando ogni riferimento all'aggettivo «leale».

⁹⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Regione (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano 1988, 114.

La responsabilità di questo progressivo decadimento e affievolimento di un principio che aveva suscitato diffusi entusiasmi e al quale si preconizzava un radioso avvenire non può certamente ascriversi alla Corte costituzionale, che si è trovata ad applicarlo ad un contesto strutturalmente inadeguato a svilupparne le implicazioni. L'auspicio è che le ventilate riforme costituzionali conferiscano finalmente al principio collaborativo il ruolo che merita di occupare, attraverso la rimozione degli ostacoli strutturali cui si è fatto cenno e l'introduzione di accorgimenti idonei – sul piano delle sedi e degli strumenti – a garantirne la piena e corretta esplicazione. In caso contrario, il principio di leale collaborazione continuerà ad essere evocato alla stregua di una mera clausola di stile⁹⁶ inidonea a consentire l'equilibrato bilanciamento delle istanze unitarie con quelle autonome e addirittura strumentalmente richiamata con l'esplicito intento di occultare o giustificare manifesti casi di prevaricazione delle prime sulle seconde.

⁹⁶ Oppure di «formula-contenitore», di *deus ex machina*, per richiamare l'immagine di T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. cit.*, 110.

