



SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE

XXIV CICLO

Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni

Dottorando: Andrea Danesi

Tutor: Chiar.mo Prof. Carlo Colapietro

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Gian Cesare Romagnoli

INDICE

Cap. I Nascita e sviluppo del principio di leale collaborazione

I.1 Dalla separazione all'integrazione delle competenze. Nascita e sviluppo di un principio inespreso: la leale collaborazione

I.1.1 L'evoluzione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'era del regionalismo garantista

I.1.2 L'originario impianto costituzionale: il ruolo e la posizione delle regioni e i rapporti Stato-Regioni

I.1.2.1 L'art. 5 Cost.

I.1.2.2 Partecipazione delle Regioni a funzioni statali

I.1.2.3 La distribuzione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie tra Stato e Regioni

I.1.2.4 Interesse nazionale e prevalenza statale

I.1.3 Lo sviluppo del principio di leale collaborazione nel pensiero dottrinario, nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale

I.1.3.1 L'elaborazione legislativa e dottrina

I.1.3.2 Il progressivo superamento del modello duale da parte della giurisprudenza costituzionale e l'affermarsi del principio di leale collaborazione

I.2 La riforma del Titolo V

I.2.1 L'impatto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sui meccanismi cooperativi

I.2.1.1 Gli aspetti sistematici della riforma del Titolo V che favoriscono una lettura dei rapporti Stato-Regioni in termini di cooperazione

I.2.1.2 La positivizzazione del principio di leale collaborazione: l'art. 120 Cost., l'art. 116, c. 3, Cost. e l'art. 118, c. 3, Cost.

I.2.1.3 La mancata attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001

I.2.2 La prima attuazione legislativa della riforma del Titolo V

I.2.3 La giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V: modelli e ambiti applicativi della collaborazione tra Stato e Regioni

I.2.3.1 I conflitti di competenze

I.2.3.2 La sussidiarietà legislativa e la sua retroversione

I.2.3.3 La materia finanziaria

I.2.3.4 Leale collaborazione e giudizio della Corte costituzionale

I.2.4 Applicazione concreta degli insegnamenti della Corte costituzionale. Gli ultimi sviluppi del principio cooperativo nei modelli legislativi: i meccanismi concertativi previsti nella legge delega sul federalismo fiscale

Cap. II Le sedi della collaborazione tra Stato e Regioni

II.1 La Conferenza Stato-Regioni

II.2 Le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni

II.3 L'attività della Conferenza: un'analisi quali-quantitativa

II.3.1 I pareri

II.3.2 Le intese

II.3.3 Gli accordi

II.3.4 L'attività deliberativa

II.3.5 Le designazioni

II.4 Problemi aperti

Cap. III I mezzi della collaborazione tra Stato e Regioni

III.1 I mezzi della collaborazione tra Stato e Regioni: osservazioni generali

III.2 Le intese

III.2.1 Intese "forti" e intese "deboli": problemi sostanziali e applicativi

Bibliografia

I. Nascita e sviluppo del principio collaborativo

I.1 L'evoluzione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'era del regionalismo garantista

Affrontare il tema del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni significa seguire idealmente la parabola del regionalismo italiano, dalle sue origini fino agli sviluppi più recenti.

Soprattutto grazie all'utilizzo del principio *de quo* è stato infatti possibile effettuare il passaggio da una forma di regionalismo garantista, o duale, ad una forma di regionalismo definito, appunto, cooperativo. Tale passaggio è stato compiuto con un lento processo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, con sempre maggior convinzione nel corso degli anni, ha usato la leale collaborazione per ricomporre ad unità il disegno dei rapporti tra lo Stato e le Regioni che la lettera della Costituzione voleva improntato ad una rigida separazione delle competenze.

Per cercare di capire e interpretare il principio di leale collaborazione come lo conosciamo nell'uso che se ne fa oggi occorre, pertanto, fare un passo indietro e analizzare la nascita e la progressiva affermazione del suddetto principio quale principio cardine nello svolgimento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, all'ombra dell'originario impianto costituzionale.

Il confronto con altre esperienze di paesi a tradizione regionale/federale mostra infatti, inequivocabilmente, come il fenomeno cooperativo tenda a radicarsi nella dimensione materiale delle Costituzioni, spesso travolgendo – sotto la pressione di principi costituzionali di portata assai ampia, che trascendono la stessa dimensione autonomistica (unità, eguaglianza, solidarietà) – il dato formale a cui più immediatamente sembra ancorarsi il riparto di competenze. Di ciò è riprova, su scala assai ampia, la stessa origine non scritta del principio di leale collaborazione. La vicenda del regionalismo italiano può essere considerata, sotto tale aspetto, esemplare, sia per la *torsione* che ha fatto registrare rispetto al modello formale originariamente delineato nella Carta

fondamentale del 1948, sia nel consolidamento della revisione del Titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che pure era stata interpretata, a caldo, come un “passo indietro verso il regionalismo «duale»”¹, sottolineando la volontà del legislatore costituzionale di separare in maniera più rigida e netta che in passato le diverse sfere di competenza, come risultava confermato dalla formale scomparsa dal testo della Costituzione del limite dell’interesse nazionale. Nei fatti, gli esiti sono stati ben diversi, consentendo al principio di leale collaborazione di rafforzare, secondo la lettura del nuovo Titolo V offerta dalla Corte costituzionale, il proprio peso nel sistema di relazioni tra centro e periferia².

Il principio di leale collaborazione nasce e si sviluppa in un contesto costituzionale profondamente diverso rispetto a quello odierno. A tal proposito è bene ricordare che l’originario disegno del nostro ordinamento delineato dall’Assemblea costituente prevedeva, per quanto concerne le relazioni tra lo Stato e le Regioni, una forma di regionalismo duale o garantista³. Alla base di tale impostazione si pone la nozione di autonomia, soprattutto regionale, ma anche locale, fatta propria dall’Assemblea Costituente: una nozione di autonomia di matrice liberale, che portava a concepire l’ente Regione essenzialmente come «limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»⁴. Connessa a tale impostazione vi era l’idea che si potesse delineare una demarcazione netta fra ambiti di esclusivo interesse locale e ambiti di interesse nazionale⁵: in questo modo i primi, per quanto limitati, risultavano protetti e garantiti da ingerenze statali.

Non sarebbe stato così problematico attribuire alle Regioni una competenza anche legislativa: anzi, ritenendo che in alcune materie venisse in rilievo il solo interesse locale, appariva del tutto naturale e logico assegnare in tali ambiti

¹ A. Anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, relazione presentata al seminario sul tema “Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 14 gennaio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

² Su tali profili cfr. M. Scudiero, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 575 ss.

³ Vedi, per tutti, C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 67 ss.

⁴ V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 497

⁵ Cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, p. 50 ss.

all'ente territoriale una potestà normativa di livello primario. Il forte legame fra l'idea stessa di autonomia e l'attribuzione di potestà legislativa emerge chiaramente dall'analisi di molti interventi dei lavori dell'Assemblea costituente: la nuova potestà legislativa regionale veniva considerata come il dato normativo-sistematico che avrebbe determinato il passaggio dal semplice decentramento all'*autonomia*, in base alla quale “la Regione è investita di “diritti propri” e particolarmente di quel diritto di legislazione vera e propria, sia pur limitata ed eventualmente limitatissima, che non è riconosciuto ad alcun ente di carattere amministrativo”⁶. L'attribuzione di una tale potestà fu un passo fondamentale per il riconoscimento del principio autonomistico, che segnò la fine del monopolio del Parlamento in questo campo e incise sulla forma di Governo. La potestà legislativa sarebbe stato il dato normativo che determinava il passaggio dal semplice decentramento all'autonomia costituzionalmente garantita per cui la Regione si vedeva attribuito un diritto di legislazione, seppur limitato, che non era riconosciuto ad alcun altro ente di carattere amministrativo.

La principale ricaduta che una simile nozione di autonomia ha avuto sulla costruzione del regionalismo italiano va individuata nel criterio formalmente rigido prescelto per il riparto delle competenze legislative, fondato su una distinzione per materie degli ambiti di intervento normativo statali e regionali. È in primo luogo partendo dall'articolazione della potestà legislativa tra Stato e Regioni che la dottrina ha concordemente parlato – in riferimento al disegno astratto contenuto nella Costituzione formale nella sua versione originaria - di un modello duale di regionalismo, ispirato cioè a logiche di separazione e garanzia fra i diversi livelli territoriali di governo più che di integrazione fra i campi di azione degli stessi⁷.

⁶ G. Ambrosini, *Le autonomie regionali*, in P. Ciarlo – M. Villone (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. 1, tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 175 ss. Critico nei confronti di tale nozione di autonomia C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 75-76.

⁷ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994 p. 1317; S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982., p. 2430, per il quale le competenze di Stato e Regione potevano essere rappresentate come “rette parallele destinate a non incontrarsi mai, né a mai interferire”; A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni*

I.1.2 L'originario impianto costituzionale: il ruolo e la posizione delle Regioni e i rapporti Stato-Regioni

Separazione e collaborazione probabilmente “non costituiscono dei veri e propri contrari o contraddittori in senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si può affermare solo per una restrizione della portata del primo e non per una sua negazione”. Più precisamente, solo quello di separazione “è il principio generale sostanziale, l'altro è per sua essenza un principio derogatorio”⁸: non può immaginarsi un modello in cui sia assente una delimitazione di separate sfere di competenza per quanto questa possa poi dimostrarsi caratterizzata da forti elementi di flessibilità e quindi aperta a prospettive di integrazione. In linea generale, sembra pertanto corretta un'impostazione che non miri a definire i due diversi modelli di cui si discorre in termini assolutizzanti: il rapporto tra i due modelli di regionalismo dovrà essere ricondotto in una prospettiva non di *reciproca esclusione* ma di semplice *prevalenza* di una logica sull'altra; oppure - a voler seguire in maniera ancora più rigorosa quell'insegnamento che presuppone sempre il principio di separazione come regola - in termini di *valutazione della portata della deroga alla separazione* rappresentata dall'incidenza della collaborazione.

Tali osservazioni sembrano trovare conferma anche da un'analisi del testo della Costituzione italiana del 1948 che, fermo restando il suo impianto garantista, conteneva alcuni elementi potenzialmente idonei a favorire l'affermazione di dinamiche di tipo cooperativo.

I.1.2.1 L'art. 5 Cost.

interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 2467. Evidenzia invece gli aspetti di integrazione già presenti nel testo originario della Costituzione G. Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 29.

⁸ A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, cit., p. 2502.

Il primo riferimento è ovviamente l'art. 5 Cost.⁹, norma che vedremo assumerà un carattere decisivo nell'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni. L'articolo è inserito fra i principi fondamentali della Repubblica e vale pertanto ad esprimere uno dei caratteri essenziali della forma di Stato disegnata dal Costituente¹⁰. Anzi, proprio in virtù della sua specifica collocazione nel testo costituzionale, tale principio orienterà in maniera decisiva l'interpretazione di tutte le altre previsioni della Carta relative al sistema delle autonomie (e non solo)¹¹.

Il primo dato che permette di valorizzare tale previsione costituzionale è la sua portata innovativa, la sua "carica davvero rivoluzionaria"¹² rispetto al modo in cui, nell'esperienza italiana pre-repubblicana, era tradizionalmente stata concepita l'autonomia: questa infatti non viene considerata nell'art. 5 quale valore contrapposto a quello dell'unità ma come funzionale ad esso, in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia al fine di salvaguardare l'unità del Paese. Nella visione dei costituenti autonomia e unità sono considerati nell'art. 5 valori tra loro non antitetici ma complementari: "l'interiore pluralismo dell'ordinamento repubblicano viene a rappresentare la sostanza intima della sua unità e della sua indivisibilità"¹³.

E' proprio questa complementarità tra unità ed autonomia che può lasciare intravedere i margini per una costruzione del modello autonomistico italiano in

⁹ Di assoluto rilievo i noti commenti all'articolo in esame di G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975 e C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit.

¹⁰ G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 275.

¹¹ G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 290; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 71.

¹² G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 287.

¹³ In tal senso G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 293, che osserva come *unità e indivisibilità* "non si contrappongono al principio autonomistico: ed invero l'uno dei principi non vuole affermarsi a discapito dell'altro, ma entrambi, poiché operano su piani differenti, attendono e pretendono attuazione piena ed incondizionata". Cfr. anche gli spunti offerti da C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 69, il quale, evidenzia "che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le province e i comuni e quanti altri enti territoriali e istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quell'unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica".

termini di integrazione fra livelli territoriali di governo più che di dualismo fra gli stessi.

Tale prospettiva sembra delineata in primo luogo rispetto al piano amministrativo. L'unità, infatti, si concilia perfettamente con l'attuazione nei servizi che dipendono dallo Stato del più ampio decentramento amministrativo: "l'impianto autonomo dell'amministrazione nella Costituzione e gli stessi principi dell'imparzialità e del buon andamento non si comprenderebbero neppure se essi non fossero vivificati dalla forza normativa dell'art. 5"¹⁴. Peraltro, la norma in questione non omette di offrire fondamentali indicazioni anche in relazione al piano legislativo, per il quale si prescrive un adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. E' proprio da quest'ultimo riferimento al piano della legislazione che emerge l'enorme potenzialità espansiva del principio costituzionale: della nozione di metodi della legislazione si possono infatti fornire almeno due letture, entrambe aperte, sebbene in misura notevolmente diversa, ad una visione collaborativa dei rapporti fra diversi livelli territoriali di governo. In un senso più restrittivo, metodi della legislazione possono essere considerati quelli che la legge statale deve stabilire (unilateralmente) in vista del soddisfacimento delle esigenze dell'autonomia: la prospettiva dell'integrazione, in questo caso, ritorna ad incidere prevalentemente sul piano dell'amministrazione che dovrà essere improntata a quei metodi fissati dalla normazione primaria. Non si pretende, in altri termini, che questa venga posta in essere attraverso procedimenti collaborativi ma, più semplicemente, che i suoi contenuti non risultino "rigidamente strutturati a priori ai fini della loro traduzione autoritaria da parte di una burocrazia gerarchizzata"¹⁵, ma aperti ad una loro più specifica definizione che derivi dal confronto con le istanze espresse al livello delle autonomie territoriali.

In una prospettiva diversa e ancora meglio rispondente ad una dimensione collaborativa del sistema, l'art. 5 potrebbe essere letto nel senso che gli stessi metodi della produzione legislativa statale devono essere strutturati in maniera tale da soddisfare le esigenze delle autonomie, in primo luogo garantendo loro

¹⁴ G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 290.

¹⁵ G. Berti, *Art. 5*, cit., p. 290.

forme di partecipazione al procedimento formativo della legislazione statale, ovviamente quando questa vada ad incidere su ambiti in cui emergono anche interessi di portata locale. Questa interpretazione – che tra l’altro, sulla base della formulazione letterale dell’articolo, appare la più immediata – potrebbe portare a delineare una vera e propria partecipazione delle Regioni alla generale attività di indirizzo politico statale, evitando di configurare i momenti dell’integrazione soltanto in rapporto a singoli atti¹⁶.

Una volta valutata in questi termini la potenziale portata innovativa e dinamica della disposizione analizzata, sembra dunque si possa concordare con chi ha individuato, nella Costituzione del 1948, un vero e proprio “iato tra l’intuizione politica espressa dai costituenti nella formula dell’art. 5 Cost. e la predisposizione di adeguati strumenti giuridici che la sostanzino” nelle altre parti della nostra Carta fondamentale¹⁷. Un’intuizione non supportata adeguatamente dalle stesse previsioni del testo costituzionale e che, probabilmente anche per questo, ancora oggi risulta ben lontana dall’essere stata sviluppata in tutte le sue enormi implicazioni.

I.1.2.2 Partecipazione delle Regioni a funzioni statali

La Costituzione prevede inoltre forme di partecipazione delle Regioni a funzioni statali.

Le Regioni partecipano, infatti, tramite propri delegati, alle votazioni per l’elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, c. 2, Cost.); sono titolari del potere di iniziativa legislativa (art. 121, c. 2, Cost.); hanno il potere di attivare il *referendum* abrogativo (art. 75, c. 1, Cost.) e costituzionale (art. 138, c. 2, Cost.); devono essere consultate nel caso di mutamenti territoriali (fusioni di

¹⁶ Come si analizzerà in seguito, la Corte costituzionale è ferma nel non ritenere fondate le istanze delle regioni volte ad ottenere una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge per la mancanza di un previo atto di accordo con lo Stato, almeno che la procedura collaborativa non sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione.

¹⁷ G. Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 32.

Regioni o creazione di nuove Regioni (art. 132, c. 1, Cost.), di mutamenti di circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Provincie, art. 133, c. 1, Cost.). Se da un punto di vista astratto le ipotesi considerate possono facilmente ascriversi ad una logica cooperativa, la spinta che in concreto essi avrebbero potuto dare (e in effetti hanno dato) all'evoluzione in tal senso del sistema appare assai modesta. Questo perché, da un lato, gli interventi regionali sono stati previsti in relazione a momenti che, sebbene di particolare rilievo, certamente non riguardano il quotidiano rapporto fra diversi livelli di governo (si pensi all'elezione del Capo dello Stato, al referendum costituzionale e a quello abrogativo); dall'altro perché rispetto ad essi era prevedibile che finissero con il prevalere logiche legate più alle appartenenze partitiche che non alle specifiche esigenze territoriali.

Alla stessa logica delle previsioni costituzionali sopra richiamate sembrano ascriversi alcune disposizioni contenute negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Particolarmente interessanti possono essere considerate quelle che prevedono la partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri “quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione” (così l'art. 47, co. 2 dello Statuto speciale per la Sardegna; ma cfr. anche l'art. 21, co. 3 dello Statuto della Regione siciliana²⁸; l'art. 40, co. 2 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; l'art. 44, co. 3 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; l'art. 44 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Nello stesso senso possono essere lette quelle disposizioni che prevedono che nella predisposizione dei decreti di attuazione degli statuti speciali partecipino apposite commissioni paritetiche; e, ancora, quelle che decostituzionalizzano parti degli stessi statuti autorizzandone la modifica anche con leggi ordinarie il cui procedimento di formazione garantisca però la partecipazione regionale. Sempre gli Statuti speciali (o i relativi decreti di attuazione) disciplinano poi altre ipotesi di coinvolgimento delle Regioni nelle politiche statali, sia attraverso lo strumento del parere, sia attraverso quello ben più significativo dell'intesa.

Sebbene esse erano comunque relative a forme speciali di autonomia e non sembravano pertanto riguardare l'impianto generale del modello regionale

italiano, non va sottovalutato il loro impatto sullo sviluppo del principio di leale collaborazione in relazione all'intero sistema delle autonomie regionali, come del resto si analizzerà approfonditamente in seguito.

I.1.2.3 La distribuzione delle competenze legislative amministrative e finanziarie tra Stato e Regioni

Per quanto possano essere valorizzati gli spunti sopra analizzati, la reale cartina di tornasole attraverso la quale misurare lo stato dei rapporti tra Stato e Regioni era il formalmente rigido criterio di riparto materiale delle potestà legislative e amministrative, proprio in relazione al quale, come visto, si parlava di regionalismo duale.

La potestà legislativa fu attribuita alle Regioni per le materie espressamente elencate nell'art 117 Cost. nel suo testo originario. Si trattava però di una potestà concorrente, in quanto il suo esercizio era subordinato al rispetto dei principi fissati dalle leggi dello Stato. Alle regioni poteva essere attribuita anche una potestà facoltativo-integrativa, caratterizzata dal fatto che veniva esercitata solo nel caso in cui una legge dello Stato prevedesse che il suo contenuto potesse essere modificato o attuato, alla luce delle diverse esigenze, da una legge regionale. Oltre il limite dei principi fondamentali di ciascuna materia, le norme regionali non dovevano porsi in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

La potestà legislativa delle Regioni ordinarie era quindi concepita essenzialmente come una potestà esclusiva di dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali delle singole materie stabiliti con leggi dello Stato; tale concezione sembrava contenere in sé un'idea di integrazione tra legislazioni di diversi livelli di governo, ma in realtà la mancanza di strumenti in grado di garantire la partecipazione delle Regioni alla predisposizione dei principi fondamentali delle materie che saranno poi oggetto della loro disciplina legislativa configurava un'integrazione solo in astratto.¹⁸

¹⁸ In V. Crisafulli, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982.

In concreto, dunque, la disciplina statale rimane separata da quella regionale di dettaglio. Non esisteva infatti una sede dove coordinare *ex ante* gli interventi legislativi, ma solo un controllo *ex post* da parte della Corte Costituzionale volto a verificare il rispetto delle diverse sfere di competenza. La potestà concorrente era limitata alle materie¹⁹ espressamente elencate nell'art. 117 Cost. nel suo testo originario, che comprendeva i settori più disparati senza una delimitazione precisa o criteri che definissero i confini di ciascuna materia. L'ambiguità del dato letterale e l'assenza di criteri delimitativi fecero sorgere un enorme contenzioso tra Stato e Regioni confluendo nei giudizi davanti alla Corte Costituzionale che si trovò così di volta in volta a tracciare i confini di ciascuna materia e a decidere a chi spettasse la competenza.

Le Regioni potevano vedersi attribuite ulteriori funzioni legislative con legge statale, quella che fu definitiva una competenza facoltativo-integrativa; facoltativa poiché era lo Stato a decidere se delegare o no tale potestà alle Regioni e integrativa perché si trattava di norme di attuazione della disciplina statale. In altri termini, era la legge statale ad autorizzare l'esercizio della competenza nelle materie di volta in volta individuate lasciando dei margini all'intervento della Regione alla luce delle diverse esigenze del territorio e della popolazione. Restava invece affidata alla Regione la scelta circa lo strumento normativo da utilizzare - un regolamento o un atto legislativo.

La potestà legislativa delle Regioni ordinarie incontrava come detto dei limiti: generali quando riguardavano tutte le competenze regionali, speciali un singolo tipo. I limiti generali potevano essere a loro volta di legittimità o di merito. I limiti generali di legittimità consistevano nel rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali, nel divieto di legiferare in materie diverse da quelle affidate alla potestà legislativa regionale e nel divieto di dettare norme efficaci fuori del territorio della Regione.

¹⁹ Le materie erano: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato;

Il limite del rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali era facilmente comprensibile in un sistema a Costituzione rigida, dove non solo la legge regionale, ma anche quella statale non poteva disporre in contrasto con la normativa costituzionale. Tuttavia, è stato osservato, che il limite costituzionale “non può essere identificato *tout court* nella generale (e ovvia) subordinazione delle leggi regionali alla Costituzione e alle leggi costituzionali” e “nell’obbligo di rispettare quei principi costituzionali che riguardano specificatamente le Regioni”, ma era rinvenibile in tutte quelle ipotesi nelle quali la Costituzione prevedeva una riserva a favore della legge statale²⁰. Il limite costituzionale operava sia nelle materie quali il diritto privato²¹, il diritto penale²², dell’ordinamento giurisdizionale e processuale²³, nelle quali era

²⁰ Cfr. Cavalieri, *Diritto regionale*, Padova, 2000.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 7/1956 che afferma che «*le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall’attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile*»; Corte cost., sent. n. 35/1957 secondo la quale la regolamentazione dei «*rapporti intersubietivi fra singoli*», tendendo «*essenzialmente ad attuare non già fini specifici di un ente, fosse pure lo Stato, ma esigenze più generali di giustizia commutativa fra i soggetti dei rapporti stessi, e di garanzia di pacifica convivenza*», non «*si presterebbe a differenziazioni regionali, come si presta sempre meno anche a differenze nazionali*. Successivamente, invece, mutava indirizzo giurisprudenziale sostenendo che nessuna Regione poteva dettare un regime differenziato in materia di rapporti civili, né lo Stato poteva limitarsi a dettare i soli, principi fondamentali del diritto privato, perché «*appartiene allo Stato esclusivamente la potestà legislativa di diritto privato, risultando con essa inconciliabile una sia pur settoriale ed eccezionale competenza regionale*» (sent. n. 154 del 1972), anche se «*l’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del (...) principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)*» (sent. n. 352 del 2001).

²² In virtù della riserva di legge contenuta nell’art. 25 Cost., intesa, per ragioni d’eguaglianza (art. 3 Cost.) e di unità politica dello Stato (art. 5 Cost.), come riserva di legge statale (solo lo Stato può individuare e definire come reati comportamenti specifici), alle Regioni non è consentito individuare con legge fattispecie incriminatrici. Sul punto, cfr. sent. n. 21 del 1957 secondo la quale «*il potere legislativo penale appartiene soltanto allo Stato, principalmente in virtù di un principio generale che trova fondamento soprattutto nella particolare natura delle restrizioni della sfera giuridica che si infliggono mediante la pena. La quale incide sugli attributi e beni fondamentali della persona umana, in primo luogo la libertà personale; onde la necessità che tali restrizioni siano da stabilirsi in base a una generale e comune valutazione degli interessi della vita sociale, quale può essere compiuta soltanto dalla legge dello Stato*»; v., anche, sent. 43 del 1990 che, individuando «*la fonte del potere punitivo (...) nella sola legislazione statale*», afferma che «*le Regioni non hanno la possibilità di comminare, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste in una data materia. Se la legge statale lo prevede espressamente, la legge regionale può integrare la fattispecie*. La sent. 487 del 1989, infatti, ricorda «*che alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d’applicazione di norme penali statali (cfr., fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) né concorrere ad attuare le stesse norme e cioè non è precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere*

esclusa la competenza delle Regioni, sia come rispetto delle norme relative al procedimento di formazione²⁴ e nell'obbligo di rispettare i principi costituzionali come quello dell'autonomia e del decentramento²⁵ e quello dell'eguaglianza²⁶.

Il limite delle materie consisteva nel fatto che la competenza regionale poteva esplicarsi solo nelle materie elencate nell'art.117 Cost. e nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale²⁷; al di fuori di queste materie l'esercizio della competenza spettava allo Stato.

Il limite territoriale individuava l'ambito spaziale di efficacia delle leggi regionali che non potevano produrre effetti fuori dal territorio della singola Regione²⁸. La legge regionale non poteva che disciplinare fenomeni, attività o

fonti secondarie statali. Tutte le volte in cui non sia in gioco la riserva di legge penale statale (nelle ipotesi, cioè, in cui ad es. la legge statale abbia già autonomamente operato le scelte fondamentali sopra ricordate) disposizioni attuative di leggi statali ben possono esser emanate da altre fonti ed in particolare dalle leggi regionali»

²³ La legge regionale non solo non può intervenire nella disciplina dell'ordinamento giurisdizionale e processuale, quanto deve astenersi da interventi che anche indirettamente toccano l'organizzazione giudiziaria. Sul punto, cfr. sent. 12 del 1957 secondo la quale «appartiene alla competenza esclusiva dello Stato tutto ciò che attiene alla istituzione, organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali o speciali. Anche le norme dei giudici ordinarie speciali, pur risolvendosi in atti amministrativi, sono riservate allo Stato, partecipando ogni giudice – sia della magistratura ordinaria, sia pure non in veste togata, quale membro di giurisdizioni speciali, una volta che egli viene investito di funzioni giurisdizionali – ad una delle massime funzioni sovrane dello Stato, qual è l'amministrazione della giustizia, in tutti i gradi e i rami in cui si riparte».

²⁴ La legge regionale è tenuta a rispettare la normativa costituzionale relativa al suo procedimento di formazione: l'art. 121 Cost. attribuiva al Consiglio la funzione legislativa; l'art.127 Cost. imponeva la trasmissione dell'atto approvato dal Consiglio al Commissario del Governo che ne verificava la correttezza nei trenta successivi, il termine della promulgazione stabilito in dieci giorni dall'apposizione del visto, l'entrata in vigore fissata in quindici giorni dalla pubblicazione.

²⁵ Art.5 Cost.

²⁶ Il rispetto del principio di eguaglianza (che impone trattamenti uguali per situazioni uguali e trattamenti diversificati per situazioni differenziate) va temperato con il rispetto del principio autonomistico. Secondo la Corte, infatti, «è evidente che la potestà legislativa delle Regioni ha una sua ragion d'essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali e quindi ben può una legge regionale dettare una disciplina diversa da quella nazionale con i limiti, ben s'intende, fissati dall'art.

117 Cost. ovvero degli statuti speciali» (sent. n. 82 del 1982). V., anche, sent. n. 143 del 1989, dove la Corte ricorda che «ha più volte affermato che una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata dalla particolarità della situazione, è insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali».

²⁷ Rinvio paragrafo 1.3.

²⁸ Limite desumibile dall'art 120 Cost. che stabiliva: “La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito fra le Regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale, la loro professione, impiego o lavoro”. Sul limite di cui all'art. 120 Cost. e su quello

servizi relativi al territorio della Regione ed avere come destinatari solo coloro che hanno un rapporto con tale territorio. La Corte Costituzionale nel cercare di dare concretezza a tale limite, lo ha interpretato, ad esempio, nel senso che le Regioni non potevano riconoscere associazioni la cui attività valicasse il territorio nazionale (sent.28/1958); che non era consentito loro disporre delle risorse del fondo marino che circondava il territorio (sent. 21/1968); oppure che gli era precluso stabilire una propria regolamentazione in materia di marchi (sent.44/1967). In altre ipotesi la Corte Costituzionale riteneva che tale limite non potesse escludere a priori che una legge regionale disciplinasse una fattispecie che si estendeva anche al di fuori del territorio regionale: *“la Regione, per la Costituzione, non è una monade e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel ristretto ambito regionale. Sicchè, soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale collegate alla posizione della Regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità, si deve ammettere che il principio di territorialità, come non ha escluso anche questa stessa Corte in una lontana sentenza (n. 58 del 1958) e come riconosce parte della dottrina, possa subire relativizzazioni o anche deroghe, purchè giustificate.”*²⁹

Il limite territoriale ha costituito raramente l'unico parametro di controllo di costituzionalità³⁰, essendo di regola richiamato unitamente ad altri limiti, quali quello delle materie e dell'interesse nazionale³¹.

I limiti speciali, invece, erano riconducibili ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, agli obblighi internazionali, ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per una data materia, dalle leggi

analogo derivante dalla normativa comunitaria, cfr. sent. n. 207 del 2001 secondo la quale dall'art. 120 Cost., commi 2 e 3, «che vincola anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 12 del 1963, n. 168 del 1987), e che più volte questa Corte ha ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (cfr. sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea).

²⁹ Cfr. Corte Cost., sent. n. 829/1988.

³⁰ Vedi Corte cost., sentt. nn. 58/1958, 98/1972 e 96/1974.

³¹ Corte cost., sent. n. 138/1972.

della Repubblica che demandavano alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Il limite dei principi generali dell'ordinamento dello Stato implicava che la legge regionale non potesse disporre in contrasto con *“quegli orientamenti e (...) direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente, (...) la coerente e vivente unità logica del diritto positivo”*³². Il suddetto limite, espressione del principio dell'unità della Repubblica, era posto a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico; di conseguenza, i principi dovrebbero essere desunti dall'ordinamento e non da singole leggi dello Stato³³, tuttavia la giurisprudenza costituzionale ammetteva che tali principi possano derivare anche da singole leggi³⁴.

Il limite degli obblighi internazionali escludeva che la Regione potesse stipulare intese o accordi con altri Stati, essendo infatti lo Stato infatti soggetto di diritto internazionale che intrattiene rapporti con l'estero ed esegue agli obblighi assunti³⁵. Il limite dei principi fondamentali stabiliti per ogni materia

³² Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6 del 1956.

³³ La stessa corte costituzionale nella sentenza n. 415 del 1994 afferma che *«Il principio fondamentale - come del resto si desume dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, relativo alle Regioni a statuto ordinario e dallo stesso art. 46 dello Statuto sardo - è sempre un principio affermato o estratto da una legge o da un complesso di leggi dello Stato in materie determinate, mentre il principio dell'ordinamento giuridico dello Stato è ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi.»*

³⁴ Sul punto, v. sent. n. 1107 del 1988 che, nel ribadire *«che i principi generali dell'ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata e così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978 e 91 del 1982)»*, ricorda anche che questi possono essere desunti, *“eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione.”*

³⁵ Per la giurisprudenza su questo punto vedi Corte cost., sent. n. 179 del 1987 secondo la quale *“il carattere unitario e indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie locali (art. 5 Cost.), nelle quali perciò non può essere compresa la potestà di decidere sulla instaurazione e gestione dei rapporti internazionali.”*

Ciò è anche ribadito espressamente dal primo comma dell'art. 4 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il quale dispone testualmente: *“Lo Stato... esercita le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali...”*. Questi ultimi rientrano pertanto nella competenza dello Stato, in quanto attengono all'attività politica, economica, sociale e culturale del Paese nei confronti degli altri Stati: essi trovano la loro origine in patti stipulati da soggetti di diritto internazionale, con l'assunzione di impegni dei quali risponde lo Stato.

implicava che la Regione nel legiferare nella materie di propria competenza aveva l'obbligo di conformarsi ai criteri stabiliti di volta in volta con legge dello Stato. Esso si distingueva dal limite dei principi generali dell'ordinamento poiché, mentre questi venivano desunti dall'insieme delle norme alle quali si informa il sistema complessivo, i principi che delimitavano la competenza regionale derivavano dalla legislazione di settore. Nella sentenza n. 177/1988 la Corte Costituzionale fece una distinzione tra caratteri sostanziali e strutturali dei principi in contrapposizione a norme di dettaglio: i principi erano individuati in quelle *“norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale”*; dal punto di vista strutturale non sono quindi classificabili come principi le *“statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione”*. Allo Stato, in altre parole, è riservata una funzione direttiva, finalizzata alla salvaguardia di interessi e valori unitari, che devono trovare applicazione in tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spetta adeguare i criteri orientativi contenuti nella normativa di principio alle esigenze ed ai valori legati alla specialità del proprio territorio³⁶. La Corte ha inoltre affermato che i principi devono *“riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale, e non possono comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa”*³⁷. La fissazione dei principi fondamentali era demandata ad apposite leggi-cornice o, in assenza, i principi potevano essere desunti dalla normativa vigente. A tal proposito la Corte stessa affermava che essi andavano individuati partendo *“dall'insieme delle norme ispirate a comuni esigenze o a un medesimo indirizzo legislativo”* e non da finalità che davano vita a norme particolari³⁸; inoltre non potevano derivare da

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 97/1974.

³⁷ Corte cost., sent. n. 70/1981. Cfr. anche la successiva sent. n. 71/1982.

³⁸ Corte Costituzionale sentenza n. 46 del 1968

atti non aventi forza di legge (sent. n. 250/96), prescindendosi da qualsiasi autoqualificazione delle leggi in questo senso³⁹.

Nel momento dell'entrata in vigore della Costituzione si pose il problema se i principi di ogni singola materia dovessero essere raccolti in un' apposita legge ricognitiva (quelle che diventarono le leggi-quadro o leggi-cornice). Il legislatore scelse questa via con la legge 10 febbraio 1953 n. 62 (legge "Scelba") che subordinava l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario alla previa emanazione da parte dello Stato delle "leggi-cornice" (art. 9, c. 1), facendo però eccezione per alcune materie, sulle quali le Regioni avrebbero potuto comunque legiferare, anche in assenza della predeterminazione dei principi da parte delle leggi dello Stato (art. 9, c. 2). Tale scelta di fatto paralizzava l'esercizio della potestà legislativa regionale fintanto che lo Stato non adottava le disposizioni di principio. Fu soltanto con il d.lgs n. 281/1970 che si stabilì che i principi fondamentali potevano risultare "dalle leggi che espressamente li stabiliscono o quali si desumono dalle leggi vigenti" (art. 17), come già avveniva da tempo per la competenza concorrente delle Regioni a Statuto speciale.

Tuttavia, lo Stato, nell'adozione delle leggi cornice, spesso non si limitava a una ricognizione dei principi valevoli per una singola materia o a stabilire criteri direttivi, ma adottava una normativa di dettaglio destinata poi a cedere di fronte all'intervento regionale. Questa prassi consentiva allo Stato di evitare vuoti legislativi intanto che la Regione non adeguava la propria disciplina ai principi stabiliti con legge. Tale interpretazione fu condivisa dalla Corte Costituzionale che nella sentenza n. 214/1985 affermava innanzitutto che la precedente regolamentazione regionale in un settore non paralizzava l'intervento statale che poteva ben esplicarsi qualora mutamenti o nuove esigenze della realtà economico-sociale lo richiedessero. Inoltre, la legge dello Stato non doveva necessariamente essere "*limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi*

³⁹ Esempi di autoqualificazioni si rinvencono nell'abrogato D.Lgs. n. 29/93, nel D.Lgs n. 22/97, nella L. n. 394/91, nella L. n. 20/94.

dettagli dal Parlamento.” La sentenza in esame quindi negava la ricostruzione della competenza statale e regionale in termini di esclusione, tanto che la dottrina non parlava più di separazione della competenza, ma di preferenza della legge regionale⁴⁰. Questo schema, dunque, consentiva di giustificare la normativa di dettaglio statale data la preferenza su di essa delle norme emanate successivamente dal legislatore regionale, cosa che non sarebbe potuta accadere in un regime di separazione in cui si sarebbe configurata una invasione della competenza regionale.

Le funzioni amministrative affidate alle Regioni erano, secondo il principio del parallelismo delle funzioni, corrispondenti alle materie elencate nell'art.117 per la potestà legislativa di spettanza alle Regioni stesse. L'esercizio di queste funzioni avveniva o attraverso la delega agli enti locali o attraverso l'avvalimento dei loro uffici. Alle Regioni potevano essere delegate ulteriori funzioni amministrative dallo Stato oppure, qualora ci fosse un esclusivo interesse locale, il legislatore le affidava direttamente a Comuni, Province o altri enti locali (art 118 Cost.). Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni venne delegato con legge al Governo e l'esercizio della delega era subordinato all'intervento in sede consultiva di Parlamento e Regioni interessate attraverso la Commissione bicamerale per gli affari regionali. I decreti emanati dal Governo a partire dal 1972⁴¹ nacquero dal confronto tra le amministrazioni centrali e le Regioni e approdarono a soluzioni di compromesso che produssero un vero e proprio spezzettamento delle materie e varie esclusioni, in aperta violazione dei criteri di delega stabiliti dalla legge secondo cui il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni sarebbe dovuto avvenire “per settori organici di materie”. Le Regioni tentarono di ricostruire il quadro delle loro funzioni attraverso l'impugnazione dei decreti davanti alla Corte Costituzionale per contrasto con le materie elencate nell'art. 117 Cost. e

⁴⁰ V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Regioni*, 1982

⁴¹ Furono in tutto undici decreti emanati il 14 e il 15 gennaio del 1972. Essi trasferivano alle Regioni le funzioni amministrative nelle seguenti materie: circoscrizioni comunali e polizia locale; acque minerali, cave e torbiere; assistenza scolastica, musei e biblioteche; assistenza sanitaria ed ospedaliera; trasporti; turismo ed industria alberghiera; fiere e mercati; urbanistica, viabilità ed espropriazione; beneficenza pubblica; istruzione artigiana e professionale; agricoltura, caccia e pesca.

per violazione dei criteri direttivi della delega⁴². La Corte Costituzionale rigettò le tesi regionali ritenendo legittimo il ritaglio di competenze ad opera dello Stato richiamando l'interesse nazionale⁴³, gli obblighi comunitari e internazionali⁴⁴ e la salvaguardia degli interessi di altri enti locali⁴⁵,

⁴² Con i ricorsi n. 42, 44 e 45 del 1972 le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia promuovevano giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, c. 2, lett. a e b, 2, c. 1, 3 e 4, 3, 4, 8, c. 4, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale) in particolare per la violazione dell'artt. 117, 118 e 76 Cost.

Con ricorsi n. 46, 47 e 48 del 1972 le Regioni Lombardia, Puglia ed Emilia-Romagna promuovevano giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4, 8, 9, 13 e 14 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale) per violazione degli artt. 117, 118, 119 e 76 Cost.

Con il ricorso n. 3 del 1972 il Presidente della Regione Liguria promuove giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, n. 5, e 13, n. 2, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici) per violazione degli artt. 117, 118 e 76 Cost e con ricorso n. 43 giudizio di legittimità degli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12, secondo, terzo e quarto comma, e 20, terzo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici).

⁴³ Corte cost., sent. n. 138/1972, dove si legge che *“la stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale. Dovendosi pertanto le Regioni considerare come enti esponenziali di interessi di livello regionale, è d'uopo ritenere che l'ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni, così esige, nel quadro di una razionale individuazione delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia capo la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale.[...] Non si può affermare, dunque, che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici. Anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica.”* O ancora in un'altra pronuncia, la n. 140/1972: *“Fermo rimanendo il principio che il trasferimento deve riferirsi alle intere materie contemplate nell'art. 117 della Costituzione, evitando quel frazionamento che è sempre fonte di incertezze e di contestazioni, si è chiarito che si deve, peraltro, assicurare l'unità d'indirizzo che sia di volta in volta richiesta dal prevalere - conforme alla Costituzione - di esigenze unitarie che debbono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali”*.

⁴⁴ *“la competenza statale si giustifica in base al rilievo che si tratta di ottemperare, con misure immediate, ad obblighi internazionali dello Stato (accordo tra Governo italiano e IRO, reso esecutivo con legge 25 giugno 1952, n. 907, e Convenzione di Ginevra, resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722), del cui inadempimento, sia pure per un singolo caso, lo Stato medesimo diverrebbe responsabile: di guisa che non sarebbe sufficiente il ricorso a quella funzione di indirizzo e coordinamento cui si richiamano i ricorsi e che, comunque, contrariamente a quanto in essi si afferma, non è prevista dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970 come l'unico modo per fare legittimamente fronte - nelle materie di competenza regionale - agli obblighi internazionalmente assunti dallo Stato.(Corte Cost., sent. n.139/1972).*

⁴⁵ La Corte si pronuncia sulla materia di competenza regionale *“agricoltura”* escludendo la violazione del dettato costituzionale nell'ipotesi in cui viene coinvolto anche l'interesse di

confermando un indirizzo giurisprudenziale tutto a favore dello Stato. Un primo passo per interventi legislativi statali più favorevoli all'autonomia regionale si ebbe con la legge delega 382/1975⁴⁶ con cui si prospettava il completo trasferimento delle funzioni e si fissavano precisi limiti sostanziali e procedurali al potere del Governo. Il risultato fu l'adozione del decreto legislativo n. 616/1977⁴⁷, che costituì per molto tempo la base della struttura amministrativa dello Stato. Successivamente furono significative le disposizioni contenute nella legge 59/1997⁴⁸ con la quale si auspicava un

un'altra regione giustificando l'intervento statale: *“Altre norme limitative della competenza regionale si riferiscono alla disciplina di materie che pur rientrando nell'agricoltura toccano gli interessi di più Regioni.[...] Quest'ultima circostanza conduce ad escludere che possa riconoscersi ad ognuna delle Regioni cointeressate quella pienezza di poteri in materia di bonifica che l'art. 1, lettera h), riconosce allorché le opere non sorpassino l'ambito territoriale di ciascuna. Nell'ipotesi contraria l'intervento dello Stato appare necessitato dal difetto nell'attuale diritto positivo degli strumenti organizzatori idonei a rendere possibile la compartecipazione di più Regioni nelle deliberazioni da prendere per la gestione degli interessi comuni e per la regolamentazione dei correlativi obblighi e responsabilità”*(Corte Cost., sent. n 142/1972).

⁴⁶ Come scrisse Giannini, presidente della Commissione parlamentare che si occupava della legge, la 382 era una “legge di interpretazione integrativa della Costituzione”. Nel lavoro della Commissione Giannini la strada per una razionale ripartizione dei compiti tra Stato e amministrazioni territoriali partiva da una concreta analisi delle funzioni. La commissione era, infatti, partita dall'osservazione che la normativa vigente all'epoca non si era “mai ispirata ad un criterio funzionale”, bensì a principi di natura diversa. Si trattava, quindi, di trovare una “chiave concettuale” nuova che permettesse – come si legge nella relazione finale che accompagnava le proposte della commissione - di contribuire al disegno di una “struttura ordinata dei pubblici poteri”. Nella ricostruzione puntuale dei “settori organici” indicati come principio ordinatore dalla legge 382, venne operata una sorta di forzatura dell'articolo 117 della Costituzione. Le proposte della Commissione si muovevano, infatti, nell'ottica di avviare un riassetto dei poteri pubblici “globalmente considerati”.cit. in S .Sepe, *A trent'anni dal D.P.R.616/1977:spunti per la discussione* in studi e ricerche ATRID, 2007.

⁴⁷ “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382”; il provvedimento ha ad oggetto il trasferimento di funzioni nei settori dell'organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico assetto e utilizzazione del territorio.

⁴⁸ *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*. La legge conferisce al Governo il potere di emanare decreti legislativi in cui dovranno essere indicate le funzioni amministrative da mantenere in capo allo Stato, le funzioni e i compiti da attribuire alle Regioni nell'ambito di ciascuna materia, individuare le procedure e gli strumenti di raccordo che consentano la coordinazione e la collaborazione tra gli enti locali, tra regioni e tra diversi livelli di governo anche con eventuali interventi sostitutivi in caso di inerzia, individuare modalità e procedure per il trasferimento del personale statale, modalità con le quali l'amministrazione statale può avvalersi di uffici regionali o locali d'intesa con gli stessi per la cura di interessi nazionali, condizioni e modalità di accesso dei cittadini fuori dal luogo di propria residenza ai servizi di cui necessitano, modalità di trasferimento di funzioni a strutture idonee che non richiedono l'esercizio esclusivo di regioni ed enti locali (art.3). Le Regioni provvedono a conferire funzioni e compiti a Province, comuni e altri enti locali quando non è richiesto l'esercizio unitario a livello regionale (art.4). I criteri da seguire per il conferimento delle funzioni sono:

trasferimento di funzioni finalmente completo, senza ritagli o riserve di competenza statale, attraverso l'inserimento di criteri per il Governo da seguire nella distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di amministrazione. Uno di questi criteri fu il principio di sussidiarietà secondo il quale l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative sarebbe dovuta avvenire a favore dei Comuni, Province e Comunità montane ad esclusione di quelli incompatibili con le dimensioni territoriali, associative e organizzative che sarebbero state affidate alle Regioni. Un principio che muoveva dalla realtà più "bassa" per poi salire verso l'alto in base a valutazioni sulla natura e dimensione degli interessi in gioco e la capacità di ciascun ente di soddisfarli.⁴⁹ Il quadro venne completato da una serie di leggi⁵⁰ e di decreti

a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;

b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;

c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;

d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;

e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;

g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;

i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;

l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

⁴⁹ P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2009.

⁵⁰ In particolare le leggi nn. 127/1997 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" ; 191/1998 "Modifiche e integrazioni alle leggi 15 marzo 1997 n. 59 e 15 maggio 1997 n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni"; 50/1999 "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998".

legislativi (di cui il più completo è senza dubbio il 112/1998⁵¹) che nel conferire poteri e funzioni alle amministrazioni regionali e locali apportarono modifiche sostanziali⁵² al quadro costituzionale senza revisionarne il testo.

Per lo svolgimento delle loro funzioni alle Regioni venne riconosciuta autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, da coordinare con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni; ogni Regione, inoltre, fu dotata di un proprio demanio e patrimonio secondo disposizioni di legge. Ad un'ampia autonomia sul versante della spesa furono previsti, come contrappeso, dei limiti sul lato delle entrate, costituite da tributi propri e quote di tributi erariali per le necessità di ciascuna regione, in aggiunta a contributi speciali per far fronte a scopi determinati.

L'attuazione del regime finanziario delle Regioni ebbe inizio con un intervento restrittivo dell'autonomia tributaria delle Regioni. La legge n. 281/1970⁵³ vietò alle Regioni di imporre tributi propri e concesse il diritto ad ottenere l'ammontare del gettito di alcune imposte statali e la possibilità di modificare l'aliquota di altri tributi erariali, mentre venivano istituiti fondi per il finanziamento delle attività regionali a destinazione vincolata. Fu necessario attendere la legge n. 133/1999, nel quadro della più ampia riforma delle "leggi

⁵¹ "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59", con tale provvedimento si disciplina la distribuzione di competenze amministrative nel settore dello sviluppo economico che attiene alle materie agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fiere mercati e commercio, turismo e industria alberghiera, territorio e urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile, salute umana e veterinaria, polizia amministrativa regionale e locale. Inoltre vengono conferite ai Comuni le funzioni relative allo sportello unico per le attività produttive.

⁵² Riforma organica della Presidenza del Consiglio, della struttura del Consiglio dei Ministri e dell'ordinamento dei Ministeri: è stata operata una riduzione degli apparati ministeriali: i ministeri sono divenuti *dodici*; il personale è stato raggruppato in un ruolo unico, in modo da assicurarne la mobilità; si è sancito il principio della flessibilità nell'organizzazione, stabilendo – salvo che per quanto attiene al numero, alla denominazione, alle funzioni dei ministeri ed al numero delle loro unità di comando – una ampia *delegificazione* in materia; sono state istituite dodici Agenzie indipendenti con funzioni tecnico-operative che richiedono particolari professionalità e conoscenze specialistiche, nonché specifiche modalità di organizzazione del lavoro si è provveduto alla concentrazione degli uffici periferici dell'amministrazione statale con la creazione degli Uffici Territoriali del Governo (UTG) che hanno assorbito le prefetture; Misure di semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa Innovazioni in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche relazioni nonché in materia di edilizia scolastica

⁵³ Legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"), c.d. legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario.

Bassanini”, per un’attuazione dell’autonomia tributaria e finanziaria delle Regioni in armonia con le disposizioni costituzionali. Sulla base di tale riforma fu riconosciuta alle Regioni un tributo proprio, l’Irap (imposta regionale sulle attività produttive), un’addizionale regionale all’Irpef , una compartecipazione all’Iva e una serie di tributi minori.

Il quadro sul modello regionale originario è completato dal regime dei controlli sull’esercizio dei poteri amministrativi e legislativi delle Regioni. La Costituzione prevedeva un controllo di legittimità sugli atti amministrativi esercitato in forma decentrata da un organo dello Stato istituito con legge⁵⁴ e un controllo di merito nei casi determinati da legge dello Stato, con l’effetto di provocare un riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale (art 125 Cost.). Il controllo sull’attività legislativa invece era di tipo preventivo : ogni legge approvata dal Consiglio era comunicata al Commissario che poteva approvarla nel termine di trenta giorni, salvo opposizione del Governo che se riteneva che la legge eccedesse la competenza regionale o contrastasse con gli interessi nazionali o di un’altre Regioni, la rinviava al Consiglio per un riesame dell’atto. Qualora l’atto ottenesse nuovamente l’approvazione a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio, il Governo poteva sollevare giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale nel termine di quindici giorni o giudizio di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere (127 Cost.).

Come si evince da questo breve *excursus*, nel quadro costituzionale originario l’attività regionale era fortemente influenzata e subordinata a una continua ingerenza statale. Questa poteva avvenire ora attraverso una legge che, fissando i principi fondamentali coprisse anche parte della disciplina di dettaglio (prerogativa regionale), ora con un intervento invasivo della sfera di competenza legislativa regionale giustificato dalla necessità di tutela di un interesse nazionale, di esigenze unitarie o in virtù del rispetto degli obblighi

⁵⁴ Art. 41 della legge n.62/1953 disciplina la *Commissione di controllo sull’amministrazione regionale* istituita presso ogni capoluogo di Regione, nominata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell’Interno. È formata dal Commissario del Governo, da un magistrato della Corte dei Conti, da tre funzionari dei ruoli civili delle amministrazioni, da due esperti nelle discipline amministrative.

internazionali o comunitari. Anche sul fronte dei controlli, il carattere preventivo dell'intervento statale incideva sull'azione regionale; infatti il rinvio governativo imponeva il rispetto di alcuni principi per l'approvazione della nuova delibera, mancando il quale lo Stato poteva impugnare l'atto.

I.1.2.4 Interesse nazionale e prevalenza statale

Di particolare interesse ai fini della caratterizzazione del regionalismo fu l'utilizzo del limite generale di merito della potestà legislativa regionale stabilito dall'art. 117 Cost. che vietava alla legge regionale di porsi in contrasto con l'interesse nazionale e quello di altre Regioni.

L'interesse nazionale era utilizzato come parametro per il controllo di merito esercitato in via preventiva dal Governo e successivamente, in caso di contrasto, dalle Camere, con cui veniva valutata l'opportunità o meno dell'atto in relazione all'indirizzo governativo ovvero «all'*idem sentire* che aggrega in via permanente tutte le componenti della comunità statale al di là delle diverse impostazioni ideologiche»⁵⁵. L'interesse nazionale può essere definito come *l'insieme degli interessi fondamentali e permanenti del popolo, considerato non solo nella sua attuale e puntuale esistenza, ma come nazione, ossia come collettività unita dalla volontaria accettazione di un destino comune*. Tuttavia, la cura dell'interesse nazionale spetta allo Stato come anche la determinazione di quando questo ricorra sia come presupposto sia come limite di esercizio di un potere. Di qui la tendenza a confondere l'interesse nazionale con l'indirizzo politico di maggioranza o con le finalità che lo Stato intende raggiungere con le sue leggi⁵⁶.

Nel corso del tempo esso da limite di merito viene però trasformato in un limite di legittimità⁵⁷, che presuppone la fissazione in via generale e astratta di

⁵⁵ Cfr. P. Cavalieri, *Diritto Regionale*, Padova, 2000.

⁵⁶ M. Mazziotti di Celso, *Legge regionale in Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, 1990.

⁵⁷ Sulla conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità vedi L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova 1992; Id., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm." 1971, III, 3 ss., 39.; A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.* 2001, 345 s., e R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum QC*; R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*,

ambiti sottratti all'autonomia regionale con il ricorso alla Corte Costituzionale in caso di conflitto, attraverso una serie di meccanismi e strategie adottate dal legislatore statale. Il primo passo in questa trasformazione si è avuto con l'innesto di considerazioni relative al livello degli interessi nella definizione dei vari limiti di legittimità. Un primo richiamo agli interessi venne effettuato attraverso il limite territoriale, in quanto la delimitazione geografica, pur non sufficiente a definire l'ambito dell'azione regionale, era comunque necessaria per una valutazione degli interessi perseguiti dalla Regione⁵⁸ in comparazione con gli interessi extraregionali toccati di riflesso dall'intervento.

La valutazione degli interessi si collegava anche al limite imposto nell'art 120 Cost. (testo originario): il divieto di ostacolare il mercato nazionale infatti ha operato come la *commerce clause* americana, nel senso di indurre il giudice di legittimità a verificare le ripercussioni delle leggi regionali sul sistema economico nazionale⁵⁹.

Un altro limite in cui si avvertiva forte l'esigenza di garanzia di interessi nazionali era senza dubbio il rispetto degli obblighi internazionali, derivante dal principio dell'esclusiva appartenenza allo Stato della soggettività di diritto internazionale. Solo lo Stato poteva contrarre obblighi e assumere responsabilità in campo internazionale con proprie disposizioni ed era esclusa qualsiasi deroga delle Regioni. Di conseguenza la sussistenza di un prevalente interesse nazionale era giustificata in sé dalla natura della competenza stessa.

relazione svolta al convegno *Il ruolo della legge oggi - Modelli costituzionali ed esperienze a confronto* (Seconde Giornate italo-spagnolo-brasiliane: Palermo, 24-25 settembre 2009).

Di contrario avviso si possono segnalare C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976; A. D'Atena, *Legge regionale (e provinciale)* in Enc. dir., XXIII, Milano, 1973.

⁵⁸ Ad esempio nella sentenza 829/1988 la Corte costituzionale afferma che: "al di là delle finalità in relazione alle quali le regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate. Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali[...]. In base a questi principi, riprodotti dalla totalità degli statuti regionali e, per quel che qui concerne, dagli artt. 1-5 dello Statuto toscano, si legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima.

⁵⁹ Cfr. R. Bin, voce *Legge regionale*, in *Digesto pubb.*, IX, 1994.

Il costante richiamo all'interesse nazionale provocò il particolare fenomeno definito come "ritaglio delle materie" nella definizione delle competenze legislative delle Regioni. La tecnica del ritaglio nacque già con nell'ambito del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni speciali⁶⁰ e proseguì poi anche per le competenze delle Regioni ordinarie. Le materie regionali venivano "frantumate" per riservarne delle parti di diversa ampiezza alla competenza statale sulla base di "un'ipotetica linea di confine data – appunto - dagli interessi nazionali"⁶¹. Lo Stato poteva stabilire quali settori o quali aspetti di ciascuna materia dovevano essere disciplinati in forma necessariamente unitaria, di modo che all'interno di un'unica materia potevano rivenirsi diverse sfere di competenza in considerazione degli interessi in gioco. Lo Stato utilizzava in sostanza l'interesse nazionale non più solo nell'ambito del controllo di merito della legge regionale, bensì quale vero e proprio criterio per la (ri)definizione dell'ambito materiale previsto dall'art. 117 Cost.

Nei rapporti con le regioni ordinarie, il ritaglio delle materie iniziò ad operare nel corso del trasferimento di funzioni amministrative effettuato con i primi decreti delegati del 1972, per proseguire con il successivo trasferimento operato con il d.p.r. 616/1977⁶², anche se in quest'ultimo decreto veniva richiamata l'esigenza di un trasferimento per "settori organici" di competenza. Il d.p.r. in questione mantenne il livello degli interessi come criterio di delimitazione delle competenze e di attrazione di settori e attività nella sfera statale con l'avvallo della giurisprudenza costituzionale⁶³. Inoltre, tramite la legislazione di settore, si rimodellò di continuo questo complesso sistema di attribuzioni anche attraverso la creazione di meccanismi⁶⁴ che benché

⁶⁰ C. Mortati, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in *Giur. Cost.*, 1956.

⁶¹ F. Trimarchi Banfi, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in ISAP, *St. preliminari sulle leggi cornice per le regioni*, Milano 1968, corsivo aggiunto.

⁶² Il riferimento all'interesse nazionale è particolarmente evidente nelle disposizioni relative all'agricoltura: lo stato conserva gli interventi relativi agli impianti di interesse nazionale, collegati con la produzione agricola e zootecnica (art.67); gli interventi di interesse nazionale per la regolamentazione del mercato agricolo (art.71); interventi per la ricerca e la sperimentazione scientifica di interesse nazionale in materia agricola (art.71)

⁶³ Corte cost., sent. n. 177/1988 per cui: "non si può affatto escludere che, in considerazione della rilevanza che in alcuni casi può assumere l'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale".

⁶⁴ P. Caretti, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni n.6/2002*, p.951 ss.

operassero sul piano amministrativo, producevano forti ripercussioni sull'autonomia legislativa.

Uno di questi strumenti fu l'invenzione statale della "funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario"⁶⁵ in tutte le materie trasferite con la legge finanziaria del 1970. La stessa Corte costituzionale giustificò questa disposizione affermando che la funzione di indirizzo e coordinamento "*rappresenta, per così dire, il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni*"⁶⁶ che l'art 117 Cost. espressamente prescriveva. Il fondamento costituzionale della funzione in questione era da rintracciarsi, secondo la Corte, in un nucleo di "*fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale*"⁶⁷; esso non si poneva quindi come limite ulteriore all'autonomia regionale, ma come espressione dei limiti costituzionalmente prefissati⁶⁸. La funzione di indirizzo e coordinamento veniva attuata per lo più attraverso provvedimenti del Governo autorizzati con legge statale che potevano riversarsi sia sull'attività legislativa che sull'attività amministrativa regionale. Il Governo, nell'esercizio dei suoi poteri, doveva contemperare le esigenze unitarie con quelle autonomistiche, mentre la Corte valutava *ex post* che l'intervento statale, tenuto conto degli interessi in gioco, fosse giustificato da esigenze unitarie non frazionabili. Requisito imprescindibile di validità degli atti governativi di indirizzo e coordinamento era il rispetto del principio di

⁶⁵ Art. 17, lett. a), legge n. 281/1970.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 39/1971 con cui la Corte si pronunciava proprio sulla legge finanziaria 281/1970: "*Di guisa che, unitariamente interpretato, l'art. 17 vuole che alle Regioni siano assegnate per intero le materie indicate nell'art. 117 della Costituzione; ma vuole, d'altro lato, che, sia attraverso la esplicita enunciazione dei "principi fondamentali", di cui allo stesso art. 117, sia in altre e diverse forme, che non si risolvano in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie, lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale: giacché le Regioni, lungi dal contrapporsi, ne costituiscono articolazioni differenziate. Ed in questo senso la norma denunciata rappresenta, per dir così, il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione).*

⁶⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 340/1983

⁶⁸ Cfr. Cort.Cost., sent. n. 177/1988: "*la funzione di indirizzo e coordinamento, ancorché non espressamente classificata e definita da norme costituzionali, è stata configurata da questa Corte, non già come manifestazione di un limite "ulteriore", ma piuttosto come pura espressione dei limiti costituzionalmente prefissati alla potestà legislativa e amministrativa delle regioni.*"

legalità sostanziale: il potere governativo doveva fondarsi su una espressa previsione di legge che doveva contenere anche i criteri guida per il suo esercizio. La violazione di tale principio poteva portare o all'annullamento della disposizione nel giudizio di legittimità costituzionale o l'annullamento dell'atto amministrativo in un conflitto d'attribuzioni⁶⁹. Altro requisito riguardava la forma dell'atto governativo. Questo non poteva essere emanato con decreto ministeriale, ma richiedeva la delibera del Consiglio dei Ministri. Anche questo requisito poteva essere oggetto di verifica da parte della Corte costituzionale sia per la legittimità dell'atto governativo⁷⁰ sia per la legge che istituisce il potere⁷¹.

Un altro potere del Governo utilizzato come mezzo per attrarre competenze in nome dell'interesse nazionale fu il potere sostitutivo, spesso collegato con la stessa funzione di indirizzo e coordinamento. Esso nacque con lo scopo di garantire il rispetto degli obblighi comunitari nelle ipotesi di inerzia delle regioni ed evitare così una responsabilità dello Stato⁷². Nel corso del tempo l'applicazione del potere sostitutivo si estese anche alle competenze trasferite in virtù della funzione di indirizzo e coordinamento, infatti i due istituti hanno un fondamento comune, il richiamo all'interesse nazionale, e lo stesso obiettivo, quello di garantire unità e coerenza all'ordinamento. Da un lato, in sede di indirizzo e coordinamento, il Governo elaborava norme (aggiuntive rispetto ai principi fissati dalle leggi) che servivano a definire standard di comportamento cui dovevano conformarsi le Regioni; dall'altro, esercitando il potere sostitutivo, lo Stato si assicurava che il quadro normativo definito per legge o con gli atti governativi non solo veniva rispettato come limite "negativo" (le violazioni del quale si rifletterebbero infatti sulla validità degli atti regionali difformi) ma anche applicato "in positivo" (l'inerzia giustificando la sostituzione)⁷³.

⁶⁹ Cfr., ad es., Corte cost., sent. nn. 150/1982; 307/1983; 223/1984 30/1992; 384/1992; 486/1992.

⁷⁰ Cfr. Corte cost., sent. nn. 304/1987, 148/1991, 204/1991, 422/1991, 453/1991, 384/1992, 486/1992.

⁷¹ Cfr. per es. Corte cost., sent. n. 49/1991.

⁷² Si vedano le leggi nn. 153/1975 e 352/1976, nonché l'art. 6, c. 3, d.p.r. n. 616/77 e l'art. 11 della legge n. 86/1989.

⁷³ R. Bin, voce *Legge regionale*, cit.

Come si evince dalle considerazioni appena esposte l'interesse nazionale poteva assumere numerosi aspetti ed applicazioni e non era facile ricondurlo a una definizione unitaria. D'altronde la stessa Corte nella sentenza 177/1988 precisava che *“l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto”* . In realtà, la rilevanza di questa sentenza va ben oltre l'ambito specifico della definizione dell'interesse nazionale. Il caso sottoposto alla Corte riguardava l'impugnazione delle norme della legge 22 dicembre 1984 n.892 (norme sulla gestione provvisoria delle farmacie rurali) da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Regione Toscana e Regione Lombardia. Le censure mosse dai ricorrenti riguardavano alcune disposizioni in materia di sanità e di servizi farmaceutici che rilevavano, a loro avviso, un carattere specifico e di dettaglio, al di fuori quindi, della competenza statale in materia di principi fondamentali. La Corte Costituzionale esclude innanzitutto che tali norme potessero essere considerate principi fondamentali della materia o norme espressive di scelte politico legislative fondamentali. Al contrario, sostenne che in questo caso si fosse in presenza di una disciplina che aveva il carattere della temporaneità e una natura sostanzialmente provvedimentale, in quanto appariva diretta a sanare una situazione particolarissima che il legislatore nazionale, nel suo discrezionale apprezzamento, aveva considerato di dover risolvere. Neppure sotto il profilo strutturale poteva riconoscersi alle disposizioni impuginate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si trattava di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo erano insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedevano, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione⁷⁴.

⁷⁴ F. Cerrone, *Indirizzo e coordinamento e disposizioni di dettaglio*, in *Giur. Cost.*, 1988.

La Consulta esclude inoltre di essere in presenza di un atto di indirizzo e coordinamento in quanto mancavano tanto i caratteri strutturali quanto quelli sostanziali⁷⁵. Le norme in esame venivano ritenute legittime ricorrendo alla figura dell'interesse nazionale che, a giudizio della Corte, poteva giustificare interventi del legislatore statale sia di tipo generale e astratto che dettagliato e concreto. La ragione di ciò era che al fine di raggiungere lo scopo prefissato le leggi che tutelano l'interesse nazionale non potevano tenere in considerazione la diversa ripartizione delle competenze, ma dovevano tener conto delle esigenze del caso. L'interesse nazionale poteva essere tutelato, in via indiretta, tramite la funzione di indirizzo e coordinamento per le attività amministrative regionali, ma anche in via diretta attraverso una disciplina statale. Il giudice delle leggi si rese perfettamente conto che proprio questa natura dell'interesse nazionale lo rendeva un' "arma" nelle mani dello Stato per aprire un varco nella determinazione delle competenze, per questa ragione era necessario elaborare dei criteri di giudizio in grado di preservare l'autonomia regionale da abusi del legislatore statale che potevano tradursi in "un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione" ha stabilito tra le due sfere di governo. I criteri elaborati dalla giurisprudenza furono: la valutazione sulla rilevanza dell'interesse nazionale non doveva essere irragionevole, arbitraria o pretestuosa e comportare un'ingiustificata compressione del potere regionale⁷⁶; la soddisfazione dell'interesse, per la sua natura, non possa avvenire che attraverso una disciplina che travalichi le funzioni regionali e che questa sia attinente al tema oggetto della normativa in questione (infrazionabilità dell'interesse)⁷⁷; l'interesse risulti imperativo o stringente oppure esiga un intervento urgente per la sua realizzazione⁷⁸; che l'intervento statale risulti sempre giustificato e nei limiti necessari alla realizzazione dell'interesse sotteso⁷⁹. Nel caso di specie oggetto dell'impugnazione era un fenomeno diffuso su tutto il territorio nazionale, ma

⁷⁵ Rispetto del principio di legalità sostanziale e autorizzato con legge dello Stato, che deve contenere anche i criteri per il suo esercizio.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 49/1987.

⁷⁷ Vedi Corte cost., sentt. nn. 340/1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 304/1987.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 49/1987.

che riguardava un aspetto sostanzialmente marginale rispetto alla materia di competenza regionale “assistenza sanitaria”, così la Corte si limitò a verificare che l’interesse sottoseso oltre che infrazionabile, fosse frutto di una scelta non irragionevole e perseguito con atti normativi adeguati.

La sentenza⁸⁰ in commento allargò il campo d’azione dell’interesse nazionale offrendo oltre che una tutela indiretta attraverso la funzione di indirizzo e coordinamento o i poteri sostitutivi una tutela diretta, consentendo allo Stato di intervenire in materie di competenza regionale anche con una propria disciplina di dettaglio tutte le volte che la tutela di esigenze unitarie lo richieda.

I.1.3 Lo sviluppo del principio di leale collaborazione nel pensiero dottrinario, nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale

I rapporti tra lo Stato e le Regioni erano dunque chiaramente improntati su un rigido criterio di separazione delle competenze: questo modello duale – o garantista – fu considerato dai costituenti il migliore al fine di garantire proprio le attribuzioni competenziali regionali⁸¹.

In armonia con tale impostazione di fondo, non erano previste a livello costituzionale forme di raccordo tra l’ente Stato e l’ente Regione, posto che il disegno ordinamentale prevedeva, in astratto, che entrambi esercitassero le competenze ad essi riservate senza alcun tipo di contatto reciproco.

Il disegno previsto dalla Assemblea Costituente si è però rivelato fallace, posto che ogni stato composto necessita di un rapporto tra unità e pluralità che determina, da un lato, l’esistenza di zone nelle quali ci sia una sovrapposizione di interessi e quindi di competenze e, dall’altro, la necessità di meccanismi attraverso i quali il centro possa assumere su di sé la competenza di una

⁸⁰ Per un esame critico di questi profili della sentenza n. 177 del 1988 si veda F. Trimarchi Banfi, *Nuovi risvolti positivi per l’interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, 1988, 3 ss; C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur.Cost.*, 1, 1988

⁸¹ A. Ruggeri, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2006 (www.federalismi.it).

determinata materia per la tutela di interessi unitari⁸². Il modello di federalismo duale sembra, in generale, scontare una carenza strutturale, tanto da rivelarsi inadeguato di fronte all'emergere delle esigenze dello stato sociale. In tutte le esperienze federali, infatti, «la perdita delle nettezza e della precisione nell'attribuzione delle responsabilità e nell'esercizio delle competenze ha parallelamente sollevato il bisogno di collaborazione, imponendo la predisposizione di meccanismi di raccordo e di coordinamento intergovernativo»⁸³. Tanto che, anticipando quanto si vedrà in seguito, autorevole dottrina ha esplicitamente affermato che “il modello del federalismo duale o competitivo sia ormai un ricordo del passato: tutti i modelli federali sono ormai più o meno improntati al modello cooperativo”⁸⁴. Oppure, in termini ancora più ampi, si è individuato nel *principium cooperationis* – contrapposto allo schema duale “ispirato ad una logica veterogarantista che [...] non può oramai più trovare (se mai davvero ha trovato...) accoglienza né in seno alla Carta né nel diritto costituzionale vivente” – la modalità essenziale alla quale devono conformarsi sia le relazioni interorganiche, sia quelle intersoggettive⁸⁵.

Queste esigenze hanno finito per caratterizzare anche lo scontro politico italiano tra lo Stato e le Regioni – pur non potendosi qualificare il nostro ordinamento come federale; il primo costantemente in cerca di far valere le istanze centrali, le seconde intente nello sforzo di ricercare spazi di autonomia più marcati o, perlomeno, di mantenere le competenze che la Costituzione espressamente assegnava loro.

I.1.3.1 L'elaborazione legislativa e dottrina

⁸² In generale, sul passaggio dal federalismo duale al federalismo cooperativo, vedi G. Bognetti, *Federalismo*, in *Dig. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 273 ss.

⁸³ T. Groppi, *Il federalismo*, Laterza, 2004, p. 10.

⁸⁴ B. Caravita, voce *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano 2006, 5735.

⁸⁵ A. Ruggeri, *Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su se, come e cosa riscrivere della legge fondamentale)*, in *federalismi.it*, n. 13/2007, p. 20 (www.federalismi.it).

Di questo scontro ne sono diventati arbitri sia il legislatore statale, sia la Corte costituzionale; il primo, fin dagli anni '50, ha cercato di fornire rimedi, i quali dovevano passare forzatamente attraverso la cooperazione tra i due enti interessati; la seconda, dall'altro, giudicando sulla legittimità dei rimedi forniti ha tratteggiato in maniera sempre più netta i confini della nostra esperienza di regionalismo cooperativo.

Prima di iniziare la disamina sono però necessarie alcune precisazioni di ordine sistemico. Occorre innanzitutto circoscrivere il campo di applicazione del principio di leale collaborazione; nel silenzio della Costituzione, che non lo eleva, almeno formalmente, a principio generale suscettibile di una applicazione costante in tutti i rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni, esso e il suo campo di applicazione va distinto dalle forme di partecipazione regionale ad attività statali espressamente sancite in Costituzione e sopra analizzate⁸⁶. Tutte queste attività costituzionali delle Regioni esulano dall'applicazione del principio di leale collaborazione nella accezione in cui esso è stato sviluppato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale; il suo campo di applicazione è, infatti, quello delle interferenze nell'esercizio, da parte dello Stato e delle Regioni, di competenze omogenee o, volendo usare le parole della Consulta, nei casi di "interferenze dovute ad un collegamento obiettivo indissolubile fra i rispettivi ambiti di competenza"⁸⁷.

Circoscritto in questo modo l'ambito di applicazione del principio in oggetto, occorre a questo punto soffermarsi su una digressione, utile ai fini del percorso ricostruttivo che qui si intende effettuare. La cooperazione, tanto ascendente (dal basso verso l'alto) quanto discendente (dall'alto verso il basso), ha sempre formato un binomio inscindibile con il tema dei raccordi; è impossibile, infatti, studiare il tema della cooperazione tra lo Stato e le Regioni senza approfondire i meccanismi attraverso i quali essa concretamente opera. Storicamente i raccordi si dividono in intraorganici (tra organi della stessa amministrazione),

⁸⁶ Vedi per tutti A. Anzon, *I poteri delle Regioni*, Giappichelli, 2008, p. 188.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 64/1987. In dottrina si è parlato di «zone grigie» nelle quali opererebbe il principio di leale collaborazione; vedi A. Bassanini, *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema delle autonomie locali*, Roma, 1972, p. 24 ss; A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni*, in *Dir. Soc.*, 1983, p. 439.

interorganici (tra organi di amministrazioni diverse) e intersoggettivi (tra enti diversi, ad es. Stato e Regioni). Questi ultimi si dividono a loro volta in raccordi per organi, i quali prevedono l'istituzione di organismi con la partecipazione di rappresentanti dei diversi enti, e raccordi per atti, attraverso i quali si modula con diverse intensità la partecipazione degli enti, passando dalla semplice richiesta di informazione alla previsione del raggiungimento di un'intesa. I raccordi per organi e quelli per atti non possono inoltre essere separati, vista la loro intima connessione; per meglio comprendere la loro connessione, basti pensare che quando si prevede la necessaria stipula di un atto alla cui formazione partecipano rappresentanti di enti diversi (raccordo per atto), questa deve avvenire in luogo a ciò deputati (raccordo per organi; ad es. l'intesa stipulata in sede di Conferenza Stato-Regioni). E così nel momento in cui si prevede un raccordo per atti, necessariamente si deve anche prevedere che lo stesso sia raggiunto attraverso strutture a ciò idonee.

In questo contesto tendono a sfumare le diverse classificazioni astrattamente possibili per l'analisi del principio di leale collaborazione, anche alla luce del concreto utilizzo di esso fatto dal legislatore e avallato sostanzialmente dalla Corte costituzionale.

Il principio è infatti oggettivizzato in meccanismi procedurali idonei a "indennizzare" le regioni della perdita di competenze a vantaggio dello Stato, che a sua volta è legittimato ad invadere sfere materiali non proprie per tutelare interessi unitari.

Come detto in precedenza, gli arbitri dello scontro tra Stato e Regioni sono diventati il legislatore ordinario e la Corte costituzionale, posto che la Costituzione non prevedeva meccanismi adeguati attraverso i quali Stato e Regioni potessero "dialogare" e "cooperare". La Costituzione prevedeva solamente la Commissione parlamentare per le questioni regionali quale unica sede di rappresentanza al centro delle istanze territoriali⁸⁸. La Commissione,

⁸⁸ L'originario art. 126 Cost., in relazione allo scioglimento del Consiglio regionale da parte del Presidente della Repubblica, prevedeva che: «Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica». La Commissione è stata disciplinata dagli artt. 52 e 53 della l. n. 62 del 1953. In particolare, l'art. 52 prevedeva che «La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126, quarto comma,

ampliando i propri compiti consultivi oltre i casi di scioglimento del Consiglio regionale stabiliti dall'art. 126 Cost.⁸⁹, ha svolto una funzione consultiva soprattutto nell'ambito dei primi trasferimenti di funzioni alle Regioni durante gli anni '70. In tale contesto la Commissione riuscì ad imporsi come luogo di mediazione degli interessi statali e regionali e le stesse leggi di delega hanno introdotto il principio della necessaria partecipazione della Commissione al trasferimento di funzioni⁹⁰. L'attività della Commissione si è concentrata in particolar modo sulle attività governative, non riuscendo invece ad esplicare alcun ruolo in caso di disegni di legge di rilevanza regionale; ciò a causa del ritardo con cui i regolamenti parlamentari hanno disciplinato tale attività della Commissione. Solo alla fine degli anni '80 si è infatti provveduto a modificare l'art. 40 reg. Sen. e l'art. 102 reg. Cam. che disciplinano la possibilità per le Commissioni competenti per materia di richiedere un parere alla Commissione per le questioni regionali e che tale parere sia allegato alla relazione da trasmettere in aula. Alla mancanza di chiarezza sulle funzioni della Commissioni, i cui interventi si caratterizzavano per il fatto di essere previsti di volta in volta da singole leggi, si aggiunge un difetto per così dire "originario"; la mancanza, cioè, nella sua composizione di membri delle Regioni che potessero effettivamente svolgere un'opera di rappresentanza degli interessi regionali.

Nella mancanza di indicazioni nel testo costituzionale originario, la cooperazione tra i diversi livelli territoriali della Repubblica è avvenuta per via

della Costituzione, è composta di quindici deputati e quindici senatori designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità. Essi rimangono in carica per la durata delle legislature delle rispettive Camere. La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari. I membri della Commissione non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere.».

Sulla Commissione vedi C. Chimenti, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979; Id. *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Giappichelli, 1989; P. Costanzo, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione – art. 121-127*, Zanichelli, 1990; G. Rolla, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit.

⁸⁹ G. Miele, *La Regione*, in P. Calamandrei-A. Levi, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 260, prefigurava che tale organo, estendendo le sue funzioni oltre il dato meramente testuale, sarebbe diventato l'organo consultivo principale per il Governo nelle questioni regionali.

⁹⁰ V. art. 17, l. n. 281/1970, secondo il quale ; art. 8, l. n. 382/1975

legislativa; attraverso la legge si sono infatti affermate sedi e mezzi di cooperazione *praeter Constitutionem*, a testimonianza del fatto che il legislatore non è mai stato insensibile, al di là del dato testuale costituzionale, alla necessità che i vari livelli territoriali si coordinassero nello svolgimento di alcune funzioni. Il coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio è però avvenuto grazie alla mediazione degli organi esecutivi statale e regionali, con un progressivo esautoramento di quelli legislativi. Gli organi e i meccanismi di raccordo previsti dal legislatore sono stati da sempre incentrati sulla cooperazione a livello amministrativo, e quindi con il coinvolgimento degli esecutivi.

E così, già prima che le Regioni ordinarie trovassero la propria disciplina legislativa, i decreti attuativi degli statuti speciali prevedevano forme di raccordo con lo Stato per l'esercizio coordinato di alcune funzioni amministrative mediante accordi per atti⁹¹, o mediante l'avvalimento da parte della Regione, per lo svolgimento di funzioni ad essa trasferite, di uffici rimasti nell'organizzazione statale⁹². Successivamente alla istituzionalizzazione delle Regioni ordinarie vennero istituiti per legge, ma anche in via amministrativa⁹³, una corposa serie di accordi Stato-Regioni consistenti in accordi di tipo procedurale e accordi per organi⁹⁴.

⁹¹ Vedi, ad es., art. 4, c. 2, d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, secondo il quale in Sicilia «per quanto concerne le assicurazioni sulla vita e quelle individuali sugli infortuni, l'Assessorato esercita le attribuzioni del Ministero previa intesa con quest'ultimo»; l'art. 4 del d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133 secondo il quale «gli statuti degli istituti di credito di diritto pubblico e delle banche di interesse nazionale aventi la sede centrale in Sicilia, sono approvati con decreto del Ministero per il Tesoro (...) d'intesa con il Presidente della Regione Sicilia». In Sardegna, *ex art. 17, u.c.*, d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327 dispone che «l'aliquota di imposta camerale da applicare nella circoscrizione di ciascuna camera (di commercio, industria, agricoltura) sarda, nei limiti massimi stabiliti dalla legge dello Stato, sarà fissata con decreto del Presidente della Giunta regionale, d'intesa col Ministero dell'industria e del commercio», mentre *ex art. 18, c. 2, del medesimo d.P.R.*, per quanto riguarda «fiere, mostre ed esposizioni sarde, che abbiano carattere interregionale, nazionale od internazionale, il Ministero dell'industria e del commercio adotterà i provvedimenti di sua competenza d'intesa con l'Amministrazione regionale». Nello stesso senso in Trentino-Alto Adige vedi gli artt. 25 e 26 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 e, per quanto riguarda l'aliquota camerale in Friuli Venezia Giulia, l'art. 10 del d.P.R. 26 agosto 1969, n. 1116.

⁹² Cfr., ad esempio, art. 1, d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 78; art. 7 e art. 9 d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327; art. 2 d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1532.

⁹³ Vedi il piano agricolo nazionale approvato in seguito alla legge n. 984 del 1977.

⁹⁴ Vedi ad es., la l. n. 281/1972, la l. n. 382/ e il d.P.R. n. 616/77. Per una panoramica su tali accordi si veda C. Desideri-L. Torchia, *I accordi fra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, 1986; D. Sorace, *Rapporti fra Governo e Regioni*, in Consiglio regionale della Toscana, *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, Firenze, 1982.

I primi consistevano nel riconoscimento del potere in capo alle Regioni di partecipare a procedimenti amministrativi regionali, o avendo il potere di iniziativa degli stessi, o essendo prevista una loro audizione o il raggiungimento di un'intesa tra gli organi statali e quelli regionali. I secondi consistevano invece nella creazione di apposite sedi di raccordo per lo più con funzioni consultive⁹⁵. Simili raccordi si svilupparono soprattutto nel campo della partecipazione regionale alla definizione di politiche centrali nel caso in cui queste interagivano con o condizionavano competenze regionali; oggetto del raccordo non era quasi mai, invece, la ripartizione delle funzioni, disposta con legge statale. Ciò aveva come conseguenza il fatto che le posizioni dei soggetti interessati fossero non livellate, posto che lo Stato aveva sempre la facoltà ultima di organizzare in maniera definitiva la materia oggetto del raccordo⁹⁶; la cooperazione si svolgeva a livello verticale e in queste sedi, gli esponenti delle autonomie non hanno mai svolto un ruolo dirimente dal punto di vista politico. Attraverso simili raccordi si istituivano delle aree di co-governo tra amministrazione centrale e amministrazioni territoriali nell'esercizio di alcune funzioni amministrative nelle quali si intrecciavano in maniera indissolubile interessi di natura unitaria e nello stesso tempo territoriali. In particolare, le istanze cooperative sono emerse, come detto, nella attività di programmazione economica, legate a determinati settori quali, ad esempio, il Mezzogiorno, la sanità, l'agricoltura.⁹⁷ Per mezzo di tali pratiche si permetteva l'integrazione delle amministrazioni regionali in quelle statali, ma non si assicurava una posizione di parità⁹⁸. In tale contesto la cooperazione procedurale (*rectius*

Da ricordare, in particolare, anche se rimasto inattuato, l'art. 11 del d.P.R. n. 616/77 che prevedeva il compito per le Regioni di concorrere alla programmazione nazionale in tutte le materie, con piani di sviluppo regionale improntati ai principi sanciti a livello statale; sul tema vedi F. Bassanini, *I rapporti tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica*, in *Politica del diritto*, n. 2/1988.

⁹⁵ Si trattava di circa un centinaio di collegi, sui quali vedi, *ex multis*, G. Endrici, *La presenza regionale in organi statali*, in *Le Regioni*, 1979, p. 767 ss.

⁹⁶ Vedi F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 833.

⁹⁷ In generale, sui rapporti Stato-Regioni nella programmazione di settore, vedi S. Cassese-D. Serrani, *Regionalismo moderno, cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1980; G. Pastore, *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Quaderni Regionali Formez*, n. 36/1982.

⁹⁸ Per A. D'Atena, *Regione*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, p. 345, « la rete delle sedi collegiali, non solo non soddisfa le esigenze della collaborazione Stato-regioni, ma si presenta come l'espressione

attuata mediante raccordi che garantissero garanzie procedurali alle Regioni), attraverso la quale le Regioni e lo Stato erano compartecipi di alcune scelte, era vista come una sorta di risarcimento per le Regioni, a fronte della perdita di autonomia, a favore dello Stato, in aree dove invece sarebbero state competenti⁹⁹.

L'influenza di questi raccordi nella gestione delle funzioni amministrative non è comunque passata inosservata alla dottrina più attenta, la quale non ha mancato di precisare che, pur in assenza di regole precise dettate a livello costituzionale, lo stato unitario italiano stesse effettuando una virata verso un modello di gestione di alcune competenze incentrato su un principio cooperativo piuttosto che garantista¹⁰⁰.

Su un modello ispirato più al cooperativismo che al garantismo ha puntato anche lo Stato centrale che, con atti sub-costituzionali ha deciso di intervenire al fine di regolamentare i meccanismi cooperativi operanti a livello esecutivo. Ciò ha condotto, in un'ottica di semplificazione dei raccordi esistenti, alla istituzione della Conferenza Stato-Regioni, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni consultive, che diventerà, con il passare del tempo, luogo deputato alla mediazione tra l'esecutivo centrale e quelli regionali ogni qual volta ce ne fosse stato bisogno. In questa maniera veniva anche certificato definitivamente che la mediazione tra interesse centrali e interessi territoriali locali fosse affidata agli organismi del potere esecutivo, in luogo di quelli del potere legislativo, come forse sarebbe stato meglio.

Sulla configurazione di tale organismo, sui suoi poteri, sul suo operato e sul suo impatto nella gestione dei rapporti tra Stato e Regioni ci si soffermerà in

di un recupero centralistico più sofisticato di quello giuocato sul "ritaglio" delle materie, ma non per questo meno devastante per il sistema delle autonomie territoriali, che rischia di esserne completamente destrutturato».

⁹⁹ Secondo A. D'Atena, *Regione*, cit., p. 345-346, «la pseudo collaborazione [...] assolve principalmente alla funzione di esorcizzare il potenziale dissenso regionale, contribuendo a rendere – il più possibile – indolore il superamento del modello garantistico disegnato dalla Costituzione». L'A. riconosce una qualche valenza collaborativa esclusivamente ai raccordi di tipo procedimentale, e in particolar modo alle intese, mentre i raccordi di tipo organizzativo sarebbero totalmente inadeguati a «dar voce» alle istanze di ogni singola Regione, posto che mancherebbe un legame tra il rappresentante regionale e l'interesse da rappresentare. Su tale ultimo aspetto vedi anche C. Desideri-L. Torchia, *I raccordi fra Stato e Regioni*, cit. p. 114.

¹⁰⁰ Vedi, per tutti, S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 84 ss.; Id., *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2420 ss.

seguito. Per il momento occorre sottolineare, come è stato autorevolmente messo in luce, che il modello regionalista italiano originario subiva in questo modo una «doppia torsione»¹⁰¹, derivante dal fatto che alcuni tratti del garantismo permangono, affianco ad una affermazione del modello cooperativo, pur con pochi vantaggi per il sistema delle autonomie.

Si andava affermando, a costituzione invariata, un modello partecipativo alla gestione delle competenze tra Stato e Regioni. Tale spostamento sul versante cooperativo era ancorato, dalla migliore dottrina, all'art. 5 Cost. e trovava, quindi, un appiglio costituzionale, pur calato nel modello garantista insito nella ripartizione delle competenze per materie operato dagli artt. 117 e 118 Cost. In assenza di un dato testuale esplicito, si legittimavano costituzionalmente i meccanismi cooperativi diffusi, grazie ad un principio cooperativo *in fieri* presente nella Carta costituzionale, che trovava il suo appiglio testuale proprio nell'art. 5 Cost. L'applicazione di tale principio non era immediato e trovava, quindi, riscontro nelle leggi ordinarie e in generali in atti sub-costituzionali che attuavano, quindi, un principio immanente alla Carta costituzionale, pur in assenza di un esplicito richiamo¹⁰².

Lo sviluppo di meccanismi cooperativi mediante atti sub costituzionali ha trovato un altro importante momento di sviluppo nel corso degli anni'90 durante la terza devoluzione di competenze amministrative a regioni ed enti locali effettuata dal d.lgs. n. 112/98, in attuazione della legge n. 59/97 (la legge c.d. "Bassanini"). Nel trasferimento di funzioni si è, infatti, dato ampio risalto a meccanismi cooperativi, tanto che l'art. 4, c. 3, lett. d) della legge "Bassanini" richiama, tra i principi fondamentali che disciplinano il trasferimento di funzioni proprio il «principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione Europea».

¹⁰¹ T. Martinez-A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di diritto regionale*, Giappichelli, 2008.

¹⁰² Per questa impostazione vedi S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione*, cit., p. 2422 ss. Per l'A. il principio di collaborazione tra Stato e Regioni trova un suo fondamento *in fieri* nella Costituzione; questo dovrà poi essere attuato da fonti legislative. In generale sarebbe comunque da affermarsi la sostanziale estraneità della Costituzione a meccanismi negoziali che implicino confusione di funzioni e compartecipazione decisionale all'adozione di singoli provvedimenti. Si assisterebbe quindi ad uno scivolamento sul piano politico e gli effetti del raccordo andrebbero ricondotti ad un problema di interpretazione dell'atto normativo che prevede il raccordo stesso.

I.1.3.2 Il progressivo superamento del modello duale da parte della giurisprudenza costituzionale e l'affermarsi del principio di leale collaborazione

La lenta e costante opera del legislatore ordinario di creazione di modelli cooperativi per la gestione delle interferenze di competenze con gli organi regionali, accompagnata dalle ricostruzioni teoriche della dottrina più attenta, non avrebbe potuto essere altrettanto incisiva senza la costante e parallela opera di vera e propria “elevazione a principio” della collaborazione tra Stato e Regioni compiuta dalla Corte costituzionale¹⁰³.

Già nei primi anni di attività, la Consulta ha avuto modo di affermare, in relazione a alcune specifiche fattispecie relative ai rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali, l'esigenza di una stretta collaborazione tra gli enti da realizzare mediante la stipula di accordi da realizzarsi in appositi collegi rappresentativi degli enti coinvolti¹⁰⁴. Illuminante in tal senso è, in particolare, la sentenza n. 49/1958 nella quale la Corte esplicitamente afferma che nel caso in cui coesistano le potestà – in quel caso legislative - dei due enti sulla stessa materia – nel caso di specie la pesca - «è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca»; la Corte si spinge però anche oltre, laddove ritiene che «questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene».

¹⁰³ Pone l'accento sul ruolo della Corte costituzionale, vista come «protagonista della fortuna del cooperativismo», M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 132.

¹⁰⁴ Corte cost., sentt. n. 21/1956, nn. 49 e 82 del 1958.

Queste dunque le premesse gettate già negli anni '50 del secolo scorso. Queste premesse sono state poi sviluppate dalla giurisprudenza costituzionale successiva, a partire dagli anni '70. In questo periodo, infatti, la Corte ha avuto modo di soffermarsi sul principio di leale collaborazione nell'ambito del potere di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni affermando che «competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle rispettive finalità»¹⁰⁵.

Fin qui la Corte non ha affrontato il problema del fondamento costituzionale del principio in esame, limitandosi a sporadiche affermazioni dell'esistenza della collaborazione tra enti e della necessità che, in determinate ipotesi, Stato e Regioni cooperino. In questo quadro la collaborazione aveva perlopiù una natura compensativa nei confronti delle Regioni, alle quali lo Stato sottraeva competenze, in nome dell'unitarietà dell'ordinamento¹⁰⁶.

Solo a partire dalla metà degli anni '80 la Consulta si occupa con maggiore continuità del principio di leale collaborazione, definendone con convinzione il fondamento, le finalità istituzionali e iniziando anche a tracciare i meccanismi operativi necessari per una piena realizzazione del principio stesso.

Il punto di partenza è rappresentato dalla sentenza n. 219/1984, nella quale la Corte significativamente conclude il *Considerato in diritto* con l'auspicio «che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»¹⁰⁷. Da questo momento in poi si sono susseguiti una serie di significativi arresti giurisprudenziali volti

¹⁰⁵ Corte cost., sent. n. 175/1976, considerata da parte della dottrina la sentenza con la quale la Corte ha per la prima volta enucleato il principio di leale collaborazione. Cfr. M. Luciani, *Un regionalismo, cit.*, p. 133. Si veda anche la sentenza n. 35/1972, in tema di avvalimento di uffici regionali da parte dello Stato, nella quale la Corte si era espressa nel senso di una «necessaria collaborazione che sostiene l'unità» dell'ordinamento.

¹⁰⁶ Cfr. A. Grattieri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in (E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli, 2003, p. 426.

¹⁰⁷ Corte cost., sent. n. 219/1984, punto 18 *Cons. dir.*

all'elevazione della leale collaborazione – fino a quel momento considerata un «meccanismo costituzionale»¹⁰⁸ - a vero e proprio principio costituzionale. Ed infatti, di fronte a casi nei quali risulta arduo contemperare i diversi interessi in gioco, da una parte unitari, dall'altra regionali, la Corte ha di volta in volta specificato che il principio di leale collaborazione deve guidare gli enti coinvolti nell'azione di governo, perseguendosi in questo modo il contemperamento dei diversi interessi coinvolti. Gli interventi hanno riguardato dapprima il campo sanitario¹⁰⁹, dove la Consulta ha individuato nell'intesa il meccanismo idoneo per un efficace coordinamento tra le politiche sanitarie regionali e quelle statali laddove vi sia «un collegamento obbiettivo indissolubile fra i rispettivi ambiti di competenza»¹¹⁰. In questi casi, la collaborazione tra enti si rende necessaria a salvaguardia della salute, tutelata come primario interesse costituzionale dall'art. 32 Cost., che viene quindi individuato quale primo fondamento costituzionale della leale collaborazione.

Coeva a queste pronunce è la sentenza n. 94 del 1985 nella quale la Corte sembra invece rintracciare il fondamento costituzionale del principio nella tutela del paesaggio, valore costituzionalmente garantito dall'art. 9 Cost.¹¹¹.

A testimonianza della natura *in fieri* del lavoro ermeneutico svolto dai giudici della Consulta circa l'ancoraggio costituzionale del principio di leale collaborazione nel nostro ordinamento, successivamente tale fondamento muta nuovamente e viene infatti individuato nell'art. 97 Cost. che tutela l'efficienza e il buon andamento della P.A. Questo ancoraggio è giustificato dalla volontà della Corte di conferire un minimo di uniformità a tutta quella serie di raccordi operanti in sede amministrativa che si erano nel tempo stabilizzati¹¹²; a tale scopo i giudici costituzionali hanno ritenuta necessaria l'adozione di tutte

¹⁰⁸ Corte cost., sent. n. 39/1984.

¹⁰⁹ Corte cost., sent. n. 187/1985 e 294/1986.

¹¹⁰ Corte cost., sent. n. 64/1987.

¹¹¹ Corte cost., sent. n. 94/1985, punto 3 *Cons. dir.*, dove si legge che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio».

¹¹² Si veda il paragrafo 1.

quelle misure volte appunto ad un migliore coordinamento tra lo Stato e le Regioni proprio in applicazione dei principi di efficienza e buon andamento¹¹³. In altre pronunce ancora, si rinviene invece il fondamento della collaborazione nell'art. 5 Cost., a norma del quale il «principio di leale cooperazione fra le componenti essenziali della stato regionale (...) deve necessariamente caratterizzare tra organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata (...) al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»¹¹⁴.

Dall'analisi di questa giurisprudenza si capisce come la Corte abbia utilizzato il principio di leale collaborazione come strumento di tutela di singoli valori di volta in volta enucleati. In *primis* nei casi in cui l'interferenza di competenze rendeva impossibile portare a soluzione i problemi interpretativi; magistratale a tal proposito è quanto si legge nella sentenza n. 341/1996 laddove si afferma che «il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e Regione, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporta un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante all'un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti»¹¹⁵. In *secundis* come mezzo di recupero di parte dell'autonomia regionale limitata dal potere statale di indirizzo e coordinamento¹¹⁶, con la quale lo Stato, portatore di interessi

¹¹³ In tali termini Corte cost., sent. n. 214/1988 e sent. n. 139/1990.

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 470/1988, punto 2 *Cons. dir.*; se vedano anche ivi richiamate le sentenze n. 359/1985 e n. 221/1988.

¹¹⁵ Corte cost., sent. n. 341/1996, punto 3 *Cons. dir.*; la sentenza prosegue nel senso che nei casi indicati «viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sì sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa la funzione propria del principio di leale cooperazione, il quale opera pertanto in una dimensione che è anche, se non prevalentemente, politico- costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello Stato e della Regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti».

¹¹⁶ Cfr. A. Baldassarre, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 667 ss; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 473 ss; E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*. Cedam, 2008, pp. 218-219.

unitari, acquista una posizione differenziale – e di preminenza - rispetto alle Regioni, anche nelle procedure collaborative¹¹⁷.

Il vero salto di qualità all'interno della giurisprudenza costituzionale viene compiuto negli anni '90¹¹⁸, durante i quali il principio collaborativo sveste i panni di meccanismo collaborativo grazie al quel superare le *impasse* legate a singoli casi concreti e assurge a vero e proprio principio di sistema, trovando definitivamente il suo ancoraggio nell'art. 5 Cost.

La più compiuta affermazione del valore costituzionale del principio di leale collaborazione si ha nella sentenza n. 242/1997, nella quale si sancisce in maniera inconfutabile il ruolo e il valore del principio, ancorandolo definitivamente all'art. 5 Cost.; il principio assume in questo modo valore autonomo, essendo espressione «del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”» e andando «al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera(ndo) dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionale fra Stato e regioni, senza che a al proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite, o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate»¹¹⁹.

La *lenta emersione* del principio di leale collaborazione è venuta in questo modo a compimento; la Corte ha quindi optato in maniera definitiva verso un modello pienamente cooperativo del sistema. La conseguenza del riconoscimento del valore costituzionale autonomo del principio è stata la sua diretta giustiziabilità nei giudizi costituzionali¹²⁰. A partire dagli anni '90 si è infatti assistito ad un aumento esponenziale dei giudizi di legittimità in via

¹¹⁷ La posizione di primazia dello Stato nei confronti delle Regioni sarà confermata anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V, sulla quale vedi i paragrafi successivi.

¹¹⁸ L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si inserisce in un più generale contesto politico di rinnovata fiducia verso lo sviluppo delle autonomie. Occorre infatti tenere presente che nella stessa decade si sono avute una serie di novità legislative, culminate nella riforma del Titolo V della Costituzione compiuta con le leggi cost., n. 1/1999 e n. 3/2001, che hanno avuto come obiettivo la valorizzazione delle autonomie territoriali: si pensi alla legge c.d “Bassanini” di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali: alla l. n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, poi confluita nel d.lgs n. 267/2000 (Testo unico sugli enti locali): al d.lgs n. 281/1997 di riordino della Conferenza Stato-Regioni.

¹¹⁹ Corte cost., sent. n. 242/1997, punto 4 *Cons. dir.*, corsivo aggiunto. Vedi anche Corte cost., sent. n. 398/1998.

¹²⁰ Cfr. A. Anzon, *I poteri*, cit., pp. 188-189.

principali nei quali le Regioni lamentano una violazione diretta del principio di leale collaborazione da parte dello Stato per il mancato coinvolgimento delle prime in ipotesi di interessi convergenti su una stessa materia o per la previsione di una forma di collaborazione non idonea a garantire gli interessi regionali, mentre andavano invece diminuendo i giudizi costituzionali in sede di conflitti¹²¹, nei quali il raccordo già esisteva e le Regioni chiedevano alla Corte di farlo funzionare in maniera corretta. Dall'impugnazione in sede di conflitti di atti amministrativi statali per mancanza di intesa sull'atto stesso¹²² si è passati all'impugnazione della legge statale ritenuta dalla Regione invasiva delle proprie competenze per verificare l'idoneità del meccanismo partecipativo previsto dalla legge stessa.

Tale affermazione per via pretoria del principio in esame non è tuttavia scissa dal contesto normativo e dottrinale evolutosi in quel periodo. Come visto¹²³, la dottrina già da tempo aveva posto in evidenza la intrinseca necessità al sistema di tutti gli Stati composti dell'esistenza di esigenze cooperative. Anche l'evoluzione normativa aveva seguito una strada per la quale aveva privilegiato un modello di relazioni Stato-Regioni fondato su meccanismi collaborativi – per atti o per organi - nell'esercizio delle funzioni amministrative ricadenti soprattutto in materie concorrenti, tale da permettere l'integrazione funzionale degli enti. In questo quadro, come è stato autorevolmente messo in luce, l'essenza del coordinamento si risolve nella presenza di raccordi intesi come garanzie procedurali per le Regioni, senza le quali la cooperazione è unilaterale, è un palliativo¹²⁴. In tale quadro è da calarsi l'evoluzione giurisprudenziale costituzionale sopra descritta: nel momento in cui si presuppone acquisita l'operatività del principio inteso come presenza di

¹²¹ Già sul finire degli anni '80 del secolo scorso la dottrina più attenta aveva messo in evidenza in maniera precisa il passaggio da una fase del contenzioso costituzionale avente ad oggetto il principio cooperativo che si svolgeva in maniera preponderante in sede di conflitti ad una fase che aveva il proprio alveo nel giudizio in via principale; vedi P. Carrozza, *Principio di collaborazione*, cit. p. 490.

¹²² In questi casi l'omissione dell'intesa integrava una violazione del principio di leale collaborazione. Ove il meccanismo cooperativo non era invece previsto, la Corte poteva emettere una sentenza additiva, con la quale inseriva il meccanismo; cfr. Corte cost., sent. n. 286/1985. In molte sentenze la Corte riduce le istanze collaborative, pur in un clima di tendenziale riconoscimento della necessaria tutela dell'autonomia regionale.

¹²³ Par. 1.1

¹²⁴ P. Carrozza, *Principio di collaborazione*, cit., p. 495.

adeguate garanzie riequilibrative per le Regioni, è naturale che queste ricorrano in maniera sempre più costante per lamentare la mancanza di adeguati strumenti cooperativi o per chiedere alla Corte stessa, utilizzando come parametro di legittimità il principio stesso, di “creare” un meccanismo totalmente assente.

A questo punto è quindi doveroso un accenno al tema, che sarà comunque sviluppato oltre nel lavoro, alla giurisprudenza costituzionale relativa ai meccanismi di raccordo. Come detto, è la legge che deve prevedere adeguate forme di collaborazione nell’esercizio di una funzione amministrativa che investe interessi sia statali che regionali, ma la Corte può valutarne la legittimità. I meccanismi di raccordo come visto possono consistere tanto in atti, quanto nella partecipazione ad organi misti.

Per quanto riguarda i primi, i più usati sono le intese, i pareri, gli accordi, le convenzioni, le informazioni reciproche il coordinamento delle funzioni. Tra tutti, la Corte ha sempre ritenuto, fin dagli anni '70¹²⁵, che il meccanismo maggiormente in grado di salvaguardare al contempo gli interessi regionali e statali sia l’intesa, interpretata come forma di coordinamento paritario tra Stato e Regioni¹²⁶. Questa giurisprudenza rappresenta quindi la base che sarà sviluppata in maniera molto articolata soprattutto dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda, invece, i raccordi per organi, si è già visto che questi sono stati assorbiti anche a livello legislativo dalla previsione dell’intervento della Conferenza Stato-Regioni¹²⁷. La Consulta ha in qualche modo avallato tale scelta di politica legislativa, soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso quando ha iniziato a riconoscere nella Conferenza la «sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le Regioni»¹²⁸

La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione antecedente alla riforma del Titolo aveva quindi lentamente enucleato il valore costituzionale autonomo del principio, che trova fondamento nell’art. 5 Cost.

¹²⁵ Vedi ad es. Corte cost., sentt. n. 203/1975, 175/1976 e poi n. 223/1984, 1029/1988.

¹²⁶ L’intesa quale strumento di collaborazione privilegiato dalla Corte costituzionale sarà analizzato in maniera più approfondita nel par. 3.1.

¹²⁷ Sulla quale vedi il successivo par. 2

¹²⁸ Corte cost., sent. n. 116/1994, a cui è seguita la sent. n. 408/1998.

La Consulta aveva anche precisato l'ambito di operatività del principio stesso che non può essere sminuito ogni qual volta ci sia una interferenza di competenze tra Stato e Regioni su una stessa materia: in questi casi, l'autonomia regionale non può essere lesa ed è quindi necessario che si trovi una sfera di riequilibrio tra l'azione statale e le competenze regionali comunque insistenti su quella materia: l'equilibrio è stato appunto trovato dalla Corte nella necessità della previsione da parte della legge statale di adeguati meccanismi collaborativi che fungano da garanzie procedurali e abbiano una funzione di riequilibrio. Nell'ambito della propria giurisprudenza la Corte aveva anche esplicitato la preferenza al meccanismo dell'intesa, capace, a differenza degli altri, di porre Stato e Regioni in posizione paritaria e alla partecipazione della Conferenza Stato-Regioni come sede privilegiata del confronto.

La giurisprudenza, pur protesa alla tutela dell'autonomia regionale dall'illegittima compressione ad opera dello Stato, senza tuttavia mai essere schiacciata verso preconette "difese d'ufficio" della stessa, è caratterizzata soprattutto dal riconoscimento della netta posizione di prevalenza dello Stato.

Lo stesso articolo 5 Cost. è stato usato dalla Consulta in funzione di garanzia degli interessi unitari¹²⁹, permettendo allo Stato invadenze nei campi materiali regionali. Questo sembra il vero campo elettivo di utilizzo del principio di leale collaborazione. Al di là di ricostruzioni dogmatiche sulle astratte configurazioni che il principio in questione può assumere, appare chiaro che nel nostro ordinamento esso si è sviluppato principalmente in una direzione: quella di consentire e legittimare l'ampliamento dell'azione statale a danno delle regioni.

Emerge comunque un quadro abbastanza chiaro, nel quale si capisce come, al finire del secolo scorso, il principio di leale collaborazione fosse ritenuto da

¹²⁹ Soprattutto in tema di dovere delle Regioni di informare lo Stato delle iniziative che intendono promuovere, anche con l'estero; si vedano le sentenze della Corte cost., nn. 19/1997, 425/1995, 204/1993, 359/1985, 2017/1987 e 472/1972. Lo stesso avviene nei casi in cui si legittima l'intervento statale di avvalimento di uffici regionali; vedi Corte cost., sentt. nn. 243/1988, 74/1987 e 35/1972. Non può infine non effettuarsi un richiamo alla ritenuta legittimità di alcuni interventi statali sostitutivi concretatisi nell'emanazione di norme di dettaglio cedevoli nelle materie di potestà legislativa concorrente; vedi, ad es., Corte cost., sent. n. 214/1985.

dottrina e giurisprudenza ormai pacificamente esistente e con un preciso e autonomo valore costituzionale.

I.2 La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

I.2.1 L'impatto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione sui meccanismi cooperativi

Da quanto sopra descritto, emerge con chiarezza che già sul finire degli anni '90 si era completato, grazie all'opera della Corte costituzionale e del legislatore ordinario, il passaggio dall'originario regionalismo garantista ad un regionalismo cooperativo. La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalle leggi cost., n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 sembrava dunque un'opportunità unica per affermare a livello costituzionale quanto ormai era saldamente affermato dalla giurisprudenza e a livello di legislazione ordinaria. C'era, in sostanza, l'opportunità di costituzionalizzare il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, configurando, nel contempo, i raccordi necessari ad un suo svolgimento corretto.

La riforma costituzionale ha, invece, disatteso le aspettative. Sono rimasti intatte le forme di partecipazione regionale ad attività statali (prima brevemente richiamate), ma non è stato innovato il sistema della cooperazione¹³⁰. Essa non ha creato una rete omogenea di raccordi nè procedurali, nè organici; spicca tuttora l'assenza nel testo costituzionale di apposite sedi di rappresentanza territoriale e di concertazione tra vari livelli di governo, a fronte della persistente insistenza su un modello di separazione delle competenze che aveva già dimostrato di non poter trovare compiuta attuazione se non tramite meccanismi cooperativi¹³¹. Senza toccare il tasto dolente della trasformazione

¹³⁰ È stato osservato, da F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 845, che nel «nuovo testo prevalgono gli aspetti statici, di garanzia, rispetto a quelli dinamici, di *governante*, di raccordo».

¹³¹ Occorre comunque tenere in considerazione le generali novità introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001, le quali disegnano un sistema delle articolazioni territoriali caratterizzato da maggiore autonomia rispetto all'ordinamento vigente. Viene innanzitutto in considerazione

del Senato in una Camera delle Regioni, basti pensare, su tutto, alla mancata costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regione, nonostante il ruolo sempre di maggior peso ricoperto dall'organo nello sviluppo di dinamiche cooperative¹³².

Si deve quindi pensare che il legislatore costituzionale abbia volutamente ignorato questi problemi, lasciando libero il legislatore ordinario di continuare a disciplinare esso stesso la materia, regolandosi "caso per caso" e trovando di volta in volta la soluzione adatta per la circostanza concreta.

Tali lacune spiccano in maniera ancora più evidente laddove si osserva che ad esse la riforma affianca numerosi riferimenti alla leale collaborazione, sia sistematici¹³³, sia letterali.

la nuova formulazione dell'art. 114, c. 1, Cost., nel quale ora lo Stato è elencato in condizione di equiordinazione insieme agli altri enti che costituiscono la Repubblica. Il nuovo art. 117 Cost., ribalta poi l'attribuzione delle competenze legislative, prevedendo che lo Stato abbia la competenza legislativa esclusiva solo nelle materie espressamente elencate nel comma 2, mentre le Regioni godono della competenza legislativa generale in tutte le materie non attribuite allo Stato e non menzionate nel comma 3 dello stesso articolo che prevede la competenza concorrente in determinate materie. Non esistono più le clausole generali che, nel vecchio ordinamento, avevano permesso allo Stato di limitare la competenza legislativa regionale, quali le «norme fondamentali di riforma economico sociale» e l'«interesse nazionale». Scompare inoltre il potere di indirizzo e coordinamento, insieme ai controlli statali sugli atti regionali (resta solo la possibilità di sollevare *ex art. 127 Cost.* questione di legittimità costituzionale sulle leggi regionali che eccedano la competenza ad esse riservate). Il nuovo art. 118 Cost. non attribuisce più le funzioni amministrative secondo il principio del parallelismo con le funzioni legislative, ma le prime vengono attribuite in via generale ai Comuni, per poi essere attribuite alle Province, alle Regioni e allo Stato qualora gli enti sottostanti non siano in grado di assolvere alle funzioni stesse. Il nuovo art. 119 Cost. toglie allo Stato la posizione di superiorità normativa e amministrativa nella distribuzione delle risorse economiche; ora, infatti, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e applicano tributi propri in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabiliti dallo Stato.

¹³² L'art. 9 del pdl cost. presentato alla Camera dei Deputati prevedeva, invero, la modifica dell'art. 124 Cost. con l'istituzione di una «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città Metropolitane e i Comuni». La proposta tuttavia fu bocciata. Vedi. F.S. Marini, *La "pseudo collaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena - P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Giuffrè, 2003, p. 676. Sottolinea in maniera negativa la mancata costituzionalizzazione del sistema delle conferenze anche L. Torchia, *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 649, secondo la quale «È questo un profilo sotto il quale la riforma costituzionale è assai carente e dove maggiormente pesa la continuità con il passato. Nel vecchio come nel nuovo titolo V non si è prevista alcuna forma, alcuna sede, alcun principio di collaborazione fra Stato e Regioni, quasi che fosse possibile avere un sistema regionale o federale all'interno del quale non rilevino, sul piano costituzionale, i rapporti tra i diversi livelli di governo [...]».

¹³³ È stato sottolineato, infatti, che il principio di collaborazione, seppur non previsto in via generale espressamente in Costituzione, debba oramai considerarsi «una necessità comunque

I.2.1.1 Gli aspetti sistematici della riforma del Titolo V che favoriscono una lettura dei rapporti Stato-Regioni in termini di cooperazione

Sul piano sistematico viene innanzitutto in considerazione la circostanza per la quale le funzioni amministrative non seguono più automaticamente quelle legislative; l'art. 118 Cost. attribuisce le funzioni ai Comuni e, solo qualora questi non fossero in grado di provvedervi, esse verrebbero assegnate alle Province, alle Regioni o, in ultima istanza, allo Stato. In tale contesto è evidente la necessità di collaborazione laddove lo Stato ponesse con legge regole circa il concreto svolgimento di funzioni amministrative da parte delle Regioni (o degli enti locali). A ciò si aggiunga che l'art. 118, c. 3, Cost. prevede che «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

A livello legislativo, stante la permanenza del riparto per materie stabilita nell'art. 117 Cost., esistono molte aree di incerta attribuzioni; si pensi al fenomeno delle materie trasversali, grazie alle quali lo Stato è in grado di “rompere” il riparto di competenze e disciplinare anche materie di spettanza regionale, o alla definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. Si pensi inoltre alla cura di interessi unitari da parte dello Stato in materie di legislazione concorrente o residuale regionale per la quale la Corte costituzionale ha introdotto, con la celebre sentenza n. 303/2003 (sulla quale si tornerà diffusamente oltre), il principio di sussidiarietà legislativa. E più in generale alle difficoltà di interpretare in maniera certa le “etichette” con le quali è ripartita la competenza legislativa che pone gravi problemi di intersezioni di differenti materie attribuite ora allo Stato, ora alle Regioni¹³⁴.

evidente, appunto “di sistema”»; così P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1020.

¹³⁴ Su questi profili si veda B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, 2009, p. 180 ss.

Il principio di leale collaborazione sarebbe poi presupposto nell'art. 117, c. 5, Cost. in cui si prevede la partecipazione regionale all'attuazione del diritto comunitario nel rispetto dei principi dettati dalla legge statale e nel successivo comma 6, nel caso di delega del potere regolamentare. Sembra informata alla stessa cooperativa anche il comma 8 dell'art. 117 Cost., il quale prevede espressamente la possibilità per le regioni di stipulare intese con le altre Regioni. Un ulteriore campo nel quale emergerebbe chiara la necessità intrinseca di meccanismi di raccordo è dato dal novellato art. 119 Cost. che disegnerebbe un sistema nel quale le autonomie resterebbero fortemente coordinate dal centro e per questa azione di coordinamento sarebbero necessari raccordi istituzionali¹³⁵.

Come noto, la riforma del Titolo V ha sostanzialmente modificato anche l'art. 119 Cost. relativo all'autonomia finanziaria delle Regioni prevedendo, molto sommariamente, piena autonomia di entrata e di spesa per le Regioni, ma mantenendo in capo allo Stato il potere/dovere di garantire l'unità finanziaria attraverso la previsione dei principi del coordinamento della finanza pubblica e l'istituzione di appositi fondi cooperativi che operino con lo scopo di compensare la capacità fiscale delle diverse aree del paese in ragione del diverso grado di ricchezza in esse presente e attraverso la possibilità di determinare risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province Città metropolitane e finanche Regioni allo scopo di diminuire gli squilibri economico-sociali e garantire una medesima fruizione dei diritti delle persone. Come già detto, la spinta verso un sistema cooperativo si evince già ad una prima lettura del testo costituzionale, essendo necessaria, in un campo così delicato, non solo per il buon funzionamento degli enti che compongono la Repubblica, ma anche per la garanzia della effettiva fruizione dei diritti della persona. È impensabile, infatti, che lo Stato possa agire senza preventivamente coinvolgere gli altri enti repubblicani senza rischiare una sperequazione economica-finanziaria che vada ben al di là delle fisiologiche differenze tra le varie aree del Paese.

¹³⁵ Vedi P. Veronesi, *I principi in materia di raccordi*, cit., p. 1010 ss.

A dimostrazione della necessità di meccanismi concertativi, la legge n. 42 del 2009, legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost., come si vedrà meglio in seguito, è ricca di previsioni che vanno sicuramente nel senso della collaborazione tra i vari livelli di governo, tutti interessati dall'attuazione dell'art. 119 Cost.

A tali considerazioni si aggiunga poi che il principio di leale collaborazione è spesso chiamato in causa come criterio ordinatore delle competenze in una rinnovata visione delle articolazioni territoriali della Repubblica. Questa visione si basa sulla nuova formulazione dell'art. 114, c. 1, Cost., secondo il quale: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Tale disposizione, che si differenzia dal previgente testo nella misura in cui esso disponeva che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», avrebbe a tutti gli effetti equiparato le componenti della Repubblica e, in particolar modo, lo Stato e le Regioni, in un'ottica maggiormente federalista del nostro ordinamento. L'equiparazione degli enti costituenti la Repubblica significa che lo Stato avrebbe perso il ruolo prevalente nei rapporti con gli altri enti territoriali e, in particolar modo, le Regioni. I loro rapporti dovrebbero essere, quindi, a maggior ragione improntati ad una collaborazione paritaria¹³⁶. Tale impostazione è però smentita da chi sostiene che, in realtà, una completa parificazione tra gli enti costituenti la Repubblica non è ammissibile, posto che lo Stato mantiene comunque il ruolo di cura degli interessi unitari *ex art. 5 Cost.* e continua tuttora ad essere l'unico ente titolare della sovranità¹³⁷. In

¹³⁶ F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 828, auspica il passaggio da una «partecipazione» delle Regioni subordinata all'esercizio di poteri riservati al «centro» ad una leale collaborazione repubblicana» (*corsivi aggiunti*).

¹³⁷ Come del resto riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 365/2007, dove si legge che: «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni e agli enti territoriali». Vedi, però, B. Caravita, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in O. Gaspari-A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione*, Quaderni SSPAL, 2006, p. 19 ss., per il quale oggi «al centro dell'assetto istituzionale[...] non vi è lo Stato, unico detentore di una sovranità incommensurabile, sia verso l'esterno che verso l'interno, bensì il binomio popolo-persona. Al popolo spetta, secondo l'art. 1, c. 1, Cost, la «sovranità»».

questa ottica, non sarebbe quindi possibile una collaborazione realmente paritaria, ma spetterebbe allo Stato un naturale ruolo di supremazia¹³⁸.

I.2.1.2 La positivizzazione del principio di leale collaborazione: l'art. 120, c. 2, Cost., l'art. 116, c. 3, Cost. e l'art. 118, c. 3, Cost.

Sul piano letterale spicca innanzitutto l'art. 120, c. 2, Cost. che prevede il potere sostitutivo straordinario statale nei confronti delle Regioni, disponendo che: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. In tali casi, “la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”¹³⁹. Per la prima e unica volta, la Costituzione menziona quindi esplicitamente il principio di leale collaborazione. Pur se appare difficile poter desumere dalla citazione nell'articolo *de quo* la espressa volontà del legislatore di aver voluto costituzionalizzare il principio che ci occupa per tutto l'arco delle relazioni tra Stato e Regioni, il dato letterale non va comunque sottovalutato, anche alla luce dei richiami ad esso effettuato dalla giurisprudenza costituzionale. Il potere

¹³⁸ Vedi, per tutti, A. Anzon Demmig, *I poteri delle Regioni*, Giappichelli, 2008, p. 45.

¹³⁹ La dottrina sul tema è molto ampia, essendo moltissimi i lavori che affrontano il potere sostitutivo statale, sia ordinario che straordinario, sia prima che dopo la riforma del Titolo V. Si possono comunque confrontare, *ex multis*, C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, 2007; Id., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001; E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, 2001; P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002; R. Dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003; R. Bifulco, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V*, in *Giur. it.*, 2004; G. Fontana, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, 2004; G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note.*, in *Le Regioni*, 2004.

sostitutivo previsto nell'art. 120 Cost. ha posto molteplici problemi sia di ordine teorico che pratico, affrontati dalla dottrina e risolti dalla Corte costituzionale nelle sentenze dei primi anni 2000. Sorvolando su alcuni aspetti di marginale importanza per il presente lavoro¹⁴⁰, occorre invece evidenziare le statuizioni più rilevanti in ordine al ruolo del principio cooperativo. Esso è inteso infatti come meccanismo necessario e di legittimità dell'azione statale, che non può essere esercitata se non nel rispetto di procedure cooperative e del principio di sussidiarietà. L'attuazione della disposizione costituzionale è stata affidata all'art. 8, c. 1 e c. 3 della legge n. 131/2003, il quale, riprendendo gli orientamenti del giudice costituzionale ante riforma¹⁴¹, prevede una procedimentalizzazione della cooperazione: l'assegnazione da parte dello Stato di un congruo termine per provvedere; una successiva audizione della regione inadempiente; riunione del Consiglio dei Ministri a cui partecipa il Presidente della Regione interessata e adozione dell'atto. Le tutele sono poste a garanzia dell'autonomia regionale, ma non vi chi non vede come esse fungano da limite all'azione statale, la quale, però, una volta rispettata, è in grado di esercitare funzioni che altrimenti gli sarebbero precluse. Siamo quindi in un campo in cui la leale collaborazione assume un ruolo di manifestazione della superiorità gerarchica dello Stato, in virtù della tutela di particolari esigenze tutte comunque ricollegabili ad un interesse nazionale.

Peraltro, è la stessa area dei poteri sostitutivi – per loro natura *collaborativi*, secondo l'indirizzo giurisprudenziale oramai da tempo consolidato – che non può considerarsi esaurita nelle previsioni dell'art. 120: la Consulta ha espressamente qualificato il potere sostitutivo previsto dalla norma costituzionale come *straordinario*, nel senso che “lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o

¹⁴⁰ Si segnalano i due principali problemi posti dalla norma. Un primo problema riguarda la natura dell'intervento statale: se abbia una connotazione solo amministrativa o si riverberi anche sul piano politico. Un ulteriore problema riguarda invece la portata dell'intervento sostitutivo: se esso debba cioè limitarsi all'inerzia amministrativa regionale o possa anche sfociare nell'adozione di atti legislativi statali.

¹⁴¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 177/1988.

delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari”¹⁴². La Corte, in alcune pronunce di poco successive, ribadisce in termini pressoché identici tale posizione¹⁴³. Le decisioni richiamate definiscono un vero e proprio *test* alla stregua del quale valutare la legittimità costituzionale dei poteri sostitutivi dettati dalla legge (statale o regionale). La legge regionale – ma il discorso dovrebbe valere per la stessa legge statale che disciplini ipotesi di poteri sostitutivi al di fuori dei casi straordinari indicati nell’art. 120 – dovrà fissare i «presupposti sostanziali e procedurali» sulla base dei quali i poteri sostitutivi dovranno essere esercitati; potrà prevedere la sostituzione solo in relazione ad attività «prive di discrezionalità nell’an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)»; il potere sostitutivo dovrà essere esercitato necessariamente «da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo». La legge dovrà infine prevedere «congrue garanzie

¹⁴² Corte cost., sent. n. 43/2004, dove la Corte precisa che: “nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall’ora abrogato articolo 130 della Costituzione. Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell’esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell’ultimo periodo dell’articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all’esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente». Se così non si accettasse una simile ricostruzione si verrebbe alla «assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone “l’esercizio unitario” ai sensi del primo comma dell’articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà» (punto 3.2 del *considerato in diritto*). Sulla sentenza n. 43 del 2003 cfr. le osservazioni di G. Fontana, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, cit., p. 609; T. Groppi, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, su www.forumcostituzionale.it; R. Dickmann, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004, in federalismi.it (www.federalismi.it); Id., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in federalismi.it (www.federalismi.it); S. Parisi, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, su www.forumcostituzionale.it; F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, su www.forumcostituzionale.it; G. Marazzita, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, su www.forumcostituzionale.it.

¹⁴³ cfr. le sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140 e 172 del 2004

procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione [...], non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo *straordinario* del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento». La leale collaborazione diventa quindi limite all'esercizio statale, che però non è più limitato alle ipotesi espressamente enucleate. Con la conseguenza che il rispetto del principio di leale collaborazione permette una deroga al riparto costituzionale delle materie ad opera dello Stato. L'interpretazione della portata del principio si sposta inevitabilmente su un versante assai più ampio, ricollegabile per alcuni aspetti al vecchio limite dell'interesse nazionale che aveva permesso quell'impostazione dei rapporti Stato-Regioni fortemente improntato sulla supremazia del primo. Come vedremo, tale impostazione, pur nella formale scomparsa del limite dell'interesse nazionale dal testo costituzionale tornerà nella giurisprudenza costituzionale, con conseguenze impensabili sui rapporti Stato-Regioni alla luce della riforma del Titolo V.

Altre disposizioni della Costituzione riformata, pur non facendone espressa menzione, sono diretta espressione del principio collaborativo. Si tratta di quelle disposizioni che enunciano non già il necessario rispetto del principio, quanto piuttosto indicano direttamente lo strumento cooperativo da utilizzare. Tra queste, l'art. 116, c. 3, Cost. che in tema di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni ordinarie nelle materie di cui alle lettere *l)*, *n)* ed *s)* dell'art. 117, c. 2, Cost., stabilisce che queste vengono disposte con legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere «sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». In questo caso l'intesa è condizione necessaria di approvazione delle legge statale ed è l'unico caso in cui la Costituzione prevede direttamente procedure di collaborazione ai fini della validità di un atto legislativo. Si tratta dell'unico caso, in sostanza, in cui può a ragion veduta parlarsi dell'intesa come atto necessariamente politico, realmente

condeterminato dagli attori in gioco. La necessità dell'intesa sembra essere ricollegata agli effetti che una legge *ex art.* 116, c. 3, Cost. esplica, alterando il riparto costituzionale delle competenze legislative. Nonostante ciò, vedremo meglio in seguito che tale previsione rimane isolata e non produrrà effetti *di sistema*; nei casi in cui si producano altre alterazioni del riparto delle competenze la Corte non richiede mai l'intesa quale requisito di validità dell'atto legislativo, collocandosi essa sul piano amministrativo, e non essendo qualificata, praticamente, come intesa in senso forte.

Un ulteriore richiamo esplicito a forme collaborative tra Stato e Regioni è posto nell'art. 118, c. 3, Cost., per il quale: "La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali". In questo caso si rientra in materie di competenza esclusiva nelle quali è forte l'implicazione di interessi anche regionali. In questo quadro l'intesa esplicitamente prevista rientra nel potere di coordinamento statale e sembra costituire un mezzo per permettere alle Regioni di accedere all'attuazione di politiche pubbliche comunque di origine centrale.

I.2.1.3 La mancata attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001

Un ulteriore spunto ricostruttivo dei rapporti Stato-Regioni in chiave cooperativa è dato poi dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 che, nell'ottica di migliorare il raccordo tra Stato e Regioni all'interno del Parlamento, ha previsto la facoltà per le Camere, attraverso una modifica dei rispettivi regolamenti, di integrare la Commissione con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali¹⁴⁴. Le Camere non hanno però dato attuazione a quanto

¹⁴⁴ Sull'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 la bibliografia è molto ampia. Si veda, *ex plurimis.*, R. Bifulco, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per l' questioni regionali*, in *Forum dei quaderni regionali*, (www.forumcostituzionale.it); P. Caretti, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2-3/2003;

previsto nell'art. 11 sopra citato, contribuendo in maniera notevole al definitivo accantonamento della volontà di creare in seno al Parlamento un organo di raccordo delle istanze centrali e decentrate.

La mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ha di fatto sancito la abdicazione dell'organo legislativo, in favore di quello esecutivo, nella gestione delle dinamiche di mediazione tra le istanze centrali e quelle provenienti degli enti territoriali. Il ruolo degli esecutivi su questo delicato fronte aveva in realtà assunto una notevole importanza fin dai primi anni del regionalismo italiano.

I.2.2 La prima attuazione legislativa della riforma del Titolo V

Sembra dunque che nonostante la mancata costituzionalizzazione *apertis verbis* del principio di leale collaborazione, il legislatore costituzionale abbia comunque disegnato una rinnovata forma di regionalismo cooperativo, stanti i numerosi spunti presenti nella riforma che impongono agli enti costituenti le Repubblica – e in particolar modo allo Stato e alle Regioni – una collaborazione che deve esplicarsi in diversi settori.

Seguendo questa linea di fondo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge “La Loggia”) recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” ha tentato di dare attuazione al principio cooperativo, con un'applicazione di esso che sembrerebbe fuoriuscire dai casi in cui è esplicitamente previsto¹⁴⁵. La legge prevede, infatti, numerose ipotesi di coinvolgimento del sistema delle

S. Ceccanti, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione bicamerale*, *Forum dei quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it); E. Frontoni, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001*, in F. Modugno-P. Carnevale (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Giuffrè, 2003, p. 147 ss.; L. Gianniti, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1123 ss.; S. Labriola, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 3/2001; N. Lupo, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e la trasformazione della rappresentanza*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 137 ss.; S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, (www.forumcostituzionale.it);

¹⁴⁵ Vedi F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 865.

Conferenze (si prevedono casi di partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e casi di partecipazione della Conferenza Unificata), sia nei procedimenti di adozione dei decreti delegati di attuazione¹⁴⁶, sia nella disciplina del potere sostitutivo statale *ex art. 120 Cost.*¹⁴⁷ Sono inoltre disciplinate in via generale ipotesi di accordi tra Regioni e autonomie locali e tra Regioni e enti territoriali di altri Stati e con altri Stati.

Una previsione innovativa è quella contenuta nell'art. 8, c. 6 della legge La Loggia, secondo il quale: « Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...]». La portata innovativa della disposizione consiste nel fatto di prevedere un tipo di intesa dichiaratamente “forte”, nel senso di non essere superabile da una parte, stante il dissenso della controparte, con gli strumenti previsti del d.lgs n. 281/97¹⁴⁸. Il grado di innovatività della norma in questione sembra però destinato ad essere ridotto posto che, come sembra, essa si riferisce solo ad un specifico tipo di intese, tra l'altro di difficile individuazione nel loro contenuto, di tipo politico, non «essendo accordi inseriti in specifici procedimenti legislativi»¹⁴⁹.

Nonostante le carenze circa la previsione di raccordi procedurali e organici, la riforma costituzionale ha quindi introdotto molteplici disposizioni che riflettono in maniera chiara una visione cooperativa dei rapporti tra Stato e Regioni. Resta aperto il problema di individuare con quali mezzi si possano assecondare le istanze cooperative presenti in Costituzione. Sul punto, visto la mancanza di qualsivoglia indicazione, non stupisce che la parola sia passata

¹⁴⁶ A titolo esemplificativo: l'art. 1, c. 4, prevede un doppio parere – obbligatorio ma non vincolante – della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, c. 3, Cost.; l'art. 2, c. 3, prevede un doppio parere – obbligatorio ma non vincolante – della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi di decreti legislativi di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali; l'art. 2, c. 4, prevede che il Governo, nell'attuazione della delega garantisca il rispetto del principio di leale collaborazione.

¹⁴⁷ Art. 8, c. 1 e c. 3.

¹⁴⁸ Sulle problematiche sottese al meccanismo dell'intesa si tornerà approfonditamente in seguito, nel cap. 3.

¹⁴⁹ A. Anzon Demmig, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 194.

all'interprete. Per questa strada si è aperto un contenzioso tra gli attori in campo, al fine di chiarire quali siano i mezzi più idonei a dare concreta attuazione alla collaborazione risolta, di volta in volta, dalla Corte costituzionale la quale ha assunto nuovamente la veste di arbitro del sistema. Il legislatore, come visto nel caso della legge n. 131/2003 e come si vedrà in seguito in relazione alla recente legge n. 42/2009, mantiene una visione procedimentale della leale collaborazione, prevedendo in un numero sempre maggiore di casi, ipotesi di coinvolgimento delle Regioni mediante la previsione di intese o accordi da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Previsioni di questo genere, che prevedono il coinvolgimento di idonee sedi politiche (al momento attuale la Conferenza Stato-Regioni o la Unificata), sono del resto incoraggiate anche dalla Corte costituzionale; la Consulta lega infatti il coinvolgimento preventivo di tutte le parti in causa nella fase che precede l'approvazione dell'atto legislativo ad una sensibile diminuzione del contenzioso costituzionale registratasi negli ultimi anni. Già nel 2007, l'allora Presidente della Corte costituzionale Franco Bile, nella relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale evidenziava che la forte diminuzione dei ricorsi rispetto all'anno precedente (il 53% in meno) fosse un dato di «conferma [...] che - dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 - tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E [...] dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione»¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza del 2007*.

I.2.3 La giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V: modelli e ambiti applicativi della collaborazione tra Stato e Regioni

Benchè il testo costituzionale riformato nel 2001 abbia disegnato un modello nel quale il principio collaborativo è alla base dei rapporti tra Stato e Regioni – pur in assenza di una specifica norma in tal senso –, esso risulta totalmente carente nel predisporre lo strumentario attraverso il quale questo principio possa essere applicato concretamente; risulta carente inoltre nella indicazione dei luoghi deputati allo svolgimento dei rapporti collaborativi tra i diversi livelli di governo. Da tali premesse discende la logica conclusione per la quale la riforma è stata forzosamente attuata con strumenti e con modalità vecchie, «pensati per una diversa articolazione dei rapporti tra le Istituzioni»¹⁵¹. Il testo costituzionale riformato ha mostrato alcune incongruenze e difficoltà di raccordo tra le diverse parti e sono inoltre sorte difficoltà interpretative relative alle materie ripartite tra la potestà legislativa statale e regionale con la conseguenza che la riforma costituzionale ha trovato nella Corte costituzionale un vero e proprio *deus ex machina* che ha risolto molti dei problemi sorti.

In questo lavoro chiarificatore e per molti versi attuativo della riforma la Consulta, rapportandosi con un nuovo testo costituzionale, ha dovuto, da un lato, verificare se l'opera ermeneutica compiuta fino a quel momento fosse ancora valida e, dall'altro lato, far fronte a nuove problematiche, prima sconosciute, dovute ai molti cambiamenti apportati al testo della Costituzione. La Corte ha così confermato la strutturale necessità ordinamentale del principio di leale collaborazione rintracciando questa necessità in ogni settore delle funzioni statali e regionali. La collaborazione è infatti richiesta nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative, soprattutto nei casi di intreccio di competenze e nell'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato – una novità, questa, rispetto al passato; nell'esercizio delle funzioni amministrative è richiesta soprattutto come contraltare allo spostamento di funzioni in virtù del

¹⁵¹ R. Carpio, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, p. 43. La problematica relativa ai “luoghi” della collaborazione sarà affrontata in seguito nel testo.

principio di sussidiarietà (in stretto legame con il principio di sussidiarietà legislativa); infine, a livello di funzioni legate al settore economico-finanziario in virtù tanto del necessario contemperamento che occorre rispettare tra istanze centrali e periferiche da un lato, quanto delle istanze perequative dall'altro lato. Allo Stato è garantita inoltre una funzione di coordinamento la quale, già dalla giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V, era legata in maniera indissolubile alla concertazione con le Regioni.

Proprio per trovare uno snodo a molti dei problemi di carattere interpretativo e pratico sviluppatisi in seguito alla riforma, la Corte ha fatto spesso uso del principio collaborativo; riprendendo e specificando per molti versi quanto già affermato *ante* riforma, ma anche sviluppando nuove prospettive applicative al principio stesso, ritenuto ormai un principio cardine del sistema repubblicano.

In questo contesto la Corte ha quindi ribadito che il principio in questione ha una piena valenza costituzionale basata sull'art. 5 Cost. e proprio per questo si atteggia a principio generale dell'ordinamento che deve presiedere in tutto l'arco delle relazioni tra lo Stato e le Regioni¹⁵².

I.2.3.1 I conflitti di competenze

La vera esplosione dell'utilizzo del principio di leale collaborazione in seguito alla riforma costituzionale del 2001 da parte della Corte costituzionale si è avuto – anche in questo caso in continuità con il passato –, per risolvere i casi di interferenze di competenze dovuti alla – in alcuni casi – imprecisa formulazione degli elenchi materiali dell'art. 117 Cost.¹⁵³ e per riallocare in capo allo Stato il potere di intervenire in qualità di garante delle istanze unitarie comunque presenti nell'ordinamento nonostante l'eliminazione formale dal testo costituzionale della clausola dell'interesse nazionale¹⁵⁴.

¹⁵² Vedi, subito dopo la riforma, Corte cost., sent. n. 282/2002, sent. n. 303/2003. La giurisprudenza costituzionale è ormai costante sul punto; si veda la recente sent. n. 50/2008 e, da ultimo, la sent. n. 278/2010.

¹⁵³ In dottrina vedi per tutti B. Caravita, *Istituzioni*, cit., p. 181.

¹⁵⁴ È opinione comune in dottrina che la semplice eliminazione della clausola dell'interesse nazionale dalla Costituzione non abbia fatto venire meno le esigenze unitarie, queste ultime

Nel primo caso, il ricorso a moduli concertativi di gestione delle competenze è usato in maniera sempre più insistente dalla Corte per risolvere gli intrecci di competenze che si vengono a creare su una data materia nel caso in cui il ricorso ad altri criteri, ed in particolare al criterio della prevalenza, non rende possibile la sicura riconduzione di una disciplina legislativa nell'alveo di una ben individuata materia di competenza statale o regionale. E così, quando ci si trovi "all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri", in questi casi "la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione (...) giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione"¹⁵⁵.

Lo Stato resta il soggetto legittimato a decidere i mezzi che ritiene idonei, ma la Corte può giudicarne la loro legittimità¹⁵⁶ visto che gli strumenti collaborativi non sono tra loro fungibili e occorre caso per caso individuare quello adatto alla tutela degli interessi coinvolti. È la stessa Consulta a spiegare che il principio di leale collaborazione, per "la sua elasticità e la sua adattabilità (è) particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti"; la genericità del parametro richiede però "continue precisazioni e concretizzazioni (*che*) possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionali"¹⁵⁷. Esso può infatti essere modulato in maniera differente a seconda dell'esigenza del singolo caso, attivando specifici strumenti differenti l'un l'altro in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura ed intensità delle esigenze unitarie da soddisfare¹⁵⁸.

necessariamente presenti in ogni ordinamento giuridico composto. Queste verrebbero ora tutelate in maniera diversa, soprattutto attraverso prassi leale cooperazione. Per la ricostruzione del dibattito circa la presenza dell'interesse nazionale anche successivamente alla riforma del Titolo V vedi diffusamente P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit.

¹⁵⁵ Corte cost., sent. n. 50/2008. Si vedano, inoltre, le sentenze nn. 1 e 45 del 2008, 268, 412 e 430 del 2007. La dottrina ha anche annotato come la recente tendenza della giurisprudenza costituzionale sia quella di fare un uso sempre maggiore del criterio di prevalenza, a tutto vantaggio dello Stato, rispetto a quello di leale collaborazione. Vedi R. Bin – F. Benelli, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 6/2009, cit.

¹⁵⁶ Vedi, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 285/2005.

¹⁵⁷ Corte cost., sent. n. 31/2006.

¹⁵⁸ In questi termini, Corte cost., sent. n. 62/2005.

In questo campo la Corte può intervenire mediante sentenze di rigetto, ritenendo legittimo il meccanismo collaborativo previsto, oppure mediante sentenze di accoglimento se ritiene violata la leale collaborazione o perché lo strumento collaborativo manca – ed in questo caso, con una sentenza additiva, indica quale sia lo strumento migliore – o mediante la dichiarazione di illegittimità dello strumento previsto, perché non idoneo a garantire gli interessi coinvolti. Sul piano strumentale, i mezzi ritenuti dai giudici costituzionali di volta in volta idonei a salvaguardare le istanze collaborative variano dal semplice scambio di informazioni¹⁵⁹ all'avvalimento di uffici, dagli accordi¹⁶⁰ alle intese¹⁶¹.

Sul punto sembra che la giurisprudenza costituzionale sia propensa a riconoscere il carattere compensativo del meccanismo collaborativo in misura direttamente proporzionale alla perdita di competenze regionali. E così, quando lo Stato disciplina materie regionali, ma trovando il titolo di legittimazione in una propria competenza esclusiva, basterà una forma blanda di partecipazione regionale; in questo la valutazione dell'interesse è stata infatti già compiuta dalla Costituzione ed è data prevalenza all'interesse statale. Nel caso invece in cui l'intervento statale si basi su materie di potestà concorrente, allora il recupero delle istanze regionali dovrà ottenere una garanzia procedurale maggiore e sarà quindi declinato nell'istituto dell'intesa, non avendo sancito la Costituzione una prevalenza dell'interesse statale¹⁶².

I.2.3.2 La sussidiarietà legislativa

Come detto, l'altro campo divenuto elettivo per l'applicazione del principio in questione dopo la riforma costituzionale del 2001 è quello della tutela delle esigenze unitarie. Si tratta delle ipotesi in cui lo Stato, per tutelare esigenze

¹⁵⁹ Vedi Corte cost., sent. n. 327/2003.

¹⁶⁰ Vedi, ad es., Corte cost., sentt. nn.88 e 197 del 2003.

¹⁶¹ Vedi, *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 303/2003, 6/2004, 383/2005, 134/2006.

¹⁶² 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 onore di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 308.

primarie dell'ordinamento, comuni a tutti i cittadini, e che necessitano quindi di una regolamentazione dal centro, agisce anche a discapito del riparto di competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost. Emerge, in questi casi, la necessità di un elemento di flessibilità del rigido riparto per materie, dovendo lo Stato in alcuni casi poter agire a tutela dell'ordinamento nel suo insieme. La Corte costituzionale ha fatto fronte a queste esigenze enucleando alcuni mezzi per rendere elastico il criterio di riparto delle competenze¹⁶³: l'individuazione delle materie c.d. trasversali; lo strumento della sussidiarietà legislativa; l'individuazione di aree di co-governo tra Stato e Regioni, in special modo all'interno delle materie ricadenti nella competenza legislativa concorrente; il riconoscimento in alcuni casi del carattere autoapplicativo della normativa di principio statale nelle materia concorrenti; l'introduzione, invero limitata a pochi casi, del principio di cedevolezza. Tra questi spicca sicuramente, per la novità e per le ricadute applicative in tema di leale collaborazione, il principio di sussidiarietà legislativa.

Introdotta con l'ormai "storica" sentenza n. 303 del 2003, la sussidiarietà legislativa è uno strumento che permette allo Stato di "rompere" i rigidi argini del riparto per materie, disciplinando, in virtù della tutela di istanze unitarie, parti di materie riservate alla competenza regionale concorrente o residuale. La Corte costituzionale ha rinvenuto infatti nel principio di sussidiarietà, sancito nell'art. 118 Cost. come criterio di allocazione delle funzioni amministrative insieme alla differenziazione e all'adeguatezza, un meccanismo dinamico in grado di restituire anche al sistema della ripartizione della funzione legislativa quella flessibilità di cui ha necessariamente bisogno e che sembrerebbe *prima facie* non sussistere in un ordinamento costruito sulla rigida separazione delle competenze per liste di materie. Il funzionamento del meccanismo sussidiario è costruito dalla Consulta nel seguente modo: qualora esigenze di carattere unitario rendano necessaria l'allocazione di una determinata funzione amministrativa in capo allo Stato seguendo, appunto, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., ciò non è senza conseguenze sul piano della funzione legislativa posto che l'operare del principio di legalità impone

¹⁶³ Seguendo B. Caravita, *Lineamenti*, cit., p. 182.

che la funzione amministrativa sia disciplinata dallo stesso soggetto che l'assume su di sé, a prescindere dal riparto per materie contenuto nell'art. 117 Cost. Ecco dunque che l'assunzione in via sussidiaria di una funzione amministrativa permette allo Stato di disciplinare per via legislativa la stessa funzione; tale meccanismo rende certamente più elastico il sistema e permette allo Stato di porsi quale tutore delle istanze unitarie presenti nell'ordinamento. Il funzionamento del meccanismo sussidiario è però ritenuto legittimo dalla Corte non solamente sulla base dell'esistenza delle istanze unitarie: è necessario infatti qualcosa in più. La valutazione dell'interesse sottostante l'intervento statale deve infatti configurarsi come «proporzionata, non affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo con la Regione interessata»¹⁶⁴. La Corte si fa quindi portatrice di una visione dinamica della sussidiarietà, intesa come mezzo in grado di fornire flessibilità al sistema, e allo stesso tempo procedimentale e consensuale, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹⁶⁵. Il rispetto del principio di leale collaborazione, che si concretizza nello strumento dell'intesa, diviene quindi condizione indispensabile per l'assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni, tanto amministrative, quanto legislative, che in linea di principio spetterebbero alle Regioni. Sussidiarietà e collaborazione garantiscono quindi, nel nuovo contesto costituzionale, le esigenze dello Stato unitario. Il collegamento tra i due principi si realizza proprio attraverso lo strumento dell'intesa che chiude un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria viene saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari, secondo il riparto costituzionale, delle competenze attratte dallo Stato. Il che potrebbe anche portare a vanificare l'attrazione della competenza verso il

¹⁶⁴ Corte cost., sent. n. 303/2003, punto 2.2 *Cons. dir.*

¹⁶⁵ Corte cost., sent. n. 303/2003, punto 2.2 *Cons. dir.*

livello statale, laddove la Regione riuscisse a dimostrare di essere in grado di soddisfare interamente l'interesse sottostante.

Tale primigenio orientamento è stato confermato in maniera solida dalle successive pronunce della Consulta che hanno ribadito la necessità di meccanismi collaborativi per la legittimità assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato di materie spettanti alla competenza regionale concorrente o residuale.¹⁶⁶

La creazione dell'istituto della sussidiarietà legislativa rappresenta, ad oggi, il contributo più innovativo e importante offerto dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V nell'ottica dello sviluppo del regionalismo italiano. Nel fare ciò la Corte fornisce inoltre nuova linfa al principio collaborativo, sottolineando in maniera esplicita il valore costituzionale dello stesso, divenuto vera e propria pietra di volta del sistema regionale interno, permettendo il regolare dispiegarsi delle dinamiche istituzionali tra vari livelli di governo e garantendo allo Stato di poter svolgere la propria funzione di tutela delle esigenze unitarie nel rispetto della rinnovata autonomia degli altri enti costituzionali, in primo luogo delle Regioni.

Alla carica innovativa del meccanismo della sussidiarietà legislativa fanno però da contraltare una serie di conseguenze della sua applicazione che ripropongono problematiche in linea di continuità con il passato. Se infatti è vero che i vari meccanismi collaborativi previsti sono in genere in grado di tutelare le istanze regionali, occorre pur sempre rimarcare che tali meccanismi operano in sede amministrativa. Da tale premessa derivano alcune conseguenze. In primo luogo, la Corte è ferma nel non ammettere l'ingresso nel giudizio di costituzionalità di censure che si fondano sulla violazione del principio di leale collaborazione in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza costituzionale ad eventuali "accordi normativi" diretti a determinare il contenuto di testi legislativi¹⁶⁷; in altri termini, la Corte non

¹⁶⁶ Si vedano, ad es., Corte cost., sentt. nn. 6 e 27 del 2004; 242, 270, 383 del 2005; 214/2006 e la più recente 76/2009.

¹⁶⁷ Vedi, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 437/2001, 401/2007, 371 e 222 del 2008 e 160/2009.

ammette l'invocazione del parametro costituito dal principio di leale collaborazione quale requisito di legittimità dell'esercizio della funzione legislativa; il parametro suddetto è invocabile solo nei giudizi in via principale per verificare il contenuto dell'atto legislativo. Le Regioni non potranno quindi invocare la lesione del principio di leale collaborazione a fondamento dell'illegittimità dell'atto legislativo statale perché emanato in spregio di un eventuale accordo raggiunto dalle parti sul contenuto del testo¹⁶⁸; potranno esclusivamente impugnare la legge statale invocando quale parametro il principio di leale collaborazione perché l'atto non prevede al suo interno i meccanismi collaborativi idonei a tutelare le istanze regionali.

In secondo luogo, l'ancoraggio degli strumenti collaborativi sul piano prettamente amministrativo comporta il graduale, ma costante, rafforzamento degli organi esecutivi – sia regionali che statali – a discapito degli organi esecutivi che spesso vengono “tagliati fuori” dal dialogo tra gli enti interessati. Il discorso si lega qui alla mancanza di un luogo deputato al dialogo dei legislativi (Camera delle Regioni o organi comunque incardinati presso il Parlamento), mentre il sistema delle Conferenze, luogo istituzionale deputato al corretto funzionamento dei meccanismi collaborativi tra Stato e Regioni a livello esecutivo, sembra essere attualmente l'unico sistema in grado di garantire un dialogo tra i diversi livelli di governo¹⁶⁹. Il ricorso sempre crescente al coinvolgimento delle Conferenze favorisce inoltre l'evolversi di prassi spesso informali, nelle svolgimento delle quali le Regioni perdono di incisività nel determinare i contenuti degli atti, vedendo contestualmente diminuite le già poche garanzie a tutela della propria autonomia. Il ricorso a meccanismi politici, piuttosto che giuridici, di risoluzione dei problemi derivanti dalla necessità di flessibilità delle competenze legislative è arginato però dalla Corte costituzionale, la quale ha precisato che lo Stato e le Regioni

¹⁶⁸ È interessante segnalare a questo proposito il parere del Consiglio di Stato n. 11996/2004, nel quale il massimo organo della giustizia amministrativa ha precisato che un parere favorevole su un determinato disegno di legge espresso in Conferenza Stato-Regioni non è «risolutivo per il superamento di tutti i problemi di costituzionalità».

¹⁶⁹ Tali temi saranno affrontati di seguito *infra*.

non possono, mediante accordi, modulare le aree delle rispettive competenze¹⁷⁰.

In terzo luogo, occorre sottolineare che la Corte sembra porre alla base dei meccanismi collaborativi, e in particolar modo dell'intesa c.d. "forte" – sulla quale si tornerà approfonditamente oltre –, una visione paritaria dei ruoli di Stato e Regioni. Visione paritaria che discende dal fatto che l'intesa "forte" viene concepita come codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, non essendo possibile per lo Stato superare l'eventuale dissenso regionale se non ricorrendo ad un conflitto di attribuzione. Visione paritaria che però, pur garantendo al massimo livello le istanze regionali, sembra non trovare positivo ed univoco riscontro nella Costituzione e nella realtà costituzionale nella quale operano gli attori coinvolti¹⁷¹.

Risulta comunque evidente l'impronta della Consulta verso uno sviluppo sempre crescente di modelli collaborativi tra Stato e Regioni, nell'esercizio tanto delle funzioni legislative, quanto di quelle amministrative. Una riprova evidente di tale visione è data proprio dall'estensione del principio in questione operata dalla Corte ben oltre il dettato letterale della novellata Carta costituzionale. La distribuzione delle competenze legislative sembra oggi avvenire sempre più su base consensuale, con uno sviluppo crescente della dimensione flessibile e dinamica della logica di riparto che la Costituzione continua invece a disegnare secondo il meccanismo di del riparto per materie¹⁷².

In questo contesto lo Stato continua però a godere di una indiscussa posizione di preminenza rispetto alle Regioni¹⁷³, potendo assumere su di sé l'esercizio di

¹⁷⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 63/2006. In dottrina vedi A. Sterpa, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a Corte costituzionale sentenza 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi.it*, n. 18/2009 (www.federalismi.it), p. 13.

¹⁷¹ L'argomento sarà trattato ampiamente in seguito. Per la critica alla supposta parità dei ruoli tra Stato e Regioni si veda A. Anzon Demmig, *I poteri*, cit., p. 43 ss.; partendo dalla constatazione della posizione non paritaria tra Stato e Regioni, la stessa A. critica conseguentemente anche l'idea di intesa "forte": Id., *I poteri*, cit. p. 197.

¹⁷² Sul ruolo sempre maggiore dei meccanismi negoziali nel riparto delle competenze rispetto alla rigida separazione, 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 *Le Regioni*, 2003, p. 691 ss.

¹⁷³ Come messo in evidenza con efficaci argomentazioni da A. Anzon Demmig, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 43 ss.

funzioni amministrative e legislative sia nei casi di intreccio di competenze sia nei casi di tutela delle esigenze unitarie; in questi casi la previsione di meccanismi collaborativi sembra funzionare da contraltare a fronte della perdita delle funzioni da parte regionale¹⁷⁴. Le Regioni si vedono spogliate di funzioni che la Costituzione affida loro, ma vedono rafforzate le previsioni sui meccanismi concertativi da attivarsi con lo Stato per garantire loro di poter influenzare il concreto esercizio della funzione stessa, o quantomeno di poter esprimere esigenze di cui sono portatrici. Resta il fatto, come si vedrà meglio in seguito a proposito delle intese, che lo Stato in molti casi può superare l'eventuale dissenso regionale o addirittura non tenerne conto, emergendo quindi l'insufficienza della tutela apprestata alle istanze regionali.

Si è affermata, in sostanza, una visione prettamente procedimentale della collaborazione; in questa ottica il legislatore fa sempre più uso di previsioni di raccordi tra lo Stato e le Regioni, avallato dalla Corte costituzionale che spesso misura le legittimità delle norme legislative in chiave di tutela delle esigenze regionali proprio sulla base della previsione, o meno, di determinati tipi di raccordi.

I.2.3.3 La materia finanziaria

Nella perdurante inattuazione del novellato art. 119 Cost. (che sta lentamente trovando attuazione grazie ai decreti delegati adottati sulla base della legge delega n. 42/2009), la giurisprudenza costituzionale si è comunque occupata della materia finanziaria¹⁷⁵, facendo peraltro concreta applicazione anche in questi casi al principio di leale collaborazione. Oltre alla concreta attuazione della materia *coordinamento della finanza pubblica*, che come visto necessita *ex se* di procedure collaborative, l'altro filone che viene in esame è

¹⁷⁴ Cfr. S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, p. 589, osserva che l'uso congiunto dei principi di sussidiarietà e collaborazione «finisce per legittimare una vera e propria rinuncia regionale all'esercizio di una competenza che – come dice la stessa Corte – astrattamente potrebbe essere sua».

¹⁷⁵ Su cui, diffusamente, *infra*, al paragrafo I.2.4.

quello relativo alla c.d. finanza derivata” e dalla possibilità per lo Stato di istituire per le Regioni e comuni fondi a destinazione vincolata, in materie di competenza regionale, concorrente o residuale. Inizialmente la Corte ha assunto un atteggiamento rigido, negando la possibilità per lo Stato di istituire simili fondi¹⁷⁶.

Successivamente, la Corte ha però stemperato la propria posizione, rendendo ammissibili fondi vincolati statali anche in materie regionali, e quindi in deroga all’art. 117 Cost., purché sia previsto un coinvolgimento della Regione nella programmazione del riparto del fondo stesso¹⁷⁷.

La posizione della Corte può riassumersi esemplarmente attraverso le sue stesse parole, quando afferma che “questa Corte ha ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che «il titolo di competenza statale che permette l’istituzione di un Fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell’art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell’art. 118, primo comma, Cost.» (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008). Dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata discende, nel caso di specie, l’illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Fermo restando pertanto il potere dello Stato di istituire un Fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, si deve aggiungere che la ripartizione di tale fondo è subordinata al raggiungimento di un’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole Regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti”¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Corte cost., sent. n. 370/2003, commentata da M. Barbero, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 1/2004 (www.federalismi.it).

¹⁷⁷ Corte cost., sent. n. 16/2004.

¹⁷⁸ Corte cost., sent. n. 79/2011.

Anche in questi casi quindi, le procedure di leale collaborazione fungono da legittimazione all'azione statale, e nello stesso tempo da parametro dell'azione stessa, di "rottura" del riparto competenziale previsto all'art. 117, Cost.

Emerge quindi un filo rosso nella più recente giurisprudenza costituzionale in tema di leale collaborazione. In ogni campo in cui tale principio viene in rilievo, esso è usato dalla Corte come criterio di legittimazione dell'azione statale di rottura del riparto materiale con le Regioni e, al tempo stesso, come parametro dell'azione statale. Lo Stato potrà agire in deroga soprattutto agli articoli 117 e 118 Cost., ma il suo intervento sarà legittimo solo qualora siano previsti meccanismi collaborativi con le Regioni, che agiscono quindi in compensazione per la perdita di competenza subita da queste ultime. A sua volta però, l'azione statale sarà corretta non solo se prevede meccanismi collaborativi, ma questi devono essere i più idonei a garantire un recupero della competenza regionale persa.

Al di là delle varie ricostruzioni teoriche sui possibili utilizzi del principio di leale collaborazione, sembra invece che questo si sia ormai affermato come grimaldello attraverso il quale lo Stato può imporre la propria superiorità gerarchica nei confronti delle Regioni. Tale posizione statale è inoltre strettamente correlata alla tutela di esigenze unitarie che, malgrado la scomparsa del limite dell'interesse nazionale, permangono inevitabilmente nell'ordinamento e delle quali solo lo Stato centrale può essere chiamato a prendersi cura.

In questa maniera, il principio di leale collaborazione si lega astrattamente a doppio filo agli interesse tutelati, ma, concretamente, prevale sullo stesso, nel senso che l'azione statale in deroga al riparto materiale è sempre più giustificata dalla Consulta solo sulla base dei meccanismi cooperativi prescelti.

I.2.3.4 Leale collaborazione e giudizio della Corte costituzionale

A questo punto è possibile occuparsi di un ultimo aspetto; quello relativo allo sviluppo del principio di leale collaborazione sia come parametro dei giudizi costituzionali, sia come tecnica decisoria adottata dalla Consulta, tanto nel giudizio in via principale, quanto nei conflitti tra Stato e Regioni.

La possibilità che il principio di leale collaborazione possa fungere da autonomo parametro alla stregua del quale valutare la legittimità dell'atto statale è un dato ormai acclarato e testimoniato dalla molteplicità di volte nelle quali i ricorsi regionali fanno espresso riferimento ad esso.

Per quanto riguarda lo sviluppo della leale collaborazione come tecnica di giudizio, appare interessante sottolineare l'utilizzo che di questo vien fatto in concomitanza di un altro principio generalissimo, quale quello di ragionevolezza-proporzionalità. Nell'ambito dei giudizi scaturenti da concorso all'esercizio di funzioni tra Stato e Regioni (funzioni regionali che lo Stato esercita per ragioni unitarie), come già visto, la Corte tende a procedimentalizzare il principio cooperativo e a svolgere il proprio giudizio sulla proporzionalità del meccanismo cooperativo previsto, lasciando sullo sfondo l'ampiezza degli interessi in gioco.

Tale modalità di giudizio in primo luogo è di più facile applicazione, in quanto la Corte si limita a verificare se il meccanismo prescelto sia ragionevole e proporzionale rispetto alla perdita di competenza subita dalla regione, evitando di addentrarsi nel pericoloso campo dell'analisi dell'interesse¹⁷⁹; e, in secondo luogo, consente alla Corte di tracciare la strada al legislatore. Attraverso la risoluzione del caso concreto, la Corte indica quali sono i meccanismi ritenuti idonei in quella fattispecie, ma tale giudizio risulterà valido in tutte le ipotesi simili, per cui lo Stato potrà nelle leggi future anticipare in qualche modo il giudizio della Corte e prevedere già meccanismi idonei. Esempio a tal proposito il caso della sussidiarietà in via legislativa. Il sindacato di ragionevolezza prendeva qui inizialmente le forme del giudizio di

¹⁷⁹ Prima della riforma del Titolo V, la Corte valutava la ragionevolezza dell'affermazione dell'esistenza di un interesse nazionale e della conseguente necessità di una disciplina, svolgendo un controllo alla stregua del "variabile livello degli interessi" che, secondo taluni, costituiva l'antesignano dell'attuale criterio di sussidiarietà; cfr. R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 439 e ss.

proporzionalità-adequatezza, teso per un verso a verificare che la disciplina statale fosse logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Ultimamente esso è invece quasi del tutto orientato a specificare ed integrare il principio di leale collaborazione.

Emerge quindi una stretta correlazione nell'ambito dei giudizi della Corte tra principio di leale collaborazione e principio di ragionevolezza, declinato nel giudizio di proporzionalità-adequatezza.

Il principio di proporzionalità, tipico degli argomenti della ragionevolezza intesa come efficienza strumentale, si trova, per l'appunto, in un rapporto di "strumentalità tecnica" con il principio di leale collaborazione. Quest'ultimo, nella ricostruzione più condivisa, rappresenta pur sempre un principio ricavato, inizialmente per via implicita, dal complesso di disposizioni in materia di ordinamento regionale; il primo, invece si presenta come una "componente tecnica o strumentale dei processi argomentativi esplicitati nelle motivazioni"¹⁸⁰ delle pronunce della Corte. Il suo utilizzo, talora, ha sollevato le perplessità della dottrina per la ritenuta autoreferenzialità¹⁸¹ che lo caratterizza, ravvisata nella difficoltà di giustificare in via teorica l'operazione con la quale il giudice costituzionale si spinge a valutare l'adequatezza del bilanciamento contenuto nell'atto.

In particolar modo nei casi di alterazione del riparto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni.

I questi casi, la lettura che appare più condivisibile¹⁸² è quella che ricollega lo sviluppo del giudizio di ragionevolezza nell'ambito del contenzioso competenziale all'esigenza di cogliere il significato ragionevole delle disposizioni della Costituzione, assicurando in concreto il buon

¹⁸⁰ Sono le parole di S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 259 e ss.

¹⁸¹ Cfr. ancora S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, cit., 262, con riferimento alla sentenza n. 39 del 2003.

¹⁸² G.M. Salerno, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit. e cfr. anche A. Ruggeri, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del titolo V?*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, p. 470, il quale ritiene che le questioni di interpretazione delle disposizioni attributive di competenze comporterebbero in ogni caso la valutazione sulla ragionevolezza delle scelte operate, al fine di evitare che il criterio della competenza giri a vuoto, in modo autoreferenziale.

funzionamento delle istituzioni pubbliche nella corretta ripartizione delle rispettive attribuzioni.

Il sindacato sulla ragionevolezza delle scelte effettuate dal legislatore nazionale e regionale in ordine alla delimitazione delle reciproche competenze, comporta, perciò solo, un'attività talora suppletiva della Corte, in relazione ad un testo costituzionale che non ha mancato di provocare dubbi e incertezze. In questo senso, si è detto che il controllo di ragionevolezza, in questa sede, si sia rivelato funzionale, sfruttando le potenzialità dinamiche del nuovo disegno costituzionale,¹⁸³ ad affrontare e risolvere i profili di irragionevolezza insiti nel testo costituzionale, attenuando le rigidità delle prescrizioni ivi contenute, adeguandole alle esigenze concrete e dando a queste disposizioni un senso coerente con il quadro costituzionale complessivo.¹⁸⁴

Ad ogni modo, alla legge statale è riconosciuto, nelle ipotesi che si sono esaminate, il potere di fissare il punto di equilibrio tra i suddetti interessi, ponendo un argine alle scelte legislative delle regioni, così che, nel sindacato della Corte, la questione della competenza si aggiunge alle normali considerazioni che il giudice costituzionale svolge quando si trova di fronte a casi di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti¹⁸⁵.

I principi di ragionevolezza e proporzionalità - intesa come impiego del minimo mezzo¹⁸⁶ e adeguata graduazione nella scelta dei meccanismi collaborativi - svolgono dunque la funzione di criteri o canoni interpretativi utilizzabili negli ambiti di interferenza fra le attribuzioni dei due enti e, essendo privi di specifici contenuti, sono inidonei a assumere autonomo significato normativo e a fornire la premessa maggiore di un sillogismo giudiziario, operando piuttosto come canoni ermeneutici di misurazione dell'impatto delle clausole esplicite (o implicite) della Costituzione che consentono invasioni in

¹⁸³ Così A. D'Atena, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. in tema di applicazione del nuovo titolo V*, in A. Pace, *Corte costituzionale e processo costituzionale*, cit., 280.

¹⁸⁴ Cfr. sul punto anche P. Caretti, *Le sentenze nn. 3/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, 807 e ss.

¹⁸⁵ Sul punto si veda R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*, cit., 297

¹⁸⁶ A. Cerri, *Definizione delle competenze statali e regionali, sussidiarietà ascendente e discendente, intersezioni tra competenze, relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione “Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione, Roma, 27 e 28 novembre 2008*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Cfr. sentt. nn. 183 del 2006; 88 del 2007; 133 del 2008.

ambiti riservati alla autonomia regionale e che esprimono contenuti potenziali dei precetti costituzionali.¹⁸⁷ Essi non introducono perciò regole nuove ma, piuttosto, si pongono come momento necessario del giudizio costituzionale, guidando la Corte nella applicazione e integrazione di quelle già in vigore¹⁸⁸, concorrendo a specificare il parametro e conferendo ad esso la necessaria flessibilità. In dottrina si è parlato, con particolare riferimento all'utilizzo del principio di leale collaborazione, di una graduale conversione del giudizio di competenza in quello di ragionevolezza-adequatezza.¹⁸⁹

Il giudizio di proporzionalità-adequatezza, in collegamento alla violazione del principio di leale collaborazione ha fatto ormai stabilmente ingresso anche nei giudizi sui conflitti tra enti. Anche in questo caso, esso viene in luce sia come parametro che come tecnica decisoria. Nella sede dei conflitti si ripropongono infatti, come è naturale, le stesse dinamiche del giudizio in via di azione relative al riparto di competenze tra Stato e regioni e, in particolare, alle ipotesi in cui tali competenze siano tra loro intrecciate, dando luogo ad un tipico conflitto da “interferenza”¹⁹⁰.

Già prima della riforma del titolo V la Corte si appellava al principio in esame nella verifica di formule previste da atti sub-legislativi,¹⁹¹ giungendo ad annullare gli atti impugnati nella parte in cui prevedano una modalità collaborativa non adeguata, e prescrivendo essa stessa la modalità sostitutiva.¹⁹²

Analizzato in qualità di tecnica decisoria, il principio collaborativo si accompagna ad un'analisi del concreto operare delle parti e alla ricerca di un punto di equilibrio tra le rispettive posizioni. L'utilizzo di tale principio

¹⁸⁷ Per questa ricostruzione cfr. S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 262.

¹⁸⁸ Cfr. ancora S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, *ivi*, 2003, 262 e A. Costanzo, *Il principio di proporzionata collaborazione fra stato e regioni*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2799 e ss.

¹⁸⁹ S. Agosta, *Soggetti ed oggetti del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra*, cit., 317.

¹⁹⁰ Esso peraltro si può dire sia nato, come principio autonomo seppur non scritto, proprio nell'ambito di questa competenza cfr. sent. n. 175 del 1976 e S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 115.

¹⁹¹ Cfr. sent. n. 127 del 1995.

¹⁹² S. Parisi, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione. Pluralismo competitivo e conflitti costituzionali*, in *Le zone d'ombra*, cit., 74.

comporta, in effetti, una dettagliata analisi del comportamento adottato in concreto dai soggetti configgenti, e, inoltre, una certa “procedimentalizzazione”¹⁹³ del giudizio: si assiste all’elaborazione di criteri *standard* che orientano l’esame del giudice costituzionale, le cui valutazioni sono spesso complicate dalla considerazione di norme di rango primario e della dinamica dei rapporti tra enti, improntata alla necessità di continui raccordi nati per tutelare la posizione degli enti territoriali, i quali, di regola, rappresentano il soggetto “debole”.

In relazione a tale profilo occorre soffermarsi sui possibili rapporti tra il conflitto sollevato per violazione del principio di leale collaborazione e il giudizio in via di azione che abbia ad oggetto la legge recante la disciplina dei meccanismi cooperativi.¹⁹⁴

Può accadere, in primo luogo, che la Corte in sede di conflitto presupponga la validità dello strumento collaborativo previsto dalla legge a contemperamento, ad esempio, dell’attrazione in sussidiarietà di una data materia, sul quale potrebbe essersi pronunciata in un precedente giudizio in via diretta.¹⁹⁵

In tali ipotesi, la Corte valuterà i comportamenti o gli atti posti in essere dagli enti in relazione alla procedura collaborativa prevista e potrebbe sanzionare il mancato rispetto della stessa con l’annullamento dell’atto. Si ha, in tale ipotesi, un caso di “sdoppiamento” del giudizio¹⁹⁶: il primo, in via di azione, concerne la previsione astratta, il secondo, in sede di conflitto, riguarda lo svolgimento concreto dello stesso potere.

¹⁹³ Così E. Malfatti – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 217.

¹⁹⁴ La dottrina individua sostanzialmente tre ipotesi nelle quali i suddetti rapporti possono inverarsi. Nella prima, l’atto impugnato tramite il conflitto è illegittimo per profili interamente riconducibili alla norma di legge non impugnata tempestivamente e si rivela inammissibile. Nella seconda, il ricorso per conflitto è argomentato su questioni specifiche e distinte; nella terza, il giudizio di legittimità costituzionale e il conflitto, connessi per soggetti e per oggetto, sono sollevati contemporaneamente e la pronuncia sull’uno può produrre effetti sostanziali nell’altro. Così T. Gallozzi, *Il rapporto tra la pronuncia di incostituzionalità in via principale e l’ammissibilità del conflitto conseguente*, in *Giur. Cost.*, 2005, 3827 e ss.

¹⁹⁵ Cfr. ad esempio la sentenza n. 233 del 2004.

¹⁹⁶ Cfr. R. Bin, «*Coordinamento tecnico*» e poteri regolamentari del Governo: spunti per un’interpretazione ‘post-euclidea’ della difesa giudiziale delle Regioni, in *Le Regioni*, 1992, 1449 e ss.

In proposito, parte della dottrina ha ritenuto che quello della “doppia pronuncia” sia talvolta uno schema di giudizio deliberatamente perseguito dalla Corte e finalizzato a mantenere in capo al giudice costituzionale uno spazio per effettuare il bilanciamento tra gli interessi regionali e le esigenze che si richiamano all'interesse nazionale, «secondo una varietà flessibile di soluzioni di compromesso».¹⁹⁷ Un esempio di questa tecnica si ha nella sentenza interpretativa di rigetto n. 294 del 1986¹⁹⁸ ove la Corte, decidendo per l'infondatezza delle questioni sollevate “nei sensi di cui in motivazione”, precisa che é riservato allo stesso giudice costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione, il sindacato sul rispetto dei limiti così disegnati nel giudizio di legittimità costituzionale in via diretta, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessità delle misure rispetto agli scopi e quello costituito dal rispetto del principio di leale collaborazione.

La questione di legittimità sollevata in via diretta sulla legge potrebbe avere, dunque, la funzione di provocare l'elaborazione della "regola" specifica delle relazioni tra enti e la fissazione del punto di bilanciamento degli interessi

¹⁹⁷ Si cita in proposito la sentenza n. 482 del 1991, nella parte in cui, negando alla ricorrente la legittimazione ad agire in astratto contro la legge, le prospetta la possibilità di difendere le proprie attribuzioni qualora fossero violate in concreto dal singolo atto di esercizio del potere. Secondo R. Bin, *op. ult. Cit.*, dalla “tecnica” dello sdoppiamento possono conseguire alcune implicazioni relative alla costruzione della difesa giudiziale delle Regioni, che, in questa prospettiva, dovrà anch'essa essere svolta in due fasi fortemente correlate. Il ricorso contro la legge non dovrebbe, infatti, essere concepito come l'unica occasione per ottenere la dichiarazione dell'astratta competenza della Regione, ma potrebbe essere congegnato come strumento finalizzato a stimolare pronunce interpretative del giudice costituzionale, che integrino la norma impugnata delimitando lo spazio consentito alle autorità statali e, ad esempio, le forme garantite di "leale cooperazione".

¹⁹⁸ Cfr. il seguente passaggio della motivazione: “Ed é inutile dire che é riservato a questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, il sindacato sul rispetto dei limiti così disegnati, ivi compreso quello costituito dalla ragionevolezza della valutazione circa la necessità delle misure rispetto agli scopi essenziali della programmazione. Del resto analoga e, in un certo senso, convergente limitazione discende dalla doverosa osservanza del principio di leale cooperazione, principio - assistito da particolare operatività in caso di valore costituzionale alla cui realizzazione siano chiamati Stato e soggetti di autonomia - il quale impone di non procedere alla sostituzione stessa, se non previa adozione di quelle misure (informazioni attive e passive, sollecitazioni ed altre) che per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee a qualificare l'intervento sostitutivo come necessitato dall'inerzia del soggetto di autonomia e in pari tempo come riferibile all'applicazione del detto principio e non ad emulatività o a prevaricazione. Ed anche per tale aspetto, come é ovvio, può aprirsi il sindacato della Corte in sede di conflitto di attribuzione”

in concorso, da difendere poi in sede di conflitto con riferimento al singolo atto applicativo della disposizione già interpretata.¹⁹⁹

Dalla circostanza che nel conflitto, connesso al giudizio in via diretta, si finisca per far valere «il rispetto della regola di fronte a chi l'ha elaborata»²⁰⁰ deriva, tuttavia, che il conflitto stesso finisca talora per non avere autonomia argomentativa, traducendosi in una sorta di rinvio alla precedente decisione con una motivazione *per relationem*²⁰¹.

Diverso si presenta il caso in cui una modalità collaborativa manchi del tutto, o sia inadeguata, e debba essere integrata dal giudice costituzionale. Parte della dottrina distingue, in questo ambito, tra casi di auto integrazione e casi di etero integrazione del parametro, a seconda che la Corte stessa²⁰² indichi lo strumento cooperativo ritenuto più adeguato o, invece, tramite la tecnica della “delega di bilanciamento”, operi un *self restraint* facendo riferimento ai luoghi istituzionali dove le parti si sono confrontate.

Quanto alla prima ipotesi, non è escluso che si verifichi il meccanismo dell'autorimessione, in sede di esame di un conflitto intersoggettivo, di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto norme che la Corte stessa avrebbe dovuto applicare per risolvere il conflitto stesso²⁰³ e che non siano state impugnate in via di azione. La tecnica dell'autorimessione, tuttavia, sembra ammissibile solo qualora l'atto impugnato con il ricorso per conflitto

¹⁹⁹ Ancora R. Bin, «*Coordinamento tecnico*» e poteri regolamentari, cit., il quale sottolinea come tale tecnica sortisca l'effetto di facilitare la difesa degli interessi della Regione nella seconda fase, cioè nell'eventuale conflitto insorto sull'atto amministrativo che applica la disposizione legislativa "interpretata" dalla Corte. Si tratta a quel punto, come evidenzia l'autore, “soltanto di far valere il rispetto della "regola" di fronte a chi l'ha elaborata”.

²⁰⁰ R. Bin, «*Coordinamento tecnico*» e poteri regolamentari, cit., 1449.

²⁰¹ Sul punto ancora E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 210. Ovviamente, il parallelismo tra le due sedi di giudizio può condurre anche ad un diverso esito, per cui la decisione sul conflitto ha segno opposto rispetto alla sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale. Cfr. ad esempio, la sent. n. 128 del 1969 rispetto alla sent. n. 127 del 1969 e le sent. n. 303 del 2003 e n. 233 del 2004.

²⁰² Cfr. per il primo caso la sent. n. 27 del 2004 e 339 del 2005 e per il secondo caso sent. n. 31 del 2006.

²⁰³ Si veda ad esempio l'ordinanza n. 130 del 1968, la sentenza n. 140 del 1970 e le pronunce nn. 41 e 42 del 2001 ove la Corte, previa sospensione del giudizio instaurato con ricorso per conflitto, ha rimesso dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni statali, dichiarate illegittime con sentenza n. 288 del 2001. Successivamente, il decreto interministeriale oggetto del conflitto è stato annullato perché lesivo delle competenze della Regione Sicilia, ricorrente, con sentenza n. 133 del 2002. A. Ruggeri - A. Spadaro, *op. ult. Cit.*, 271.

non sia “meramente esecutivo” della fonte primaria, pena il rischio di eludere i termini e le procedure di cui all’articolo 127 Cost.²⁰⁴

Quanto all’ipotesi di eterointegrazione, questa è bene esemplificata dalla sentenza n. 31 del 2006²⁰⁵, ove il giudice costituzionale ha deciso una controversia in materia di sdemanializzazione tramite l’uso combinato del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, prendendo atto della necessità di bilanciare in concreto l’interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni. Particolarmente interessanti sono, in primo luogo, le affermazioni della Corte laddove essa evidenzia che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni, sottolineando che la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro richiede, tuttavia, continue precisazioni e concretizzazioni di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale. In secondo luogo, il giudice costituzionale riconosce nel sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali una delle sedi più qualificate per

²⁰⁴ Indicativa sul punto appare la sentenza n. 140 del 1970, ove si afferma che, premessa la possibilità per la Corte di sollevare davanti a se stessa, in un giudizio per conflitto di attribuzione, un incidente di costituzionalità di una legge sulla quale si basi l’atto impugnato, affinché tale operazione sia ammissibile occorre che la questione relativa alla competenza a emanare l’atto impugnato sia autonoma e distinta dalla questione di legittimità costituzionale della legge, anche se dalla pronuncia su quest’ultima può discendere come conseguenza la pronuncia sulla prima. Tali sarebbero i casi in cui col ricorso per conflitto si deduce che l’atto impugnato esorbita dalla competenza del soggetto che lo ha emesso e subordinatamente si prospetta l’ipotesi che, ove l’atto sia stato emesso nell’esercizio di un potere attribuito da una legge, questa sia costituzionalmente illegittima. In ipotesi simili la Corte é chiamata a decidere, in via principale, sulla questione di competenza, eventualmente risolvibile indipendentemente dall’altra questione di legittimità costituzionale della legge, e in via incidentale, ove ne ricorrano gli estremi, su quest’ultima, creandosi un rapporto di consequenzialità tra le due pronunce. Nello strumento dell’autorimessione, tuttavia, secondo parte della dottrina, si anniderebbe comunque «il fantasma dell’officialità dell’azione», con conseguente rottura del principio dispositivo Cfr. E. Malfatti – S. Panizza – R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 209

²⁰⁵ sulla quale si veda il commento di M. Michetti, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 2006, 256 e ss. e C. Fraticelli, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione: ne consegue che il suddetto principio, anche inteso in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in quella sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. Questa via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione, che passa attraverso gli accordi presi in Conferenza, è ritenuta la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali.

La predetta pronuncia dunque, oltre a ribadire la centralità del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, ne specifica le caratteristiche di parametro flessibile e suscettibile di progressive concretizzazioni sia nelle sedi istituzionali a ciò deputate che da parte del giudice costituzionale, cui spetta il mantenimento dell'equilibrio dinamico tra gli enti che costituiscono il sistema ordinamentale della Repubblica.

Valorizzando tale ultimo profilo, e riconsiderando congiuntamente le tecniche argomentative utilizzate nei due giudizi in cui viene in considerazione il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni, viene da condividere la riflessione di quella dottrina che ha ritenuto che la ragionevolezza stia assumendo i tratti di una vera e propria tecnica distributiva delle competenze,²⁰⁶ che integra e corregge il dettato costituzionale, utilizzata per adeguare l'impianto istituzionale alle dinamiche reali e dunque rivolta «più alle conseguenze che ai principi di per sé considerati.»²⁰⁷

I.2.4 Gli ultimi sviluppi del principio cooperativo nei modelli legislativi: i meccanismi concertativi previsti nella legge delega sul federalismo fiscale

I risultati raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al principio di leale collaborazione sembrano trovare conferma nei più recenti

²⁰⁶ Il riferimento è a G. Scaccia, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, cit., 293.

²⁰⁷ Cfr. in tal senso A. Cerri, *Relazione conclusiva*, in *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, cit., III, 309.

prodotti legislativi. Di particolare rilevanza appare, a tal proposito, la recente legge 5 maggio 2009, n. 42, legge delega recante criteri e principi direttivi in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 Cost.²⁰⁸ la quale può essere considerata una *summa* dell'applicazione del principio collaborativo; la legge delega non si limita però a recepire le prassi sviluppate in precedenza da legislatore e giudici costituzionali in tema di leale collaborazione, ma propone anche qualche novità, volta soprattutto a rafforzare il coinvolgimento del Parlamento nell'attuazione della delega da parte del Governo²⁰⁹.

La legge n. 42/2009 colma una lacuna importante nell'attuazione della riforma del Titolo V; l'intervento del legislatore era infatti necessario per permettere alle Regioni di conseguire il pieno sviluppo economico-finanziario in modo tale da permettere ad ognuna di coprire finanziariamente i servizi offerti ai cittadini. Anche la Corte costituzionale aveva auspicato un rapido intervento legislativo di attuazione dell'art. 119 Cost., norma cardine del nuovo sistema repubblicano, ritenendo necessario la previa legislazione statale rispetto alle successive regolamentazioni delle singole Regioni. Già dal 2003 la Corte ha infatti rilevato come «la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V (...) inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali»²¹⁰.

²⁰⁸ Per un commento organico ai singoli articoli della legge n. 42/2009 si veda A. Ferrara - G.M. Salerno (a cura di), *Il «federalismo fiscale», Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, 2010.

²⁰⁹ Mette ben in evidenza questo punto N. Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *federalismi.it*, n. 23/2009 (www.federalismi.it), p. 8. In sede di commento al ddl governativo parte della dottrina si era dimostrata critica nei confronti del ruolo previsto per il Parlamento; è stato infatti sostenuto che il testo predispose un vero e proprio “assedio alla cittadella del Parlamento” (R. Bifulco, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in *Nelmerito.com*) il cui ruolo “verrebbe ridotto a poco cosa, se non proprio svuotato” (A. Morrone, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di “federalismo fiscale”, in Forum di Quaderni costituzionali*).

²¹⁰ Corte cost., sent. n. 370/2003; vedi inoltre Corte cost., sent. n. 16/2004 e 37/2004, nella quale si legge che «l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi,

Come detto, la legge delega, nel disciplinare il procedimento di formazione dei decreti delegati attuativi, prevede molteplici momenti di concertazione tra le parti interessate oltre a istituire appositi organi misti volti a fornire il proprio contributo di carattere politico, tecnico e giuridico sia in fase di attuazione della delega, che nella successiva fase di controllo.

In questo la legge n. 42/2009 si pone in continuità con la tendenza che vede il legislatore statale prevedere in maniera sempre crescente, in materie nelle quali convergono interessi esponenziali di diversi livelli di governo, vari meccanismi di concertazione con le Regioni e con le altre autonomie locali²¹¹. Questa necessità era avvertita in maniera ancora maggiore nell'attuazione dell'art. 119 Cost. viste le molteplici correlazioni dell'articolo in questione con altre materie espressamente menzionate nell'art. 117 Cost. Il riferimento è in primo luogo alla «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, c. 3 alla quale è strettamente legata la competenza statale esclusiva su «sistema tributario e contabile dello Stato», «perequazione delle risorse finanziarie» e «coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Tali connessioni, espressamente evidenziate anche dalla giurisprudenza costituzionale, creano un vero e proprio intreccio di competenze.

Il Giudice delle Leggi ha infatti evidenziato la connessione dell'art. 119 Cost. con l'art 23 Cost.²¹² e con l'art. 117 Cost., il quale, come detto, alla lett. e) del secondo comma affida alla legislazione esclusiva statale le materie *sistema tributario e contabile della Stato e perequazione delle risorse finanziarie*, mentre al terzo comma affida alla potestà legislativa concorrente le materie *armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza*

ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali». La sentenza 193/2007 infine ha considerato come «doverosa» l'attuazione dell'art. 119 Cost.

²¹¹ Cfr. C. De Fiore, *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, spec. pp. 16-55.

²¹² Vedi Corte cost., sent. n. 37/2004, nella quale si sottolinea «la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte e che comporta la necessità di disciplinare quanto meno a livello legislativo gli aspetti fondamentali dell'imposizione».

*pubblica e del sistema tributario*²¹³. Per quanto riguarda, in particolare il coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha sottolineato che «spetta allo Stato, in sede di legislazione concorrente, la determinazione dei principi fondamentali nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»²¹⁴; ed ancora che il coordinamento cui fa riferimento l'art. 117, c. 3, Cost. è «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» e che per quanto attiene invece «al coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria»²¹⁵.

La legge n. 42/2009 è dunque una legge di delega variegata, che interviene su molte materie tra loro eterogenee; questa particolare struttura si traduce nella previsione di una pluralità di deleghe al Governo dal contenuto ampio. Data la particolarità della struttura e del contenuto della materia oggetto delle deleghe, queste si presentano per molti aspetti generiche e carenti nell'indicazione dei principi e criteri direttivi con la conseguenza di lasciare molto spazio al Governo in fase di attuazione della delega stessa²¹⁶. Questa composizione della legge di delega, oltre a non essere un caso isolato nella legislazione, può essere spiegata proprio in ragione della peculiarità delle materie, specifiche e molto tecniche; il tecnicismo della materia è stato del resto sottolineato anche dal Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, il quale ha specificato che per ottenere una legge di delega in grado di poter soddisfare

²¹³ Vedi, da ultimo, Corte cost., sent. n. 102/2008.

²¹⁴ Corte cost., sent. n. 17/2004.

²¹⁵ Corte cost., sent. n. 414/2004. Successivamente la Corte, nella sentenza n. 102/2008 ha meglio specificato i limiti della potestà legislativa statale in materia asserendo che «i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso [...] attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente [...]. In altri termini, lo Stato – nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario – ha il potere di fissare, con propria legge, non solo [...] i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

²¹⁶ Per un commento ai principi e criteri direttivi della delega, si veda L. Antonini-M. Barbero, *Commento all'art. 2, comma 2*, in A. Ferrara-G.M. Salerno, «*Il federalismo fiscale*», cit., p. 51 ss.

i vari interessi coinvolti è stato necessario un fitto lavoro di concertazione tra Governo, Parlamento e autonomie territoriali nella fase di approvazione della legge delega che ha portato però ad una previsione di principi in alcuni casi generici, proprio per non comprimere eccessivamente interessi di natura non omogenea²¹⁷. Per lo stesso motivo la legge delega prevede, per l'approvazione dei decreti delegati, una serie cospicua di raccordi, sia per atti che per organi, attraverso i quali gli enti coinvolti possano dar voce alle proprie istanze e queste possano poi essere più o meno recepite dal Governo. La legge delega riflette, in sintesi, diverse necessità: quella di coinvolgere i diversi enti territoriali nell'attuazione dell'art. 119 Cost., in attuazione di una ampia collaborazione istituzionale; quella, di carattere tecnico, per cui vista la necessità di prevedere principi a volte (forse troppo) generici che lasciano ampio spazio di manovra al Governo, si preveda una sorta di compensazione per gli enti territoriali predisponendo varie forme di raccordo e controllo; quella che deriva dal particolare tecnicismo della materia, per l'attuazione della quale si rendono necessarie soluzioni politiche, le quali vengono quindi assunte in sede concertativa grazie all'intervento della Conferenza Unificata; quella, infine, che vede la legge di delega prevedere meccanismi concertativi anche seguendo quanto avvenuto in sede di approvazione della stessa, durante la quale si è sviluppato un proficuo lavoro di sintesi tra istanze centralistiche, regionali e locali²¹⁸.

Queste motivazioni sono alla base di quanto previsto dalla legge n. 42/2009 per l'approvazione dei decreti delegati e, una volta approvati questi, per il controllo sull'attuazione del federalismo fiscale; ciò avviene tramite un complesso procedimento approvativo e l'istituzione di tre nuovi organi.

L'ispirazione tendenzialmente cooperativa che informa la legge in commento è evidente già ad una prima lettura dei principi previsti all'art. 2,

²¹⁷ Vedi l'intervento tenuto dal Ministro Tremonti all'Assemblea del Senato della Repubblica il 21 gennaio 2009. Sulla genericità dei principi contenuti nella legge n. 42/2009, vedi N. Lupo, *ult. op. cit.*, p. 5, il quale collega la genericità dei principi alla previsione di molteplici meccanismi cooperativi tra Governo Parlamento ed enti regionali e locali; cfr. anche E. Vigato, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso.*, in *federalismi.it*, n. 13/2009, p. 10 (www.federalismi.it).

²¹⁸ Ripercorre l'iter di approvazione della legge n. 42 del 2009 E. Vigato, *Il federalismo fiscale*, cit.

comma 2 della legge. La lett. b) prevede, infatti, il principio di “lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai trattati internazionali”.

Il principio cooperativo si inverte mediante le previsioni contenute nell’art. 2, commi da 3 a 7, che disciplinano il complesso procedimento di approvazione dei decreti delegati attuativi²¹⁹. In tal senso, i vari decreti saranno adottati su proposta del Ministro dell’economia e finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni, del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell’interno, il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, nonché gli altri ministri di volta in volta competenti per materia. Ogni schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri sarà quindi trasmesso alla Conferenza Unificata per il raggiungimento dell’intesa, in seguito alla quale il testo sarà trasmesso dal Governo alle Camere – accompagnato, o meno, da una relazione a seconda se si sia raggiunta o no l’intesa – affinché venga emanato, entro 60 giorni – prorogabili a 80 - il parere della istituenda Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale. A questo punto, se il parere non è reso nei termini, oppure è reso e il Governo intende conformarsi, il Governo stesso approverà il decreto delegato in via definitiva. Nell’ipotesi, invece, che il Governo non voglia conformarsi al parere della Commissione parlamentare dovrà ritrasmettere alle Camere il testo dello schema di decreto legislativo accompagnato dalle osservazioni sui motivi che impediscono al Governo stesso di conformarsi al parere e di questi dovrà inoltre rendere comunicazione davanti a ciascuna Camera. Passati 30 giorni, il Governo potrà emanare in via definitiva il decreto legislativo, con l’espressa previsione che, qualora nonostante il parere della Commissione non voglia adeguarsi all’intesa raggiunta in Conferenza unificata, dovrà trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità.

²¹⁹ Per un commento all’art. 2, commi da 3 a 7, della legge n. 42/2009, cfr. G. Fontana, *Commento all’art. 2, commi 3-7*, in «*Il federalismo fiscale*», cit., p. 73 ss.

Come è agevole comprendere già ad una semplice lettura, il meccanismo di delinea soluzioni in grado di garantire una forte partecipazione di tutti gli attori politici-istituzionali coinvolti nell'attuazione del federalismo fiscale. Da un lato è garantito il ruolo degli enti regionali e locali - attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni - e del Parlamento²²⁰ - attraverso l'istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo chiamata a fornire il proprio parere sui vari schemi di decreti attuativi; dall'altro lato, al Governo è affidato comunque il potere superare eventuali fasi di stallo nell'*iter* di approvazione dei decreti, potendo approvare i decreti delegati anche in assenza o contro l'intesa in Conferenza e il parere della Commissione parlamentare.

Le istanze cooperative sono inoltre garantite e rafforzate dalla creazione di tre nuovi organi coinvolti nelle varie fasi di istruttoria, approvazione e controllo di attuazione del federalismo fiscale. Si tratta della già citata Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3, l. n. 42/2009)²²¹; della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4, l. n. 42/2009)²²²; della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza Unificata (art. 5, l. n. 42/2009)²²³.

La Commissione parlamentare ha carattere bicamerale ed è composta da quindici senatori e quindici deputati, mentre il Presidente è eletto d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato. Di particolare rilevanza è la previsione di un apposito organo di raccordo con la Conferenza Unificata: il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che si riunisce presso le Camere al quale la Commissione può chiedere di esprimere il proprio parere ogni qualvolta lo ritenga necessario. La Commissione non ha solamente il compito

²²⁰ Sul rafforzato ruolo del Parlamento nell'ambito del procedimento di approvazione dei decreti attuativi, vedi N. Lupo, *ult. op. cit.*, p. 16, e D. Cabras, *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 11/2009 (www.federalismi.it), p. 4.

²²¹ Sul ruolo della Commissione bicamerale vedi B. Caravita, *Commento all'art. 3*, in A. Ferrara-G.M. Salerno, *«Il federalismo fiscale»*, cit., p. 82 ss.; vedi anche N. Lupo *Il procedimento di attuazione*, cit., p. 13.

²²² Sul ruolo della Commissione tecnica vedi B. Caravita, *Commento all'art. 4*, in A. Ferrara-G.M. Salerno, *«Il federalismo fiscale»*, cit., p. 87 ss.; vedi anche N. Lupo *ult. op. cit.*, p. 20.

²²³ Sul ruolo della Conferenza vedi G. Fontana, *Commento all'art. 5*, in A. Ferrara-G.M. Salerno, *«Il federalismo fiscale»*, cit., p. 90 ss.

di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dal Governo, ma deve anche fornire al Governo tutti gli elementi utili alla predisposizione dei decreti stessi.

La Commissione tecnica paritetica è istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed opera nell'ambito della Conferenza unificata. È composta da 32 membri di cui due provenienti dall'Istat e i restanti trenta divisi in maniera uguale tra Parlamento da un lato e Regioni Province e Comuni dall'altro. La Commissione ha il compito di elaborare i dati conoscitivi necessari al Governo per la predisposizione dei decreti attuativi.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sarà istituita dai decreti attuativi nell'ambito della Conferenza Unificata e rappresenterà il luogo di condivisione e scambio di dati e informazioni tra i diversi enti coinvolti nel processo del federalismo fiscale. Alla Conferenza spettano inoltre importanti funzioni di vigilanza sul funzionamento del nuovo ordinamento finanziario regionale e locale.

I tre nuovi organi sono destinati ad «operare in modo fortemente integrato, coordinando la partecipazione dei diversi attori istituzionali al processo di attuazione della legge delega»²²⁴.

La legge 42 del 2009 istituisce in questo modo un complessivo modello *governante* del processo attuativo del federalismo fiscale fortemente caratterizzato dalla necessaria cooperazione tra i diversi attori istituzionali coinvolti, disegnando nuovi equilibri tra gli organi esecutivo e legislativo e predisponendo meccanismi concreti – tramite raccordi per organi - di partecipazione di Regioni ed autonomie locali sia al processo di attuazione che al controllo sulle fasi successive; come è stato giustamente osservato, «siamo in presenza (...) di un meccanismo innovativo di collaborazione politica, territoriale e tecnica»²²⁵. Si prevede infatti un intenso dialogo tra esecutivo e legislativo e un intervento non solo “di facciata” delle Regioni e delle autonomie locali non solo nel procedimento di predisposizione dei decreti attuativi, ma anche nella successiva fase di controllo dell'effettivo avvio del nuovo assetto finanziario della Repubblica.

²²⁴ D. Cabras, *ult. op. cit.*, p. 4.

²²⁵ B. Caravita, *Commento all'art. 4*, cit., p. 88.

Le molte novità contenute nella legge, consistenti principalmente nella creazione di nuovi organi misti e nella predisposizione di un complesso meccanismo approvativo dei decreti attuativi in cui intervengono tutti gli attori istituzionali, rappresenta un importante segnale da parte del legislatore di voler intensificare il dialogo tra i diversi livelli territoriali presenti nella Repubblica, come richiede uno Stato multilivello quale ormai è l'Italia. La legge n. 42/2009 non ha quindi solamente recepito gli impulsi provenienti da dottrina e giurisprudenza in relazione alla collaborazione tra Stato e Regione, ma è andata oltre, tentando di superare le criticità derivanti dalla mancanza di una Camera di rappresentanza delle autonomie regionali e di assicurare una proficua collaborazione nel momento decisionale.

2. Le sedi della collaborazione tra Stato e Regioni

2.1 La Conferenza Stato-Regioni

Nei paragrafi precedenti si è visto come l'evoluzione del principio di leale collaborazione sviluppatasi nelle decisioni dei giudici costituzionali è stata accompagnata e assecondata da un parallelo ricorso, nella legislazione ordinaria, da un sempre maggiore utilizzo di meccanismi collaborativi di natura procedurale e organizzativa. Anzi, nella maggior parte dei casi, la previsione legislativa di un determinato raccordo è stata l'occasione per la Corte, dietro impulso soprattutto delle Regioni, per sancire la legittimità del meccanismo collaborativo previsto e per affrontare il problema della cooperazione a livelli generali, imponendo il principio collaborativo come vero e proprio principio di ordine costituzionale insito al nostro ordinamento.

Come visto, la collaborazione è stata sviluppata, nel corso degli anni soprattutto a livello esecutivo, con contestuale estromissione degli organi legislativi statali e regionali²²⁶. In tale contesto, come già messo in evidenza, la

²²⁶ In sintonia con quanto avviene negli stati federali, dove sono presenti raccordi di tipo intergovernativo. Vedi R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (ance) alle luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233.

sede principale di raccordo tra Stato e Regioni è diventata, dalla sua istituzione e in maniera sempre crescente, la Conferenza Stato-Regioni²²⁷.

È quindi necessario affrontare, ancorchè a grandi linee, lo sviluppo di questo organo, che è diventato nel tempo la «sede privilegiata» della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. L'importanza del ruolo svolto dalla Conferenza è testimoniato in maniera inequivocabile dalle parole della Corte costituzionale, quando afferma che «che la Conferenza è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni [...] in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome»²²⁸.

La Conferenza viene istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983²²⁹. L'atto istitutivo ne prevedeva l'incardinazione presso la Presidenza del Consiglio con funzioni prevalentemente consultive e informative. L'art. 1 del d.P.C.M. prevedeva infatti compiti «di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province

²²⁷ Sulla Conferenza è utile visionare il sito internet della stessa, all'indirizzo www.statoregioni.it. La bibliografia sulla Conferenza Stato-Regioni è molto ampia; si veda, a titolo esemplificativo e senza volontà di completezza, A. Azzena, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto, Appendice*, vol. III, Giuffrè, 1999, p. 416; R. Bifulco, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (diretto da) *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 1229 ss.; P. A. Capotosti, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 986 ss; Id., *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, 1987, p. 351; Id. *Regione, IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, 1991; P. Caretti, *La Conferenza permanente Stato-regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della l. 400/88*, in *Foro it.*, 1989, IV; G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, il Mulino, 2006; F.S. Marini, *La «pseudo collaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 650 ss; I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 853; A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 837 ss; L. Torchia, *Una Conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in *Le Regioni*, 1990, p. 1037 ss; Id., *La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 345 ss.

²²⁸ Corte cost., sent. n. 416/1998, confermata dalla successiva sent. n. 338/1998.

²²⁹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 novembre 1983, n. 300. L'istituzione della Conferenza con atto amministrativo ha sollevato dubbi in dottrina sulla compatibilità con la riserva di legge prevista nell'art. 97 Cost. Vedi A. Baldassarre, *Rapporto tra regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in Supplemento n. 5 al «Bollettino di legislazione e documentazione regionale» 1983, p. 37 ss. I dubbi sono stati superati dal momento in cui la Conferenza ha ricevuto una disciplina legislativa con l. 400/1988.

autonome», sugli oggetti previsti dal successivo art. 3²³⁰. Benchè attraverso l'istituzione della Conferenza si mirava a creare un'unica sede per i rapporti Stato-regioni in luogo dei molteplici organi all'epoca esistenti, istituiti da varie leggi di settore, il funzionamento della stessa fu criticato in special modo per quanto riguarda la composizione, la facoltatività dell'attività da essa svolta e l'instabilità strutturale²³¹. Essa si riuniva infatti, ai sensi dell'art. 2 del d.P.C.M., solo su impulso del Presidente del Consiglio e l'obbligatorietà dei casi nei quali essa doveva coinvolta prevista nel decreto istitutivo si trasformò, di fatto, in mera scelta facoltativa. La sua composizione faceva inoltre propendere l'organo nettamente dalla parte del Governo; essa era infatti composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro degli affari regionali, mentre i presidenti delle Regioni venivano solo «invitati» a partecipare alle riunioni, insieme ai ministri interessati all'ordine del giorno.

Ad essa si affiancavano poi, nei vari settori, i vari organismi misti a carattere settoriale che rimanevano le sedi di raccordo privilegiate tra l'esecutivo nazionale e gli esecutivi regionali, con ciò contribuendo alla instabilità dell'organo; tanto che nei primi 5 anni, la Conferenza si riunì solo 4 volte²³²

In sostanza, con l'istituzione della Conferenza non si era promossa la partecipazione delle Regioni e delle province autonome alla elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo»²³³, anche se essa ha certamente costituito, fin dal primo periodo di operatività, «un punto di

²³⁰ Secondo l'art. 3, d.P.C.M. 12 ottobre 1983, «La Conferenza può essere consultata:

a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

b) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio;

c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al *decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*;

d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati [...] per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza;

e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale».

²³¹ In tal senso A. Sandulli, *La Conferenza Stato e Regioni*, cit., p. 837,

²³² Vedi G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 23.

²³³ G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 21.

riferimento organizzativo-istituzionale concreto, che gettò le fondamenta per i successivi sviluppi anche normativi»²³⁴.

Tale debolezza intrinseca dell'organo, alla quale va unita la critica circa la legittimità della sua istituzione tramite decreto, soprattutto in relazione alla compatibilità con l'art. 95 Cost. che assicura al Governo l'autonomia nell'attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo²³⁵, fu superata dalla piena legittimazione normativa della Conferenza ad opera della legge 23 agosto 1988, n. 400 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

L'art. 12 della l. n. 400/1988 ha fornito fondamento legislativo alla Conferenza, operando sia sulla composizione e sull'organizzazione, sia sulle funzioni dell'organo²³⁶.

²³⁴ S. Budelli, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Giappichelli, 2006, p. 40. Mette in evidenza la

²³⁵ Per la quale si veda V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 500. La critica veniva superata con l'argomentazione per la quale l'organismo avrebbe trovato la propria legittimazione in una autolimitazione del Governo nelle proprie prerogative.

²³⁶ L'art. 12 della l. n. 400/1988 così dispone: «1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia.

2. La Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, ed in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Il Presidente del Consiglio dei ministri presiede la Conferenza, salvo delega al ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è attribuito, ad altro ministro. La Conferenza è composta dai presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e dai presidenti delle province autonome. Il Presidente del Consiglio dei ministri invita alle riunioni della Conferenza i ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici.

3. La Conferenza dispone di una segreteria, disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali.

4. Il decreto di cui al comma 3 deve prevedere l'inclusione nel contingente della segreteria di personale delle regioni o delle province autonome, il cui trattamento economico resta a carico delle regioni o delle province di provenienza.

5. La Conferenza viene consultata:

a) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo;

b) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza.

La Conferenza, pur rimanendo incardinata presso la Presidenza del Consiglio, divenne permanente e la sua composizione cambiò: ne fanno parte per il Governo il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli Affari regionali e per le Regioni e le province autonome i rispettivi Presidenti che divengono partecipanti di diritto delle riunioni dell'organo e non meri "ospiti invitati" dal Governo. Il Presidente del Consiglio, che presiede la Conferenza e ne convoca le riunioni almeno ogni sei mesi, può anche invitare i Ministri interessati²³⁷. La legge n. 400/88 ha inoltre previsto l'istituzione di un ufficio di segreteria che ha da subito acquistato un notevole peso nell'organizzazione dell'organo a fronte dell'aumentare delle competenze che via via venivano riconosciute alla Conferenza. La segreteria è stata disciplinata e organizzata con vari d.P.C.M. susseguitisi nel tempo²³⁸, che, pur ponendola alle dipendenze del Presidente della Conferenza, ne hanno marcato l'autonomia, rendendola capace di operare, nel contempo, sul versante ministeriale e regionale; grazie alla specificità del suo lavoro di organizzazione, preparazione e di raccordo del lavoro della Conferenza, la segreteria ha assunto nel tempo una dimensione "politica", permettendo,

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro appositamente delegato, riferisce periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle attività della Conferenza.

7. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali che deve esprimerlo entro sessanta giorni dalla richiesta, norme aventi valore di legge ordinaria intese a provvedere al riordino ed alla eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni previsti sia da leggi che da provvedimenti amministrativi in modo da trasferire alla Conferenza le attribuzioni delle commissioni, con esclusione di quelle che operano sulla base di competenze tecnico-scientifiche, e rivedere la pronuncia di pareri nelle questioni di carattere generale per le quali debbano anche essere sentite tutte le regioni e province autonome, determinando le modalità per l'acquisizione di tali pareri, per la cui formazione possono votare solo i presidenti delle regioni e delle province autonome.»

²³⁷ Sulla composizione della Conferenza sono state avanzate critiche in relazione al *deficit* di rappresentatività, visto che ogni regione è rappresentata dal proprio Presidente senza tenere conto delle differenze di popolazione e in relazione alle modalità di formazione delle volontà delle parti "sedute al tavolo"; se, infatti, si presuppone che la componente statale sia unita, più difficile appare stabilire un metodo di formazione della volontà regionale, che deve essere unitaria, diversa dalla maggioranza, con la relativa mancata soddisfazione delle Regioni contrarie.

²³⁸ d.P.C.M. 16 febbraio 1989; 4 giugno 1992, n. 366; 26 ottobre 1995, n. 589; 19 marzo 1999, n. 98; art. 31 del d.P.C.M. 15 aprile 2000; art. 29 del d.P.C.M. 4 agosto 2000; art. 29 del d.P.C.M. 23 luglio 2002. A questi si aggiungono altre norme contenute rispettivamente nell'art. 7 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303; nel decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 19 aprile 2001; nel decreto del Ministro per gli Affari regionali 22 luglio 2003.

nell'ambito di appositi incontri tecnici, allo Stato e alle Regioni di trovare una convergenza sugli atti da adottare²³⁹. La segreteria è attualmente da un direttore generale ed è attualmente articolata in sei strutture, dirette da dirigenti statali e regionali, competenti ognuna per un ambito materiale²⁴⁰.

L'organizzazione della Conferenza lascia comunque trasparire una «prevalenza della componente statale»²⁴¹, visto la dipendenza della struttura dalla Presidenza del Consiglio e i poteri organizzativi spettanti alla compagine ministeriale.

Sull'organizzazione della Conferenza è intervenuto successivamente il d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418 di attuazione della delega contenuta nella l. n. 400/1988 sul riordino delle competenze della Conferenza, il quale ha soppresso molti organismi a composizione mista Stato-regioni e riordinato i sei restanti come Comitati generali operanti all'interno della Conferenza con compiti istruttori²⁴²; visti gli scarsi risultati prodotti, i comitati sono stati però soppressi con d.P.C.M. 4 giugno 1992, n. 366.

Il citato d.lgs. n. 418/1989, nell'ottica di valorizzazione della funzione politica dell'organo, ha modificato non solo l'organizzazione della Conferenza, ma anche le funzioni ad essa attribuite.

Tra queste, la legge 400/88 aveva in particolar modo rafforzato la funzione consultiva, tanto che questa poteva essere bene interpretata come «la via maestra del raccordo/collaborazione paritaria tra regioni e Governo in quegli anni»²⁴³; proprio in relazione all'attività consultiva il d.lgs. n. 418/89 ha previsto una serie di casi nei quali fosse obbligatorio il coinvolgimento delle Regioni in decisioni di pertinenza statale. Per questa via si inserivano le

²³⁹ Sottolinea questo ruolo della segreteria G. Carpani, *La Conferenza*, cit. p. 52.

²⁴⁰ Attualmente le sei strutture operano nei seguenti campi: rapporti istituzionale, lavoro ed istruzione; rapporti internazionali, programmazione e finanza; sanità e politiche sociali; attività produttive e infrastrutture; ambiente e territorio; politiche agricole e forestali.

²⁴¹ R. Bifulco, *Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 1230.

²⁴² I sei comitati generali erano composti da quattro Presidenti di Regione e dai ministri interessati. Sul d.lgs. n. 418/89 vedi L. Torchia, *La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quaderni costituzionali*, p. 345 ss.

²⁴³ G. Carpani, *La Conferenza*, cit., p. 36, il quale descrive in maniera particolareggiata il funzionamento di tale attività consultiva. Le Regioni possono quindi esprimere pareri favorevoli o negativi, ma tra gli estremi si pongono i pareri condizionati, nonché i pareri accompagnati da raccomandazioni e osservazioni, attraverso i quali si aprono altrettanti margini di trattative con il Governo.

Regioni in procedimenti statali preordinati all'emanazione di atti politici di alta amministrazione, atti di indirizzo politico, con ciò avvalorando la funzione di raccordo istituzionale di natura politica. L'organo si andava caratterizzando per una composizione paritaria tra Stato e Regioni all'interno del quale fosse possibile coordinare gli interessi statale e regionali. Tale ruolo è ben testimoniato dal fatto che, a partire dagli inizi degli anni '90, la legislazione statale di settore ha, in maniera sempre crescente, previsto l'obbligatorietà della funzione consultiva della Conferenza. Le funzioni consultive si ampliarono tanto che con la l. n. 412/1991 l'attività della Conferenza si arricchisce prima della competenza di «co-gestione concertata»²⁴⁴ per vedersi assegnata, con la l. n. 537/1993, la possibilità di svolgere attività decisionale diretta. La legislazione statale di quegli anni ha, infatti, previsto molte ipotesi di intesa²⁴⁵ obbligatoria tra Stato e Regioni da ottenersi in Conferenza; la stessa ottenne inoltre funzioni di amministrazione attiva, compresa la possibilità di adottare deliberazioni e proposte²⁴⁶.

Il percorso di rafforzamento della Conferenza è sintetizzato nel d.lgs. n. 281/97 che, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59/97²⁴⁷ (c.d. legge Bassanini), ha razionalizzato e ampliato le competenze dell'organo.

²⁴⁴ A. Sandulli, *La Conferenza Stato-regioni e le sue prospettive*, cit., p. 848.

²⁴⁵ Per A. Sandulli, la prima ipotesi di intesa è quella prevista dall'art. 4 della l. n. 412/1991, secondo il quale i livelli di assistenza sanitaria e gli *standard* organizzativi e di attività da utilizzare per il calcolo del parametro capitaro di finanziamento di ciascun livello di assistenza dovevano essere determinati d'intesa tra Governo e Regioni.

²⁴⁶ Per una disamina di queste funzioni attribuite agli inizi degli anni '90 alla Conferenza, v. G. Carpani, *La Conferenza*, cit., p. 55 ss.

²⁴⁷ L'art. 9, l. n. 59/97 così dispone: «1. Il Governo è delegato ad emanare, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria;

b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche;

c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso;

La delega legislativa²⁴⁸, nell'ottica di fare della Conferenza l'unico organismo di raccordo tra Stato e Regioni, aveva espresso significativamente tra i principi e criteri direttivi, il potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza – prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria – e la specificazione delle materie per le quali fosse necessaria l'intesa tra Stato e Regioni. Il disegno della legge Bassanini era chiaro, ed era di immettere stabilmente la Conferenza nel procedimento decisionale del Governo in ogni materia di interesse regionale o infraregionale, almeno in chiave consultiva, ma anche con un ruolo più marcato, nei casi in cui è necessaria l'intesa.

Altro tassello innovativo della legge n. 59/97 era la istituzione della Conferenza Unificata, frutto dell'accorpamento, in determinati casi della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-autonomie locali, nel frattempo costituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996, al fine di istituire un luogo di raccordo tra lo Stato e gli enti locali, in un'ottica di rafforzamento di questi ultimi nel panorama ordinamentale italiano anche in seguito alla forte legittimazione politica che avevano assunto con la previsione dell'elezione diretta del sindaco²⁴⁹.

d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunità montane.

2. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, i pareri richiesti dalla presente legge alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali sono espressi dalla Conferenza unificata».

²⁴⁸ La dottrina ha messo in evidenza il contrasto tra l'art. 9 della legge n. 59/97 e l'art. 3 della stessa legge il quale prevedeva, alla lettera c), che i decreti delegati individuassero «le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite, nonché la presenza e l'intervento, anche unitario, di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture, necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo»; ricostruisce le problematiche inerenti al rapporto tra le deleghe contenute nei due articoli in questione G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit. p. 81.

²⁴⁹ È bene ricordare che gli inizi degli anni '90 hanno costituito una fase storica soprattutto per i Comuni, in seguito all'introduzione della legge n. 142/90 "Ordinamento delle autonomie locali" e della legge n. 81/1993 "Elezione diretta del Sindaco, del residente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale, che con l'introduzione l'elezione diretta del sindaco ha attribuito a questa figura una fortissima legittimazione, spendibile anche nelle trattative con il Governo e con le Regioni in tema di devoluzione delle competenze.

Il d.lgs. 281/97, in attuazione della delega, ha così disciplinato le funzioni della Conferenza Stato-Regioni, ha dato valore legislativo alle norme sulla Conferenza Stato-autonomie locali e ha disciplinato il funzionamento della Conferenza unificata²⁵⁰.

²⁵⁰ Per quanto riguarda le funzioni della Conferenza Stato-autonomie locali e della Conferenza unificata è utile riportare il testo degli artt. nn. 8 e 9 del d.lgs. n. 281/90, secondo i quali: «Art. 8. - Conferenza Stato - città ed autonomie locali e Conferenza unificata.

1. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato - regioni.

2. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate dall'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

3. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM.

4. La Conferenza unificata di cui al comma 1 è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.

Art. 9. - F u n z i o n i

1. La Conferenza unificata assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane.

2. La Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato - regioni e la Conferenza Stato - città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto. In particolare la Conferenza unificata:

a) esprime parere:

1) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati;

2) sul documento di programmazione economica e finanziaria;

3) sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59;

b) promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4;

c) promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM nei casi previsti dalla legge;

e) assicura lo scambio di dati e informazioni tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane nei casi di sua competenza, anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali secondo le modalità di cui all'articolo 6;

f) è consultata sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle

Sia la legge n. 59/1997, che il d.lgs. n. 281/1997 sono stati oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale da parte di varie Regioni; queste lamentavano l'illegittimità costituzionale degli atti impugnati sotto molteplici profili, tra i quali la presunta equiparazione, con l'istituzione della Conferenza unificata, tra Regioni ed enti locali. L'unificazione delle Conferenze «realizzerebbe una incostituzionale equiparazione di Regioni ed enti locali, che godono invece di statuto costituzionale differenziato; mentre la sede naturale per la cooperazione fra Regione ed enti locali si troverebbe a livello regionale»²⁵¹.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 408/1998 ha però dichiarato la non fondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, posto che «per quanto attiene al decentramento della potestà normativa [...] nemmeno a questo riguardo si verifica perciò alcuna commistione o illegittima

regioni ed agli enti locali;
g) esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

4. Ferma restando la necessità dell'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato - regioni e la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.

5. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali ha compiti di:
a) coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;
b) studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province e comuni e comunità montane.

6. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali, in particolare, è sede di discussione ed esame:

a) dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti;
b) dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici;
c) di ogni altro problema connesso con gli scopi di cui al presente comma che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

7. La Conferenza Stato - città ed autonomie locali ha inoltre il compito di favorire:
a) l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
b) la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498;
c) le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni o province da celebrare in ambito nazionale.

²⁵¹ Corte cost., sent. n. 408/1998, punto 18 *Cons. Dir.*

equiparazione della posizione costituzionale dei diversi enti dotati di autonomia. Il sistema disegnato dalla legge di delega non realizza una “decostituzionalizzazione” delle attribuzioni regionali: non postula infatti alcun potere del legislatore delegato di sottrarre alle Regioni competenze loro spettanti per Costituzione, mentre attribuzioni che dipendano da scelte del legislatore ordinario restano per loro natura “retrattabili”, nei limiti in cui ciò non comporti, anche indirettamente, una lesione dello status garantito alle Regioni dalle norme costituzionali»²⁵². In definitiva, la Corte ha fatto salvo il sistema delle Conferenze disegnato dalla legge n. 59/97 e dal d.lgs 281/97, ritenendolo conforme al dettato costituzionale.

Anche successivamente alla riforma del Titolo V, in linea con il sempre maggiore coinvolgimento a vario titolo delle Conferenze nei processi decisionali, la Corte è tornata ad occuparsi del funzionamento di queste. In un primo momento ha ribadito il ruolo svolto dal sistema delle Conferenze, qualificandolo la Conferenza Stato-Regioni come «sede di concertazione e confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni – queste ultime considerate, quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interesse e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate»²⁵³. La necessaria unitarietà della posizione delle Regioni è rafforzata dal fatto che la Corte ha precisato²⁵⁴ che l’eventuale assenza di alcune Regioni alle sedute della Conferenza non influisce sui lavori della stessa; ad esempio non inficia sul perfezionamento di un’intesa, ameno che all’assenza non si accompagni un dissenso espresso, anche manifestato in altre sedi – cioè nella Conferenza delle Regioni, che si riunisce prima di ogni incontro della Conferenza Stato-Regioni, dove le Regioni trovano la posizione unitaria da presentare al Governo.

2.2 (segue) Le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni

²⁵² Corte cost., sent. n. 408/1998, punto 3 *Cons. Dir.*

²⁵³ Corte cost., sent. n. 206/2001

²⁵⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 206/2001 e n. 207/2002.

Così riassunta l'evoluzione normativa della Conferenza Stato-Regioni, si può ora passare rapidamente in rassegna le attribuzioni principali dell'organi. La normativa di riferimento è costituita principalmente dal d.lgs n. 281/97; ad esso si aggiungono inoltre altre specifiche competenze previste da successive norme legislative - in particolar modo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 - tra le quali spiccano quelle contenute nella legge n. 131/2003 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (c.d. legge "La Loggia")²⁵⁵.

Il d.lgs n. 281/97 enumera i compiti espressamente assegnati alla Conferenza²⁵⁶, ma lascia anche chiaramente intendere che questi costituiscono una fattispecie aperta; la lett. g) dell'art. 2 prevede, infatti, espressamente che la Conferenza «adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge».

Da sottolineare, innanzitutto, il «salto di qualità»²⁵⁷ dell'attività consultiva che ora, ai sensi dell'art. 2, c. 3 è prevista obbligatoriamente su tutti

²⁵⁵ Sull'attività della Conferenza nel 2007, V. Tamburini, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in ISSiRFA-CNR, *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, p. 495 ss.

²⁵⁶ I compiti della Conferenza sono previsti nell'art. 2, c. 1, d.lgs n. 281/97, secondo il quale: «Al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato - regioni:

- a) promuove e sancisce intese, ai sensi dell'articolo 3;
- b) promuove e sancisce accordi di cui all'articolo 4;
- c) nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge;
- e) assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo le modalità di cui all'articolo 6;
- f) fermo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione;
- g) adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge;
- h) formula inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse;
- i) nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano;
- l) approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali».

²⁵⁷ G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 95.

gli schemi di disegni di legge, decreto legislativo e regolamenti²⁵⁸ del Governo nelle materie di competenza regionali. In genere l'attività meramente consultiva si esplica mediante pareri non vincolanti²⁵⁹ da parte della Conferenza, che si aggiungono a quelli rilasciati da altri organi. L'art. 2 d.lgs n. 281/97 ha comunque una portata molto ampia, posto che l'ampiezza degli atti potenzialmente sottoponibili a tale attività consultiva è molto ampia; a ciò si aggiunga che il comma 4 del medesimo articolo prevede una sorta di clausola residuale per la quale la Conferenza è sentita ogni qualvolta il Presidente del Consiglio lo ritenga necessario. A tale attività si affianca poi l'attività di raccordo mediante l'adozione di intese e accordi tra lo Stato e le Regioni; tale attività sarà esaminata successivamente.

Tra le altre attività significative, meritano un cenno i compiti di coordinamento e programmazione statale e regionale (art. 2, c. 1, *lett c*); le funzioni di amministrazione attiva previste dall'art. 2, c. 1, *lett. f), i), l)*, nell'esercizio delle quali la Conferenza «esercita competenze decisorie come collegio deliberante»²⁶⁰.

Una menzione a parte meritano le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni in ambito comunitario. Il coinvolgimento delle Regioni negli «affari comunitari» ha origine negli anni '80; prima l'art. 12, c. 5, *lett. b)* della legge n. 400/88 ha previsto che la Conferenza fosse consultata «sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali, poi l'art. 10 della legge n. 86/1989 (c.d. «La Pergola») ha precisato e ampliato ulteriormente tali competenze, prevedendo che la Conferenza si riunisse, con cadenza semestrale, in un'apposita sessione per

²⁵⁸ Per quanto riguarda la potestà regolamentare, è da sottolineare che la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni tale potestà nelle materie di loro competenza legislativa. Il Governo non può più, quindi emanare atti regolamentari in materie riservate alla competenza legislativa regionale.

²⁵⁹ I pareri, come detto, sono in genere obbligatori; sono facoltativi quando vengono richiesti dal Presidente del Consiglio su ogni altra materia di interesse regionale. I pareri obbligatori. Nelle ipotesi in cui il parere è previsto come obbligatorio, la Conferenza deve pronunciarsi entro venti giorni. Se il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara, ai sensi dell'art. 2, c. 5, che per ragioni di urgenza non è possibile la consultazione preventiva, la Conferenza si esprime successivamente e il Governo «tiene conto dei suoi pareri» in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge e in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

²⁶⁰ Come ha chiarito Corte cost., sent. n. 206/2001, punto 12 del *Cons. dir.*

esprimere i pareri in materia comunitaria. La previsione di un'apposita sessione comunitaria viene ripreso anche dall'art. 5 del d.lgs n. 281/97, secondo il quale le sessioni comunitarie previste sono almeno due e convocabili anche su richiesta delle Regioni²⁶¹. La Conferenza esprimerà il proprio parere sullo schema del disegno di legge comunitaria predisposta dallo Stato. Tale configurazione è mantenuta anche successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il nuovo art. 117, c. 5, Cost. prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»²⁶². In questa ottica, le legge n. 131/2003 (di adeguamento alla riforma del Titolo V) e n. 11/2005 («Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari») esaltano maggiormente il ruolo della Conferenza nell'ambito della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario e discendente di esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario riconosciuta ora direttamente dalla norma costituzionale.

Secondo l'art. 5 della legge n. 131/2003²⁶³ la Conferenza, ferme restando le due sessioni comunitarie annuali, diventa il luogo dove Stato e

²⁶¹ Il testo dell'art. 5, c. 1, d.lgs n. 287/97, dispone che: «1. La Conferenza Stato - regioni, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno al fine di: a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime; b) esprimere parere sullo schema dell'annuale disegno di legge che reca: "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

²⁶² In generale, sulla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario vedi A. Anzon, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 174 ss.; R. Bifulco, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1532; M. Ruotolo, *Le autonomie territoriali*, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, Giappichelli, 2008, p. 523 ss.

²⁶³ Si riporta di seguito il testo dell'art. 5, l. n. 131/2003: «1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-

Regioni concordano le modalità per le Regioni di partecipare alle decisioni comunitarie. L'impianto previsto dal comma 1 dell'art. 5 è stato ritenuto legittimo anche dalla Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma a seguito di un ricorso proposto dalla Regione Sardegna, ha stabilito che «lo strumento partecipativo predisposto [...] non può certo esser ritenuto inadeguato [...], in relazione alle posizioni costituzionalmente garantite delle Regioni e delle Province autonome, dal momento che il suo concreto atteggiarsi dovrà essere stabilito mediante accordi da adottare nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni»²⁶⁴.

Le Regioni, ottengono, inoltre, il potere di vincolare il Governo a proporre ricorso alla Corte di Giustizia CE avverso un atto comunitario ritenuto illegittimo, qualora questo sia votato a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome (art. 5, c. 2).

Come detto, l'impianto è mantenuto ed anzi implementato dalla legge n. 11/2005 che, disciplinando le modalità di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea, ha abrogato la precedente legge n. 86/1989. In tal prospettiva la legge contiene numerose norme sulle partecipazioni delle Regioni sia alla fase ascendente che discendente del diritto comunitario, prevedendo sempre il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. Riassumendo i principali richiami alla Conferenza contenuti nella legge in questione, si deve innanzitutto menzionare, per quanto riguarda la fase ascendente, l'art. 5 che, ai commi 4, 7, 10 e 11, prevede, rispettivamente, che

Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome».

²⁶⁴ Corte cost., sent. n. 239 del 2004, punto 5 *Cons. dir.*

«qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza [...], ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»; che la Conferenza stabilisca i criteri di nomina dei rappresentanti regionali per i tavoli nazionali di coordinamento per stabilire la posizione italiana in sede di Unione Europea; che la Conferenza sia informata dal Governo delle proposte e dei provvedimenti che interessano Regioni e Province autonome, comunicando anche la posizione che il Governo stesso intende seguire nelle istituzioni comunitarie.

Per quanto riguarda invece la fase discendente, l'art. 8 prevede che in sede di Conferenza il Governo informi Regioni e Province autonome degli atti normativi emanati dall'Unione Europea. L'art. 11, c. 8, prevede, inoltre, che, qualora lo Stato ponga in essere norme di attuazione del diritto comunitario in materie di competenza legislativa regionale per porre fine all'inerzia delle Regioni, i relativi schemi di atti sono sottoposti all'esame preventivo della Conferenza.

II.3 L'attività della Conferenza: un'analisi quali-quantitativa

Nel paragrafo precedente si sono specificati i compiti e le attribuzioni generali affidati dal legislatore alla Conferenza Stato-Regioni. Una esauriente trattazione sull'organo in questione impone però di analizzare nello specifico l'attività dallo stesso realmente effettuata. Si analizzeranno quindi gli atti adottati dalla Conferenza nell'ambito delle varie attribuzioni alla stessa riconosciute al fine di verificare la concreta incidenza della partecipazione regionale, nell'ottica di quel recupero, almeno sul piano amministrativo, di competenze perse a vantaggio statale.

Una prima analisi meramente quantitativa dell'attività della Conferenza mostra senza dubbio alcuno il sempre maggior coinvolgimento dell'organo ad opera

del legislatore statale. Dal 1990 alla fine del 2010 si nota infatti un costante aumento non tanto delle sedute, quanto degli atti adottati, passati da 59 a 242, con massimi di oltre 280.

Tabella dell'attività della Conferenza Stato-Regioni dal 1990 al 2010

Anno	Numero Sedute	Atti Adottati
1990	9	59
1991	13	53
1992	8	46
1993	13	85
1994	12	75
1995	12	104
1996	11	107
1997	19	167
1998	26	201
1999	31	254
2000	24	282
2001	18	244
2002	23	230

2003	22	306
2004	14	279

2006	18	325
2007	16	246
2008	14	272
2009	13	271
2010	10	242
2005	17	223

II.3.1 I pareri

Come visto, i pareri possono essere facoltativi, quando richiesti dal Presidente del Consiglio su oggetti di interesse regionale o obbligatori, cioè quando richiesti espressamente dalla legge, e in questo caso è lo stesso d.lgs n. 281/97 ad indicarli.

Essi mettono le Regioni (e le autonomie locali) in condizione di esprimere un punto di vista (dal quale lo Stato può discostarsi), ma non dotano tali soggetti di uno strumento di autentica codecisione, come dovrebbero invece essere le intese.

I pareri rilasciati dalla Conferenza continuano ad essere in una maggioranza aritmetica positivi, ma questo non significa che l'organo si conformi alle scelte governative. Infatti il parere rilasciato è spesso preceduto da lunghe trattative che si svolgono in sede tecnica (i c.d. tavoli tecnici) e che producono veri e propri emendamenti puntuali al testo prodotto dal Governo.

Dall'entrata in vigore del Titolo V, il numero di pareri negativi, soprattutto su atti legislativi, sono aumentati sensibilmente. È anche emersa la figura del parere condizionato: *negativo*, nel quale le Conferenze si esprimono per il no all'atto legislativo a meno che il governo non accolga le proprie condizioni fornendogli quindi un'ultima possibilità di collaborazione; *positivo*, più frequente del primo, in questi casi la Conferenza rilascia il proprio *placet*, anticipatamente, a condizione che il Governo si impegni a recepire quanto le Conferenze richiedono.

Numero dei pareri espressi nel periodo 1990-2010

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pareri	59	47	41	76	48	56	47	78	108	120

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pareri	132	123	105	165	128	108	127

Anno	2007	2008	2009	2010
Pareri	85	90	82	77

II.3.2 Le intese

Le intese (art. 3, d.lgs.281/1997) sono espresse in tutti i casi in cui la legislazione vigente preveda che venga sancita “un’intesa” con la Conferenza Stato – Regioni , su una proposta di iniziativa dell’Amministrazione centrale. Esse si perfezionano con l’espressione dell’assenso unanime del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L’intesa ha natura di *atto infraprocedimentale*²⁶⁵ non normativo²⁶⁶: la sua acquisizione è prevista nella sequenza del procedimento che mette capo a un provvedimento di competenza dello Stato. Si tratta di provvedimenti amministrativi sia generali che puntuali; intervengono in procedimenti normativamente formalizzati e destinati a culminare in atti dello Stato.

Attraverso l’intesa si vuol esprimere la condivisione piena dello schema di atto sottoposto alla Conferenza Stato– Regioni da parte sia dei rappresentanti

²⁶⁵ G. Carpani in *La Conferenza Stato-Regioni*, cit. , p.55.

²⁶⁶ Corte cost., sent. n. 270/2005, per la quale “non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa”.

del Governo che delle Regioni: insomma una “cogestione concertata”²⁶⁷; o ancora, “una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto”²⁶⁸.

Numero delle intese raggiunte nel periodo 1990-2010

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Intese	-	3	3	3	12	9	11	17	29	68

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intese	77	52	54	54	59	45	84

Anno	2007	2008	2009	2010
Intese	77	97	82	85

II.3.3 Gli accordi

Le intese sicuramente non vanno confuse con gli accordi, i quali rappresentano lo strumento con il quale Governo, Regioni e Province autonome, in sede di Conferenza Stato-Regioni, coordinano l’esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività di interesse comune in attuazione del principio di leale collaborazione; gli accordi si pongono il fine di realizzare obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa.²⁶⁹

²⁶⁷ A. Sandulli, in *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, Le Regioni, 1995, n.5, pag.848.

²⁶⁸ M. Cecchetti, in *Le intese tra Stato e regioni su atti necessari. Come preservare il valore della codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in Le Regioni, 2004, n.4, pag.1046.

²⁶⁹ Art. 4, d.lgs. n. 281/1997

Anche per gli accordi, come per le intese, è necessaria l'unanimità dei consensi di tutti i componenti e quindi dello Stato e di tutte le regioni e province autonome.

Gli accordi non costituiscono passaggi procedurali necessari, previsti da specifiche disposizioni normative; sono strumenti cooperativi il cui uso è rimesso alla libera determinazione delle parti.

La differenza con le intese è di sostanza: qui non c'è un procedimento in cui l'accordo si inserisce, non c'è un obbligo di legge per la sua stipula e quindi non vi è necessità di "premunirsi" in caso di mancata conclusione; allo stesso tempo, però, non può non osservarsi come manchino poteri sanzionatori da potere attivare quando una delle parti "stipulanti" divenga inadempiente rispetto agli impegni assunti mercé l'accordo stesso.²⁷⁰

Non bisogna però pensare a questi accordi solo come a strumenti di ordinario raccordo amministrativo: essi sono stati spesso il presupposto e la base di provvedimenti normativi di non secondario rilievo e lo strumento per dare attuazione a disposizioni particolarmente rilevanti sul piano politico e delle relazioni tra istituzioni²⁷¹. L'accordo, quindi, strumento "di collaborazione o di coordinamento"²⁷² non è utile solo sul piano dell'amministrazione; per suo tramite vengono formalizzati anche impegni politici rilevanti per Governo e regioni.

L'accordo però rimane un incontro di volontà tra le parti e per le parti, non è una fonte normativa capace di produrre effetti verso terzi. Anche quando abbia un contenuto prescrittivo si rivolge all'attività dello Stato o delle Regioni e, più precisamente, ha ad oggetto quegli impegni che sono nella disponibilità dei soggetti che lo hanno concluso. L'eventuale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'accordo serve solo a rendere partecipi i terzi dei contenuti dell'autocoordinamento, dell'autolimitazione che le parti che lo hanno

²⁷⁰ Vedi nota 24-34, pag.70

²⁷¹ Accordo tra il Ministero degli affari esteri e i Presidenti delle regioni del 23 gennaio 1997, circa le modalità del concorso delle regioni in vista della definizione della politica nazionale in sede Unione Europea. Si tratta della c.d. "presa d'atto dell'intesa".

²⁷² L. Torchia, *L'amministrazione per accordi*, in *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992, pag.623.

sottoscritto si sono imposte: non c'è quindi una efficacia (dell'accordo) subordinata alla conoscibilità conseguita per mezzo della pubblicazione.

Numero degli accordi sanciti nel periodo 1990-2010

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Accordi	-	-	-	-	-	4	4	5	11	12

Anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Accordi	13	25	37	28	30	20	25

Anno	2007	2008	2009	2010
Accordi	25	22	28	28

II.3.4 L'attività deliberativa

L'attività deliberativa comporta l'espressione di una volontà comune di Governo e Regione per l'adozione di un atto a rilevanza esterna nei casi previsti dalla legge.

La Conferenza Stato – Regioni delibera²⁷³ :

- sui provvedimenti che ad essa le sono attribuiti dalla legge;
- sui criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni;

²⁷³ Comma 2, d. lgs. n. 281/1997, lett. f), g), i).

- sulla nomina di responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano

servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e

province autonome di Trento e Bolzano.

Alle predette "deliberazioni" sono aggiunte²⁷⁴:

- la deliberazione degli indirizzi per l'uniforme applicazione dei "percorsi diagnostici e terapeutici" di cui all'art. 1, comma 28, l. 662/1996;
- i protocolli d'intesa dei progetti di sperimentazione gestionale del servizio sanitario (art. 9 bis del d. lgs. n.502/1992).

Si tratta di attività non infraprocedimentali, ascrivibili, in senso ampio, nella finalità di raccordo, che portano all'adozione, da parte della Conferenza, di atti a rilevanza esterna.²⁷⁵ La Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che in questo caso la Conferenza "esercita competenze decisorie come collegio deliberante".²⁷⁶

Per la loro individuazione è necessario vagliare i caratteri essenziali dell'atto o dell'attività della Conferenza a prescindere dal *nomen*.²⁷⁷

La Conferenza delibera all'unanimità dei suoi componenti. L'unanimità non può essere intesa ai componenti del collegio ma ai componenti del collegio presenti alla seduta.

L'art 2, comma 2, d.lgs.281/1997 disciplina anche l'ipotesi in cui l'unanimità non viene raggiunta: ferma la necessità dell'assenso del Presidente del Consiglio dei ministri e degli eventuali ministri invitati, per le Regioni è sufficiente la volontà espressa dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta).

²⁷⁴ Comma 8, d. lgs. n. 281/1997

²⁷⁵ Vedi note 24-34-37, pag. 104

²⁷⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 206/2001

²⁷⁷ Essi sono accomunati da una particolare procedura –dettata dal comma 2 dello stesso art.2- in ordine alla formazione della volontà dell'organo e quindi di manifestazione di quella delle due parti che compongono la Conferenza stessa.

Queste categorie di atti individuate dal d.lgs. 281/1997 non individuano casi concreti di deliberazioni, ma categorie che il legislatore dovrà, di volta in volta e nell'ambito di disciplina di settore, riempire con previsioni concrete. In altri termini, spetta al legislatore individuare partitamente gli atti affidati alla determinazione finale della Conferenza. Non si tratta di atti statali poiché fino ad oggi per la loro adozione è stata ritenuta non necessaria l'acquisizione del parere preventivo del Consiglio di Stato né il controllo preventivo della Corte dei Conti.

Numero delle delibere adottate nel periodo 1990-2010

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Deliberazioni	-	1	1	5	14	28	19

Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deliberazioni	20	12	12	18	10	6	8

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deliberazioni		6	13	8	6	3	3

II.3.5 Le designazioni

Altra importante competenza della Conferenza Stato-Regioni è quella relativa alle designazioni di componenti di organi. Consiste nell'acquisizione (art. 2, comma 1, lettera *d*, d.lgs. 281 del 1997) dei nominativi dei rappresentanti regionali in seno agli organismi misti Stato-Regioni operanti

presso le amministrazioni statali, oppure nella nomina di come accordo di componenti di organi statali che operano a livello regionale.

Numero delle designazioni effettuate nel periodo 1990-2010

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Designazioni	-	-	-	-	-	1	10

Anno	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Designazioni	24	30	23	27	23	13	41

Anno	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Designazioni	45	29	67	42	45	63	38

II.4 Problemi aperti

Attualmente la Conferenza Stato-Regioni sembra quindi produrre risultati piuttosto soddisfacenti in relazione al coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali a livello amministrativo di competenza statale, in materie che comportano una sovrapposizione tra competenze legislative statali e regionali. Tale partecipazione delle Regioni ad attività statale sembra, come detto, considerata necessaria tanto dalla Corte costituzionale, quanto dallo stesso legislatore; la tesi resta avvalorata dall'analisi della legislazione che,

dagli inizi degli anni '90 ad oggi, ha visto crescere in maniera esponenziale i riferimenti a meccanismi di raccordo da raggiungersi in Conferenza stessa.

Se, da quanto descritto sull'organizzazione e sul funzionamento della Conferenza, emerge con chiarezza che l'organo in questione rivesta un ruolo fondamentale circa lo svolgimento dei rapporti tra Stato e Regioni in termini collaborativi non può, in contraltare, negarsi che restano comunque vive alcune criticità nel sistema alle quali sembra difficile porre rimedio nell'attuale modello costituzionale²⁷⁸.

I profili problematici investono la stessa collocazione del sistema delle Conferenze nel nell'ordinamento costituzionale italiano, i suoi poteri, le modalità di funzionamento. Non è questa la sede per soffermarsi in maniera specifica sui profili critici che accompagnano il sistema delle Conferenze. In linea del tutto esemplificativa essi sono rappresentati: dal *deficit* di rappresentanza in seno alla Conferenza, visto che i rappresentanti degli enti locali sono nominati dalle rispettive organizzazione associative (ANCI, UPI, ANCEM)²⁷⁹; dal funzionamento *duale*²⁸⁰ della Conferenza, alla quale siedono lo Stato da un parte e tutte le Regioni dall'altra, senza possibilità per queste di differenziarsi l'una dall'altra, ma dovendo sempre arrivare alle sedute con una posizioni unitaria già acquisita; dal progressivo e naturale rafforzamento degli organi esecutivi statali e regionali a scapito di quelli legislativi; dalla mancata costituzionalizzazione di tutto il sistema delle Conferenze²⁸¹ (a volere sorvolare sul rapporto di queste con l'eventuale istituzione di una seconda Camera federale). Gli ultimi punti elencati sono strettamente connessi tra loro. Una

²⁷⁸ Secondo B. Caravita, *Lineamenti*, cit., p. 115, «le esperienze della XIV, XV e XVI legislatura hanno dimostrato l'esigenza di giungere ad una profonda riforma del "Sistema delle Conferenze"».

²⁷⁹ Cfr. R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4186; M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: attuazione giurisprudenziale del Titolo V e prospettive di ulteriore(riforma)*, in F. Modugno (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Jovene, 2008, p. 220, il quale propone di attribuire il potere di nomina dei rappresentanti locali ai Consigli delle Autonomie locali istituiti presso ogni Regione ai sensi dell'art. 123 Cost. Tale soluzione è proposta anche da I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, 2006, p. 384.

²⁸⁰ Per questa formula vedi G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 179.

²⁸¹ Nel periodo finale della legislatura XIV fu invero approvata dal parlamento una legge di revisione costituzionale, poi "bocciata" dagli elettori nel referendum costituzionale del giugno 2006, con la quale da un lato si costituzionalizzava il "Sistema delle Conferenze" e dall'altro si istituiva il c.d. "Senato delle Regioni".

costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze dovrebbe infatti portare alla previsione di un unico organismo di rappresentanza delle istanze territoriali, non più incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dotato di autonomia organizzativa e funzionale tale da permettere alle Regioni e agli enti locali di potersi confrontare con il Governo in posizione di non sottordinazione. Andrebbero inoltre specificate le funzioni dell'organo che potrebbero ricalcare quelle attuali. In questo contesto potrebbe essere specificato in una apposita norma di rango costituzionale il coinvolgimento della Conferenza nell'*iter* legislativo di approvazione di quegli atti incidenti su competenze regionali per i quali ad oggi si prevede esclusivamente un potere consultivo della Conferenza stessa. Seguendo la giurisprudenza della Corte costituzionale²⁸², la previsione di strumenti concertativi imposti da una fonte costituzionale nell'*iter* di formazione di atti normativi renderebbe giustiziabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale la mancata osservanza dei meccanismi stessi, alzando quindi il livello di tutela per gli enti territoriali diversi dallo Stato.

Il possibile intervento della Conferenza nell'*iter* legislativo rende necessario un accenno ad un ultimo tema, non meno importante degli altri già abbozzati. Si tratta di verificare, e cercare dei correttivi, agli effetti del sistema delle Conferenze sui rapporti tra organi titolari del potere esecutivo e organi titolari del potere legislativo, sia a livello nazionale, che a livello regionale. Sembra evidente, infatti, che il funzionamento del sistema delle Conferenze abbia prodotto un netto rafforzamento degli organi esecutivi a scapito di quelli legislativi²⁸³. Come visto, in Conferenza siedono i rappresentanti degli organi esecutivi tanto dello Stato quanto delle Regioni; gli accordi raggiunti in quella sede vengono poi in un certo senso "imposti" ai rispettivi organi legislativi che,

²⁸² Vedi Corte cost., sent. n. 437/2001.

²⁸³ In dottrina è molto avvertito il problema del rafforzamento degli esecutivi a tutto discapito dei legislativi. Critici sul nuovo ruolo degli esecutivi P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 486; R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 39; A. D'Atena, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2007, p. 40; G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Toscana*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 699, che parla di «protagonismo degli esecutivi» a fronte della sostanziale «emarginazione del Consiglio di fronte alla progressiva affermazione del "sistema delle Conferenze"».

nell'esercizio delle proprie funzioni, non possono fare altro che prenderne atto, risultando completamente tagliati fuori dal dialogo istituzionale²⁸⁴.

Il problema del rapporto tra esecutivi e legislativi investe come detto tanto gli organi statali, quanto quelli regionali. Le diverse posizioni andrebbero però distinte in ragione delle diverse forme di governo al momento esistenti a livello centrale e regionale²⁸⁵. Il sistema maggiormente "stressato" dal modello delle Conferenze sembra, almeno sulla carta, esser quello nazionale, posta la derivazione parlamentare del Governo privo della legittimazione popolare diretta; al contrario, invece, del modello regionale dove i Presidenti della regione sono eletti, insieme al Consiglio, direttamente dal popolo²⁸⁶ e godono di una particolare posizione rafforzata anche dal peculiare rapporto intercorrente con il Consiglio, strutturato sul modello "*simul stabunt, simul cadent*" che potrebbe giustificare l'ulteriore rafforzamento della posizione del Presidente dovuta al funzionamento del sistema delle Conferenze²⁸⁷.

È pur vero, però, che il Parlamento nazionale, nell'esercizio della propria funzione legislativa, non è giuridicamente vincolato all'intesa raggiunta in sede di Conferenza dal Governo; si tratta quindi di un vincolo esclusivamente politico²⁸⁸ non rilevabile in termini di legittimità dell'atto legislativo. Discorso in parte diverso può invece esser fatto nell'analisi dei sistemi regionali. Come detto, i Presidenti delle Regioni, che siedono in Conferenza in rappresentanza della Regione godono di una forte legittimazione

²⁸⁴ A. D'Atena, *ult. op. cit.*, ritiene che «l'accordo eventualmente raggiunto in sede di Conferenza, costituendo, in genere, una soluzione "blindata", politicamente non modificabile dal legislatore» vincola «tanto i Consigli regionali, quanto il Parlamento nazionale». In senso analogo R. Carpino, *ult. op. cit.*, p. 13.

²⁸⁵ Come giustamente osservato da A. Carminati, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nella prospettiva statutaria*, in S. Troilo, M. Gorlani (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, 2008, p. 332.

²⁸⁶ Nonostante la Costituzione preveda per le Regioni la possibilità di scegliere, in sede di adozione dei nuovi Statuti, una forma di governo diversa da quella prevista dal Titolo V della Costituzione, tutti gli Statuti regionali finora approvati hanno optato per una forma di governo che prevede l'elezione diretta del Presidente contestualmente all'elezione dei membri del Consiglio.

²⁸⁷ Cfr. A. Sterpa, *L'attività della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata nel periodo 2001-2002*, in www.federalismi.it, per il quale il Presidente della Regione «teme meno che in precedenza il controllo del Consiglio regionale, poiché quest'ultimo sfiduciandolo sancirebbe anche il suo automatico scioglimento».

²⁸⁸ Cfr. F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze*, in *Le Regioni*, 2007, p. 970.

politica e di una netta maggioranza consigliare in grado abbastanza agevolmente di recepire in atti legislativi le decisioni raggiunte in Conferenza. Occorre inoltre considerare che spesso il Presidente rappresenta in Conferenza le posizioni regionali che andranno a confluire in un atto consultivo rivolto al Parlamento nazionale. In questi casi, sarebbe più opportuno prevedere la possibilità per i Consigli di interagire direttamente con il Parlamento nazionale, pena la mancata rappresentazione della posizione dell'organo regionale titolare della competenza legislativa-

Per garantire una piena rappresentazione al centro degli interessi locali andrebbe quindi in primo luogo previsto un meccanismo di collaborazione degli organi legislativi regionali alle decisioni della Conferenza, oggi totalmente assente. Con ciò non si risolverebbe di certo il problema della rappresentanza degli interessi locali in maniera definitiva²⁸⁹, ma intanto si permetterebbe all'organo regionale direttamente eletto dalla popolazione locale (insieme al Presidente della Regione) di "far sentire la propria voce". Potrebbe inoltre essere prevista la partecipazione della Conferenza al procedimento di formazione della legge statale non solo di iniziativa governativa, ma anche di iniziativa parlamentare, rendendo in questo modo possibile un vero dialogo istituzionale aperto a tutti i soggetti a vario titolo interessati dagli effetti dell'atto. In tale contesto si inserisce il dibattito (certamente non ripercorribile in questa sede) sulla creazione, in sostituzione dell'attuale Senato della Repubblica, di una "Camera delle Regioni"²⁹⁰ che forse meglio sarebbe in grado di assicurare un proficuo e completo sviluppo del principio collaborativo in un sistema, quello delle Conferenze che come visto attualmente sconta molte difficoltà e si appoggia in modo forse troppo pressante sugli interventi della Corte costituzionale²⁹¹.

Cap. III I mezzi della collaborazione tra Stato e Regioni

²⁸⁹ Come del resto già puntualizzato da M. Ruotolo, *ult. op. cit.*, p. 222.

²⁹⁰ Si veda, per tutti, B. Caravita, *Lineamenti*, cit., p. 54.

²⁹¹ Cfr. B. Caravita, *Lineamenti*, cit., p. 115; M. Ruotolo *ult. op. cit.*, p. 233, spec. nota n. 57.

III.1 I mezzi della collaborazione tra Stato e Regioni:osservazioni generali

Come emerso nel corso della trattazione la collaborazione tra Stato e Regioni presenta varie anime collegate alle modalità attraverso le quali le istanze collaborative possono trovare espressione. Queste possono infatti essere tutelate attraverso attività di tipo consultivo, concertativo, più in generale di raccordo e di informazione. Ad ognuna di tali forme collaborative corrispondono diversi strumenti attraverso i quali concretizzare la partecipazione di vari livelli al medesimo procedimento. I principali mezzi attraverso cui si inverte il principio collaborativo sono quindi rappresentati dalle intese e dagli accordi, strumenti tipici della concertazione, dai pareri, strumenti della potestà consultiva, per scendere fino alle forme più blande di collaborazione rappresentate dalla mutua informazione e dall'avvalimento di uffici.

Si è già detto, inoltre, che spetta allo Stato stabilire di volta in volta il meccanismo più idoneo a tutelare gli interessi coinvolti; stante comunque la non fungibilità degli strumenti sopra elencati, lo Stato dovrà prevedere il meccanismo collaborativo, essendo in ogni caso la sua scelta giustiziabile davanti alla Corte costituzionale²⁹².

Tra i mezzi ritenuti di volta in volta idonei a garantire le istanze collaborative spiccano, per importanza e frequenza nel loro uso, i pareri e le intese. Questi strumenti sono collegati a due diverse modalità di partecipazione collaborative; i primi sono infatti legati ad una funzione consultiva delle Regioni – di regola non vincolante e quindi meno pervasiva nei confronti dell'azione statale-, mentre i secondi si legano alla funzione di vero e proprio raccordo e concertazione sul singolo atto, esprimendo quindi il massimo grado di partecipazione e tutela degli interessi regionali coinvolti nei confronti dello Stato. L'analisi seguente si soffermerà in particolar modo sulle intese.

²⁹² Si rimanda per l'approfondimento di queste tematiche ai par. 1.2 e 1.4.

III.2 Le intese

Nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni lo strumento dell'intesa è stato da sempre utilizzato, anche nella fase di avvio del regionalismo e prima che il principio di leale collaborazione si sviluppasse nel senso di permeare pienamente i rapporti tra i due enti²⁹³. Intese erano infatti previste, ad esempio, sia negli statuti speciali che nella normativa che dava loro attuazione, sia nelle norme relative al primo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Il meccanismo in esame non veniva usato in maniera coerente, ma piuttosto se ne prevedeva un uso asistemico, nelle materie più disparate, con lo scopo di attenuare il rigido riparto di competenze tra Stato e Regioni in tutti i casi in cui il primo sottraesse competenze alle seconde o nei casi in cui le seconde fossero titolari di funzioni che in qualche modo si riflettevano su altre esercitate invece a livello centrale. La stessa Corte costituzionale, già negli anni '80 caldeggiava l'utilizzo di tale strumento, laddove «ogni qual volta concorra una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa»²⁹⁴.

Dal punto di vista delle fonti che prevedono intese tra Stato e Regioni, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, troviamo intese previste direttamente in Costituzione (art. 116, c. 3, art. 118, c. 3), o in fonti di rango costituzionale (Statuti di Regioni ad autonomia speciale) e intese previste in fonti di rango sub-costituzionale. Tra queste basti citare, per restare ai casi più noti, l'articolo 8 della legge 15 marzo 1997 (c.d. "legge Bassanini"), che ha assegnato allo strumento dell'intesa il compito di concordare il contenuto degli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali e l'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. "legge La Loggia"), che

²⁹³ Il primo caso di intesa legislativamente previsto risalirebbe addirittura al periodo antecedente la Costituzione: si tratta della previsione contenuta nell'art. 5 della legge urbanistica del 1942 che in tema di elaborazione di piani territoriali di coordinamento prevedeva appunto un'intesa tra il Ministero dei lavori pubblici e le altre amministrazioni interessate.

²⁹⁴ Corte cost., sent. n. 286/1985.

promuove intese volte a favorire l'armonizzazione delle legislazioni fra Governo e regioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni senza la possibilità per il Governo di proseguire la propria attività in caso di diniego della Regione.

Le intese sono quindi sempre state conosciute nell'ordinamento repubblicano italiano e hanno attratto l'attenzione della dottrina che di esse si occupata mettendone in luce gli aspetti più problematici²⁹⁵, che da sempre interessano il meccanismo. Fin dalla loro comparsa, l'utilizzo delle intese ha suscitato notevoli problemi interpretativi; i principali riguardano l'essenza stessa dell'istituto e cioè la natura giuridica delle intese, l'efficacia e gli effetti delle stesse, in particolar modo nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa prevista. Tali dubbi, tuttora in cerca di risposte, vengono sciolti in maniera diversa in relazione alla fonte di disciplina dell'intesa stessa e dipendono, inoltre, da vari e ben individuati fattori di cui possono enunciarsi i principali: innanzitutto l'utilizzo sistematico delle intese, che non permette una loro razionalizzazione e una *reductio ad unitatem* dell'istituto; va poi sottolineato il ruolo della Corte costituzionale che, se da un lato ha richiesto e richiede con sempre maggior vigore l'utilizzo dell'intesa per attenuare i profili conflittuali del regionalismo italiano, dall'altro lato non ha mai tenuto una chiara linea interpretativa circa la natura giuridica e gli effetti prodotti dalle intese (o dalle mancate intese), alimentando una giurisprudenza ondivaga, fonte di ulteriori incertezze; da ultimo va inoltre sottolineato la perdurante assenza di una disciplina legislativa comune per tutte le intese, eccezion fatta, come si vedrà meglio tra poco, per la disciplina delle intese da raggiungere in Conferenza Stato Regioni. tutto ciò ha contribuito a determinare una situazione per la

²⁹⁵ La bibliografia sulle intese è molto ampia e spesso si mischia con quella che si occupa in maniera più generale del principio di leale collaborazione. Sulle intese si comunque veda esemplificativamente: A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese tra Stato e Regioni*, in *Dir. soc.*, 1983, p. 444 ss; G. Rizza, *Intese (diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, XVII, Giuffrè; Id., *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 710 ss; A. Pizzorusso, *Gli accordi tra i diversi livelli di governo: rapporti tra fonti normative e modelli convenzionali*, in AA. VV., *L'accordo nella cooperazione tra Stato e Regioni*, in *Problemi di amm. pubbl.*, Napoli, 1985, p. 17 ss.; A. D'Atena, *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione tra Stato e Regioni?*, in *Giur. cost.*, 1987, 3381; di recente S. Agosta, *La leale collaborazione*, cit., p. 89 ss.

quale, come detto, non è possibile riordinare in maniera sistematica l'universo delle intese.

Il primo aspetto sul quale conviene soffermare l'attenzione investe l'essenza stessa dell'intesa; che cosa si intende per intesa? Esiste una categoria dogmatica unitaria, oppure no? Ripercorrendo quanto stabilito dalla giurisprudenza e quanto affermato dalla dottrina sembra che non possa risponderci in maniera affermativa.

Ed infatti l'intesa, è stata di volta in volta definita dalla giurisprudenza costituzionale, in negativo, come una qualcosa di differente dall'accordo²⁹⁶, dal parere²⁹⁷, dalla mera consultazione²⁹⁸ e, in positivo invece, come un accordo²⁹⁹, una convenzione³⁰⁰, un'attività di concerto³⁰¹, una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto³⁰², oppure un parere³⁰³. In un caso recente la nozione di intesa è stata poi talmente indebolita che la Corte ha giudicato sufficiente, al fine di garantire il principio cooperativo, il mero confronto sui principi stabiliti dalla legge quadro in materia di comunicabilità dei sistemi informativi delle diverse amministrazioni territoriali, ritenendo superflua la predisposizione di ulteriori procedure concertative al momento della effettiva attuazioni della legge stessa³⁰⁴.

In via del tutto ideale la nozione di intesa richiama da vicino la necessità che due attori si accordino su un risultato da raggiungere e, pertanto, sembra che la migliore descrizione dello strumento sia quello di un'attività concertativa che porti Stato e Regione a codeterminare in maniera paritaria il contenuto di un atto.

Seppur qualificata come necessaria codeterminazione dell'atto, sottintendendo la parificazione formale degli attori che devono raggiungerla, l'intesa viene però poi declinata dagli stessi giudici costituzionali –che non

²⁹⁶ Corte cost., sentt. nn. 111/2001, 88, 91 e 197 del 2003.

²⁹⁷ Corte cost., sent. n. 206/2001 e 94/2008 nella quale si specifica che l'intervento legislativo statale di carattere finanziario in materia regionale può essere considerato legittimo qualora si preveda, per le modalità di sfruttamento del fondo, un'intesa e non un mero parere.

²⁹⁸ Corte cost., sent. n. 228/2003.

²⁹⁹ Corte cost., sent. n. 206/2001, n. 313/2007, n. 168/2007 e 168/2007.

³⁰⁰ Corte cost., sent. n. 27/2003.

³⁰¹ Corte cost., sent. n. 39/2003.

³⁰² Corte cost., sentt. nn. 303 del 203, 6, 7, 27, 233 del 2004, 383 del 2005, 165/2007.

³⁰³ Corte cost., sent. n. 168 e 230 del 2003.

³⁰⁴ Corte cost., sent. n. 142/2008.

sembrano seguire sul punto una linea interpretativa univoca - nelle diverse accezioni di intesa “debole” e “forte”. I due tipi di intesa differiscono in maniera particolare, tanto che può fondatamente essere posto in dubbio che si tratti del medesimo strumento concertativo³⁰⁵; nell’intesa debole è dato infatti il potere ad un attore – lo Stato – di poter superare l’eventuale stallo prodottosi, mentre nel caso in cui l’intesa venga considerata come “forte”, ciò non è possibile. In quest’ultimo caso quindi, non c’è una soluzione immediata all’eventuale stallo, dovendosi ricorrere ad altri strumenti di tutela della propria posizione (si pensi ad esempio all’ipotesi di adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di poteri). Sulle conseguenze dell’applicazione di un tipo di intesa piuttosto che di un’altra si tornerà in seguito, ma ciò basta, ora, per chiarire la profonda mutevolezza dell’istituto che non trova una propria identità dogmatica.

Alle poco chiare prese di posizioni giurisprudenziali fa da contraltare un dibattito dottrinario altrettanto articolato. Ed infatti, anche a causa della confusione terminologica del legislatore che spesso usa i termini in maniera equivoca, si è sostenuto che l’intesa sia un istituto autonomo e diverso dagli altri mezzi cooperativi; oppure che sia un vero e proprio accordo³⁰⁶; e ancora che, qualora sia prevista l’intesa, questa rappresenti un contratto necessario tra Stato e Regioni³⁰⁷; ed anche che l’intesa sia solo uno schema preliminare tranquillamente superabile dalle parti³⁰⁸.

Le indecisioni e le incoerenze delle ricostruzioni proposte dipendono in parte anche dall’azione del legislatore, che non è stato in grado di dettare una disciplina organica dello strumento in questione³⁰⁹. Il legislatore ha infatti disciplinato in maniera organica solamente il procedimento volto al «al raggiungimento di una volontà comune dello Stato e delle Regioni in merito ad atti o attribuzioni relativi all’esercizio di rispettive competenze

³⁰⁵ I veda ad es. F.S. Marini, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1596 ss.

³⁰⁶ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione*, cit., p. 84 ss.

³⁰⁷ J. Buccisano, *Intese e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 143.

³⁰⁸ G. Rizza, *Le intese costituzionali*, cit., p. 710.

³⁰⁹ Cfr. A. Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. Zanon- A. Concaro, *L’incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 82.

amministrative»³¹⁰ in sede di Conferenza Stato-Regioni. Questa è dunque l'unica fonte ad oggi esistente di disciplina di un'intesa che Stato e Regioni devono raggiungere. La disciplina legislativa – art. 3 d.lgs n. 281/97 - prefigura una intesa “debole” in quanto lo Stato può sempre superare l'*impasse* creata da un eventuale mancata volontà delle Regioni di raggiungere l'intesa: decorsi trenta giorni dalla presentazione senza che sia raggiunta l'intesa il Consiglio dei Ministri può, previa apposita motivazione, prescindere e adottare l'atto per il quale l'intesa era richiesta. A ciò si aggiunge inoltre la previsione che in caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere immediatamente all'adozione dei provvedimenti per i quali sarebbe necessario raggiungere un'intesa con le Regioni, dovendo però sottoporre gli stessi all'esame della Conferenza nei successivi quindici giorni ed essendo tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive (art. 3, comma 4, d.lgs. n. 281 del 1997).

Quella contenuta nel d.lgs n. 281/97 non rappresenta però, evidentemente, una coerente disciplina dello strumento. Nulla viene infatti previsto in ordine alle intese che devono essere raggiunte tra lo Stato ed una sola regione, lasciando le stesse ad una ampia informalità; si crea inoltre un dubbio interpretativo dato dal fatto che ogni qual volta in cui la Corte richiama la necessità del raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni in sede di Conferenza, dovrebbe essere considerato una intesa “debole”, dovendosi applicare il disposto del d.lgs n. 281/97; *quid iuris*, quindi tutte le volte in cui invece la Corte specifica che l'intesa da raggiungersi in Conferenza deve essere “forte”?

Sembra dunque difficile giungere ad una qualificazione unitaria e condivisa dell'intesa³¹¹.

A prescindere dalle varie possibili fogge che l'intesa può assumere, un dato sembra ineludibile; è il dato relativo alle finalità dello strumento. Sia la legislazione che la giurisprudenza costituzionale ricorrono infatti in maniera massiccia all'intesa perché è l'unico strumento in grado di tutelare, almeno

³¹⁰ M. Ruotolo, *Le esigenze unitarie*, cit., p. 217.

³¹¹ Sul punto vedi diffusamente G. Rizza, *Intese (dir. pubbl.)*, cit.

formalmente nella sua accezione “forte”, le posizioni delle Regioni di fronte alla Stato in tutti i casi di esercizio di competenze inestricabilmente connesse.

La frequenza con la quale ormai si prevede negli atti legislativi che l’esercizio di una competenza statale è subordinato al raggiungimento di un’intesa con le Regioni è tale che sembra fuori di dubbio il favore del legislatore di cui gode il meccanismo. Ciò dovrebbe portare a ritenere che tutto sommato l’istituto funzioni in maniera ottimale o che, per lo meno, il legislatore ritiene i vantaggi prodotti superiori agli svantaggi. Se i dubbi circa le intese riguardassero solo la loro natura giuridica il discorso avrebbe coerenza logica, non essendo poi rilevante se un atto sia un accordo, una determinazione paritaria o un mero incontro di volontà, purché siano garantite adeguatamente le istanze tanto statali quanto regionali. La realtà però è differente e per meglio comprenderla occorre occuparsi del secondo problema prima sottolineato.

3.2 Intese «forti» e intese «deboli»: problemi sostanziali e applicativi

Il secondo profilo da analizzare riguarda gli effetti dell’intesa e, in particolar modo, della mancata intesa: occorre cioè verificare cosa accade nel caso in cui l’intesa prevista non venga raggiunta.

In tale contesto emerge in tutta la sua problematicità la sopra richiamata distinzione tra intese “in senso forte” e intese “in senso debole”. Se infatti le prime garantiscono la piena codeterminazione paritaria del contenuto dell’atto, con la massima tutela per le istanze regionali, solo le seconde permettono di superare eventuali situazioni di stallo, garantendo comunque l’adozione dell’atto. In questo caso si avrà però una degradazione dell’interesse regionale, dovuta alla configurazione del meccanismo cooperativo più simile a quella di un parere che di una vera e propria intesa³¹².

³¹² Una precisazione si impone all’inizio del discorso: si sottraggono alla disputa circa la natura “forte” o “debole” le intese espressamente previste in Costituzione o in norme di rango costituzionale, come gli Statuti delle Regioni speciali. Un esempio di tali intese è rappresentato dall’intesa prevista nell’art. 116, c. 3 Cost.: in questi casi l’intesa è sempre da ritenersi “forte”.

L'ago della bilancia si sposta dunque nel primo caso a favore delle istanze partecipative, mentre nel secondo a vantaggio delle istanze centralistiche di prevalenza statale. Del resto lo sviluppo del principio cooperativo si è sempre mosso all'interno del binomio centralismo/partecipazione e, a seconda di come di volta interpretato, favorisce l'una o l'altra esigenza³¹³.

Purtroppo, come detto, nel corso del tempo non si è affermata in dottrina e in giurisprudenza una linea interpretativa certa, per cui ancora oggi ci si muove con il metodo del *case by case* più volte affermato dalla stessa Corte costituzionale. Secondo l'insegnamento della Consulta non è infatti possibile stabilire aprioristicamente, in maniera rigida e immutabile, la prevalenza delle istanze centralistiche piuttosto che di quelle autonomistiche. Per questo motivo si deve svolgere di volta in volta un'accurata indagine circa la prevalenza delle une piuttosto che delle altre per dedurne, in conseguenza, quale strumento collaborativo sia maggiormente idoneo a tutelare gli interessi coinvolti.

Tale modello operativo si riflette sull'istituto dell'intesa.

La giurisprudenza in tema di intese è stata del resto sempre qualificata in termini di contraddittorietà: essa nasce e si sviluppa infatti all'interno di un impianto costituzionale imperniato sulla rigida separazione delle competenze e sulla indiscutibile supremazia³¹⁴ statale. Tant'è che inizialmente la Corte, per giustificare la necessità del raccordo, si limitava a richiamare le norme disciplinanti il raccordo stesso. Solo successivamente, in contemporanea con una più chiara enucleazione del principio di leale collaborazione quale principio costituzionale autonomo, in grado di assurgere a parametro di legittimità degli atti legislativi, gli interventi della Consulta si fanno più pervasivi, fino a prevedere l'intesa anche ove di essa non ve ne fosse menzione nella norma legislativa, sulla base dell'assunto per il quale l'omessa previsione dell'intesa costituisce *ex se* violazione del principio di leale collaborazione.

Non essendo prevista alcunché dalla Costituzione circa l'eventuale dissenso regionale, la disciplina non può infatti essere prevista in via integrativa dalla legislazione ordinaria.

³¹³ Sul punto si veda di recente S. Agosta, *Le leale collaborazione*, cit. p. 277.

³¹⁴ G. Silvestri, *La modifica dello statuto del Banco di Sicilia, davanti alla Corte: un caso di cooperazione sbilanciata tra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, p. 1412; S. Agosta, *Le leale collaborazione*, cit., p. 92;

La giurisprudenza era comunque priva di sistematicità e le intese di volta in volta modulate dalla Corte costituzionale nella accezione “forte” o “debole” senza che fosse possibile trovare una linea interpretativa univoca di certezza per gli attori costituzionali³¹⁵.

A ciò si aggiungano inoltre i rilievi critici sottolineati dalla dottrina più attenta, la quale metteva in luce gli aspetti negativi del meccanismo procedurale in questione e la debolezza delle intese che si manifestava nella forma della carenza di efficienza. Posto, infatti, che la pur necessaria convergenza di intenti non può mai esser frutto di coercizione³¹⁶, ne «deriva che in ogni norma che si limiti a prevedere *sic et simpliciter* che si addivenga ad un’intesa, è insita un’aporia. Norme siffatte non garantiscono che il risultato in vista del quale sono state emanate sia, di volta in volta, realizzato: in pratica, quindi, la loro operatività è affidata soltanto allo spirito collaborativo dei destinatari e alle oggettive possibilità, che questi hanno, di concretarlo (non essendo mai certo che la loro tensione verso l’obiettivo assegnato abbia successo)»³¹⁷. La dottrina era quindi pienamente consapevole che l’istituto dell’intesa, a quel tempo esistente nella sola accezione debole, essendo espressamente riconosciuta la supremazia statale sulle Regioni, potesse rivelarsi inutile ai fini della tutela delle istanze regionali.

Solo ad inizio degli anni ’90 la Corte ha enunciato per la prima volta la distinzione tra intesa “forte” e “debole”³¹⁸, ponendo in luce il fatto che la possibilità per uno dei soggetti - lo Stato - di agire unilateralmente, faceva degradare l’intervento dell’altro - la Regione - a mera consultazione. Di qui

³¹⁵ Sottolinea l’atteggiamento contraddittorio della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di intesa anche A. Anzon Demmig, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 195; Id., «*Leale collaborazione*» tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 6/1998, p. 3531 ss, spec. 3539 dove l’A., estendendo il ragionamento in generale ai meccanismi collaborativi tra Stato e Regioni, sottolinea il «carattere di imprevedibilità nel giudizio della Corte della forma collaborativa da considerare corretta, in mancanza di motivazioni idonee dalle quali possano trarsi indicazioni circa chiari criteri di giudizio». L’indeterminatezza di contenuto del principio collaborativo è espressa anche da S. Bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 1/2003, p. 259 ss.

³¹⁶ Su questo punto vedi V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, cit. p. 522.

³¹⁷ A. Costanzo, *Aspetti problematici*, cit. p. 444.

³¹⁸ Corte cost., sent. n. 21 del 1991.

anche la infungibilità tra pareri ed intese (forti)³¹⁹, stante che i primi non sarebbero in grado di compensare le Regioni della perdita di competenze a favore dello Stato, al contrario delle seconde, consistenti in un coordinamento paritario³²⁰ - che poi diverrà paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto³²¹.

La Corte distingueva quindi tra i due tipi di intesa e tra queste i pareri, ma non indicava i criteri in base ai quali la legislazione avrebbe dovuto scegliere di volta in volta, riservandosi essa stessa il compito di scrutinare la proporzionalità-ragionevolezza del mezzo scelto in relazione al fine da raggiungere.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione la situazione non sembra mutata in maniera profonda, nonostante le modifiche apportate dalla riforma all'impianto costituzionale. Dal punto di vista applicativo continua a manifestarsi l'utilizzo delle intese nel caso di competenze inestricabilmente connesse tra Stato e Regioni, spesso a tutto vantaggio dello Stato. La giurisprudenza costituzionale prosegue nella sua giurisprudenza ondivaga: la Corte giudica della legittimità dei raccordi previsti e, se non previsti, effettua, con sentenze manipolative, interposizioni nel testo della legge e inserisce lo strumento ritenuto più proporzionale a tutelare gli interessi coinvolti. In questa opera, la Consulta continua a fare uso tanto delle intese forti, quanto di quelle deboli, alimentando le difficoltà dell'interprete. Non mancano però spunti innovativi, il più importante dei quali è rappresentato sicuramente dal principio di sussidiarietà legislativa.

La giurisprudenza prevalente successiva alla riforma sembra orientata verso un uso dell'intesa "forte", preferita a quella "debole" in molte circostanze: nomine di presidenti di enti o autorità³²², determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria³²³. Ma il campo elettivo dell'intesa "forte" sembra essere senza dubbio la sussidiarietà legislativa, introdotta come visto

³¹⁹ Espressa ad es. da Corte cost., sent. n. 438/1991, sulla quale vedi A. D'Atena, *Sulle pretese differenze tra intese deboli e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 6/1991, p. 3809.

³²⁰ Corte cost., sent. n. 337/1989.

³²¹ Corte cost., sent. n. 351/1991.

³²² Corte cost., sentt. nn. 339 e 378 del 2005, 27 del 2004 e 21 del 2006.

³²³ Corte cost., sentt. nn. 88 del 2003 e 134 del 2006.

dalla sentenza n. 303/2003. Il principio è stato già esaminato nel suo funzionamento; ciò che occorre ribadire ora è la necessaria presenza di un'intesa tra Stato e Regione interessata solo attraverso la quale può ritenersi legittimo lo spostamento di competenze verso l'alto.

L'intesa sembra quindi acquisire maggiore dignità all'interno del procedimento di attivazione del meccanismo sussidiario, passando da una funzione relativa al *quomodo* dell'attività statale, ad una funzione relativa all'*an* e ponendosi quindi come autonomo requisito di legittimità dell'intervento stesso³²⁴ (*rectius* della norma legislativa che prevede l'intervento statale). Tanto che la migliore dottrina ha qualificato le leggi che prevedono interventi statali in sussidiarietà come un sottotipo di legge statale – di individuazione giurisprudenziale – che potrebbe definirsi “legge procedimentale”, che predisponga cioè meccanismi collaborativi idonei a rappresentare le istanze delle Regioni titolari delle competenze avocate dallo Stato³²⁵.

Ebbene, la Corte ritiene che l'intesa *de qua* debba essere di natura “forte”, in modo da determinare la codeterminazione paritaria tra gli enti coinvolti così da permettere alla Regione di recuperare sul piano procedimentale l'erosione di competenze da parte statale. In alcuni casi la Corte ritiene necessario inoltre che l'intesa non sia stipulata con l'ente interessato, ma venga ratificata in sede di Conferenze Stato-Regioni³²⁶; ciò rende ancora più complesso il procedimento perché il passaggio in Conferenza rende necessario la partecipazione di tutte le Regioni e non solo di una o alcune di esse. Il principio sancito nella sentenza n. 303 del 2003 è stato ribadito pienamente nelle sentenze successive, dove si è ribadito che il mancato raggiungimento dell'intesa costituisce un ostacolo insuperabile alla

³²⁴ Cfr. S. Agosta, *La leale collaborazione*, cit. p. 212.

³²⁵ In questi termini F. Modugno, *La posizione ed il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione tenuta il 15 dicembre 2005 presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Teramo.

³²⁶ Corte cost., sent. n. 383 del 2005 in relazione all'adozione degli indirizzi per lo sviluppo di reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale e per la determinazione delle linee generali di sviluppo e programmazione dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche nazionali.

conclusione del procedimento³²⁷. La Corte sembra porre Stato e Regioni sullo stesso piano, tanto che entrambi hanno il preciso obbligo di tenere fede agli impegni assunti³²⁸ e che anche l'eventuale previsione di meccanismi volti a dirimere il dissenso non possono prescindere dalla posizione paritaria delle parti. In questo quadro, la soluzione più facilmente percorribile per superare il dissenso immotivato, o l'adozione dell'atto senza la previa intesa, sembra essere quella del conflitto di attribuzioni tra poteri di fronte alla stessa Corte³²⁹. A tal proposito, e rimanendo in tema di sussidiarietà, appare esemplare quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 233 del 2004³³⁰ resa in un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'annullamento di una delibera del CIPE che aveva approvato il progetto preliminare della metropolitana bolognese senza il necessario consenso della Regione; la decisione è importante perché il progetto rientrava tra quelli disciplinati dalla legge sulle grandi opere oggetto del giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 303/2003. Le due sentenze sono quindi legate da un filo rosso e costituiscono una "coppia di pronunce"³³¹ delle quali la seconda, resa appunto in sede di conflitto, attua i principi contenuti nella prima, resa in un giudizio di legittimità in via principale. La Corte, richiamandosi a quanto sostenuto nella precedente sentenza n. 303/2003, annulla la deliberazione del CIPE in quanto adottata senza il coinvolgimento della Regione, in spregio a quanto espressamente sostenuto nella sentenza dell'anno precedente. La Consulta non si limita però a ribadire i concetti già espressi circa la necessità dell'intesa, ma specifica il carattere "forte" di quest'ultima la cui mancanza può essere

³²⁷ Così in Corte cost., sent. n. 6 del 2004. Le altre sentenze nelle quali si richiama l'intesa in senso forte sono le sent. nn. 7, 27, 233 del 2004, 383 del 2005 e 168 del 2007 dove la Corte specifica che l'accordo già previsto dalla normativa oggetto di impugnazione va interpretato come un'intesa "forte".

³²⁸ Vedi in tal senso Corte cost., sent. n. 58 del 2007.

³²⁹ Corte cost., sent. n. 383/2005.

³³⁰ Per un commento a questa sentenza si veda I. Ruggiu, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione, metro pesante... per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1392 ss.

³³¹ E Frontoni, *Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime»*, in R. Bin- G. Brunelli- A. Pugiotto- P. Veronesi (a cura di), *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p. 404, la quale analizza in maniera specifica il seguito delle decisioni della Corte costituzionale che prevedono un'intesa con le Regioni.

superata solo con ulteriori sforzi compiuti dalle parti nel senso della leale collaborazione, rispettando comunque la posizione paritaria.

Concepito in questo modo, e tutelato attraverso il sistema della doppia pronuncia, il meccanismo dell'intesa "forte" sembra offrire alla Regione ampie garanzie di tutela dei propri interessi a fronte della avocazione di competenze da parte dello Stato.

Le necessità sono quindi, da un lato, quella di garantire le esigenze unitarie di cui lo Stato è portatore e, dall'altro lato, quella di non soffocare troppo gli interessi regionali. L'intesa "forte" rappresenta sicuramente lo strumento più idoneo per fornire piena tutela alle istanze regionali, ma non è esente da critiche. Queste si basano in primo luogo sul fatto che una rigida applicazione dell'intesa in senso "forte" rischia di far pendere l'ago della bilancia esclusivamente sulla esigenza di tutela delle istanze regionali, in forma di compensazione per le competenze ad esse "espropriate" dallo Stato, lasciando in secondo piano il perseguimento degli interessi unitari di cui è portatore lo Stato, che giustificano lo stesso spostamento di competenze verso l'alto. Il rischio è quello, in sostanza, di creare situazioni di stallo proprio laddove lo Stato ha ritenuto idoneo avocare a sé le competenze in virtù di interessi unitari da perseguire. È pur vero che lo Stato è comunque protetto, perché potrà attivare un giudizio in sede di conflitto di attribuzione per lamentare l'eventuale dissenso immotivatamente opposto dalla Regione, ma la complessità del rimedio potrebbe non tutelare abbastanza la necessità di giungere in tempi rapidi ad una soluzione. Occorre inoltre aggiungere che spesso l'intervento statale a tutela di interessi unitari si interseca con la tutela e il godimento di diritti costituzionali dei cittadini e ciò rende ancora maggiore l'esigenza di un intervento statale attuato in termini rapidi³³².

³³² Per una critica al meccanismo dell'intesa "forte" che, riconoscendo un diritto di veto alle Regioni, potrebbe pregiudicare l'intervento statale a tutela di esigenze unitarie si veda *ex multis* A. Anzon Demmig, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative*, cit. p. 2788 ss.; F. Bassanini, *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, in C. Cerulli Irelli-C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 225 ss.; A. D'Atena, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.

Il meccanismo dell'intesa "forte" è stato poi criticato per altro verso da un'attenta dottrina, la quale ha sottolineato come anche successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, Stato e Regioni non possano godere di una posizione paritaria, ricoprendo comunque lo Stato – tra l'altro, al contrario delle Regioni, espressione della sovranità popolare - quella funzione di garanzia di interessi unitari che necessariamente devono prevalere sugli interessi particolari localmente individuati³³³. Da ciò ne conseguirebbe l'impossibilità di costruire il meccanismo cooperativo su un'intesa per la quale non siano previsti soluzioni che permettano allo Stato di superare il dissenso regionale.; in altre parole, l'intesa in senso "debole".

Pur se la giurisprudenza costituzionale sembra far un uso cospicuo del meccanismo dell'intesa "forte", non mancano tuttavia casi nei quali pur richiamandosi la necessità dell'intesa, questa viene degradata ad intesa "debole". Ciò forse a testimonianza delle difficoltà che discendono da un'applicazione rigorosa del meccanismo dell'intesa "forte" di cui anche la Corte, pur non facendone mai menzione, è consapevole. Tale orientamento della giurisprudenza, che non ha carattere sistematico, ma è piuttosto incostante ed ondivago, non può esser ritenuto irrilevante.

Come detto emergono una serie di sentenze successive alla 303/3003 le quali, pur trattando del tema della sussidiarietà legislativa, ritengono legittimo che lo Stato utilizzi meccanismi volti a superare il dissenso regionale. Già la sentenza n. 303/2003 aveva del resto adombrato la possibilità di definire procedure di superamento del dissenso regionale, ma emblematica a tal proposito è la sentenza n. 62 del 2005 nella quale viene espressamente riconosciuto che ove l'intesa non venga raggiunta devono essere predisposti meccanismi idonei ad assicurare l'operato statale a protezione degli interessi unitari coinvolti. Ad analoga conclusione sembra giungere anche la successiva

³³³ Per la critica all'idea di intesa "forte" vedi A. Anzon Demmig, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 196; Ibidem, p. 43 ss, dove l'A. argomenta circa l'impossibilità, anche successivamente alla riforma del Titolo V, di equiparare le posizioni di Stato e Regioni. L'A. aggiunge inoltre che l'intesa non potrebbe neanche essere interpretata come una forma di compensazione per le Regioni delle competenze sottratte, perché l'idea stessa della compensazione indicherebbe che l'intervento statale sia necessario ma in sostanza costituzionalmente inammissibile o, appunto, solo previa intesa; in realtà l'intervento statale sarebbe costituzionalmente fondato rispettivamente sull'uso di proprie competenze o, sulla base dell'art. 118 Cost. in combinato con il principio di legalità.

sentenza n. 378/2005³³⁴ dove la Corte, pur non parlando espressamente di intesa “debole” ma, anzi, ricordando che intesa significa paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto e che l’eventuale dissenso regionale costituisce impedimento insuperabile, ammette poi che possono comunque essere predisposti meccanismi volti al superamento del dissenso, lasciando evidentemente intendere che l’ostacolo non è insuperabile³³⁵.

Ad alimentarsi ancora di più i dubbi e i problemi si aggiunga che in una cospicua serie di decisioni compare un generico riferimento al necessario raggiungimento di un’intesa tra Stato e Regioni, senza che tuttavia l’intesa venga qualificata come “forte” o, al contrari, “debole”³³⁶.

I problemi inerenti l’uso dello strumento dell’intesa, declinato nella sua accezione “forte” o “debole” sono comunque lontani dall’approdare a soluzioni certe e stabili.

Il tema sembra quindi più che mai aperto e le risposte fornite dalla giurisprudenza non sembrano convincenti. La Consulta sembra muoversi tra la necessità di preservare le istanze regionali, di cui si fa carico richiedendo meccanismi cooperativi il più possibile cogenti, e l’opposta volontà di depotenziare al tempo stesso gli effetti della collaborazione. In questo disegno ricadono le ambiguità riscontrate; la supposta posizione paritaria di Stato e Regioni, sostenuta verbalmente ma che sembra non supportata da elementi di sistema; la confusione terminologica sull’istituto dell’intesa, del quale siamo lontani dal poter effettuare una categorizzazione certa; il passaggio disinvolto, in casi simili, dalla dichiarata necessità di un’intesa “forte” ad una invece “debole”, senza motivazione alcuna; l’incertezza che viene in questo modo a crearsi tra gli operatori del diritto, Stato e Regioni *in primis*.

In questo quadro emerge anche la già richiamata assenza di una disciplina legislativa organica e sistematica delle intese, ad esclusione di quanto stabilito nel d.lgs n. 281/97 per le intese da raggiungere in sede di

³³⁴ Seguono la stessa linea interpretative delle sentenze appena citate anche le sentt. nn. 31, 285 e 383 del 2005, nelle quali può leggersi una preferenza per l’intesa in senso “debole”.

³³⁵ Sul punto vedi G. Di Cosimo, *Quando l’intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, p. 397 ss.

³³⁶ Si veda, ad es., per rimanere ai casi più recenti, Corte cost., sentt. nn. 94/2008, 63/2008 e 88/2007.

Conferenza Stato-Regioni o Unificata. Le trattative e il raggiungimento dell'intesa sono quindi lasciate alla più libera informalità e ciò non costituisce certamente un fattore positivo, alimentando invece ulteriori dubbi

La Corte ritiene infatti spesso necessaria l'intesa "forte" da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni anche se la disciplina dettata per l'organo prevede esclusivamente intese di tipo "debole", potendo il Governo, dopo un certo lasso temporale, adottare comunque l'atto con espressa motivazione. La Corte richiede poi in alcuni casi che l'intesa sia stipulata tra lo Stato e la singola Regione; in questi casi, trovandosi evidentemente al di fuori della Conferenza Stato-Regioni, chi partecipa per la Regione alla trattativa? Sono tutti interrogativi per ora senza una risposta certa dettata per via legislativa e governati, in conseguenza, dalla prassi quotidiana. Alcune risposte ai problemi potranno essere fornite dalla giurisprudenza costituzionale, ma il compito maggiore dovrebbe essere quello del legislatore, chiamato a definire nozioni, procedure ed effetti atti a fornire certezza dei rapporti e soprattutto dei risultati, a tutela tanto delle istanze centralistiche, quanto di quelle decentrate.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura di G.ROLLA, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Torino, 2003.

AA. VV., *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, 2003.

AA. VV., *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, Milano, 2003.

AA. VV., *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. CAVALERI – E. LAMARQUE, Torino, 2004.

AA. VV., *Federalismo, regionalismo, autonomismo. Esperienze e proposte a confronto*, a cura di E. A. ALBERTONI – M. GANCI, atti del seminario internazionale tenutosi ad Enna, 24-27 giugno 1987, Palermo, 1989.

AA. VV., *La riforma interrotta, riflessioni sul progetto di revisione costituzionale della Commissione Bicamerale*, a cura di G. AZZARITI – M. VOLPI, Perugia, 1999.

S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, febbraio 2004, su www.forumcostituzionale.it.

S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, aprile 2004, su www.forumcostituzionale.it.

S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2004, p. 703 ss.

U. ALLEGRETTI, *Perchè una Camera regionale per l'Italia?*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 3 ss.

A. AMBROSI, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, nota a sentenza n. 398/1998, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 363 ss.

L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza nella riforma costituzionale: come definire e realizzare un «valore» comune a Stato e Regioni*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 35 ss.

S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 55 ss.

A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, parte I, p. 1039 ss.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.

A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.

A. ANZON, *Leale collaborazione, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, p. 3531 ss.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1149 ss.

A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, relazione presentata al seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, nota a Corte Costituzionale n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2782 ss.

A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 53 ss.

G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 181 ss.

R. ARNOLD, *Conflictos entre ordenamientos y su solución. El ejemplo alemán*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 97 ss.

A. AZZENA, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., III, Milano, 1999, p. 415 ss.

E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, nota a Corte cost. n. 88 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1183 ss.

A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983, p. 43 ss.

V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale dell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuß*, Napoli, 2001.

A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 345 ss.

A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 11 ss.

M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale* nota a Corte cost. n. 370 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2005, p. 335 ss.

S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo I, Bologna – Roma, 1985, p. 55 ss.

S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, nota a Corte Cost. n. 303 del 2003, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 578 ss.

S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale alla ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, p. 564 ss.

S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 2421 ss.

S. BARTOLE, *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1233 ss.

S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, nota a Corte costituzionale n. 39/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 259 ss.

S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, 2005, p. 311 ss.

S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.

C. BASSU, *Sulle cooperazioni intergovernative: l'esempio spagnolo per il caso italiano*, febbraio 2004, su www.federalismi.it.

C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, 5 maggio 2005, su www.federalismi.it

G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali, Art. 1-12*, Bologna - Roma, 1975.

G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, p. 31 ss.

M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, su www.forumcostituzionale.it.

R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003 p. 39 ss.

R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, giugno 2003, p. 207 ss.

R. BIFULCO, *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione tenuta al Convegno "Il mondo delle Seconde Camere", Torino 31/3 – 1/4/2005, versione provvisoria reperibile sul sito internet www.astridonline.it.

F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 137 ss.

P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001.

P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 269 ss.

R. BIN, *La funzione di indirizzo e coordinamento – il potere sostitutivo*, in A. BARBERA – L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, p. 107 ss.

R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.

R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, nota a Corte cost. 507/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4184 ss.

R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, nota a Corte cost. n. 282 del 2002, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1445 ss.

R. BIN, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 295 ss.

R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, nota alla sentenza della Corte cost. n.199 del 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1374 ss.

F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 99 ss.

P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Le scelte costituzionali fondamentali dell'Italia e della Germania nel 1947-49 considerate dopo un quarantennio di attuazione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1990, p. 3 ss.

G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, p. 273 ss.

G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, ricerca della Fondazione “Nova Res Publica”, a cura di A. M. PETRONI, Bologna, 2001, p. 19 ss.

A. BONOMI, *Unità nazionale - Regioni: “l'una contro l'altra armata”?*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, p. 77 ss.

L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005. Una tabella compartiva con la legge La pergola*, 17 giugno 2005, su www.forumcostituzionale.it.

C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002.

G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 197 ss.

Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, su www.forumcostituzionale.it.

Q. CAMERLENGO, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 336 ss.

Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, nota a Corte cost. n. 307 del 2003, in *Le Regioni*, n. 2/3- 2004, p. 623 ss.

Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, nota a Corte cost. n. 6 del 2004, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 3, 2004, p. 793 ss.

P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 896 ss.

P. A. CAPOTOSTI, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVI, Roma, 1991.

L. CAPPuccio, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, vol. 1, Torino, 2001, p. 471 ss.

L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volume secondo, tomo II, Napoli, 2001, p. 329 ss.

R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte cost., n. 14/2004)*, su www.forumcostituzionale.it.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Perchè il Senato delle Regioni?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2000, p. 636 ss.

B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002, su www.federalismi.it.

B. CARAVITA DI TORITTO, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, su www.federalismi.it del 2 luglio 2004.

P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, p. 175 ss.

P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 338 ss.

P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 547 ss.

P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1223 ss.

P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, nota a sentenza n.437/2001, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1169 ss.

P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.

P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1325 ss.

P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 381 ss.

P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 351 ss.

P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, p. 99 ss.

L. CARLASSARE, *Indirizzo e coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quaderni regionali*, 1987, p. 383 ss.

E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine*

delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte costituzionale, su www.astridonline.it.

R. CARPINO, *Il nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni-autonomie*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Bologna, 2003, p. 353 ss.

P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.

S. CASSESE - D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, p. 398 ss.

F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, in A.A. V.V., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975, p. 199 ss.

E. CATELANI, *I rapporti fra governo e Regioni dopo la Riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 539 ss.

P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno su "Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio", Pisa, 16-17 dicembre 2004, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 318 ss.

M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, nota a Corte cost. n. 27/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1044 ss.

A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, fasc. 1, 2004, p. 53 ss.

A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?*, su www.forumcostituzionale.it.

A. CELOTTO – T. GROPPPI, *Primaute e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 4, 2004, pag. 868 ss.

A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983, p. 104 ss.

A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, IV edizione, Milano, 2004

V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 11 ss.

O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, nota a Corte cost. n. 6/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 941 ss.

R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2008 ss.

P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, AA. VV., *La riforma costituzionale*, atti del convegno tenutosi a Roma nei giorni 6 e 7 novembre 1998, Padova, 1999, p. 257 ss.

P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre 2002, p. 17 ss.

P. CIARLO, *Federalizing process e dualismo territoriale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 47 ss.

P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 767 ss.

P. CIARLO, *La questione federale in Italia*, in *Presente e futuro*, n. 11, 2001; e in *Cooperazione mediterranea*, n. 2, 2001.

P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002, p. 808 ss.

P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Presente e futuro*, dicembre 2002.

P. CIARLO – M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente*, Reggio Emilia, 1991.

F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 89 ss.

F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, 31 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 43 ss.

V. COCOZZA, *Corte Costituzionale e federalismo amministrativo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 75 ss.

L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 195 ss.

A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 75 ss.

G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 981 ss.

A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, n. 3/1983, p. 437 ss.

A. COSTANZO, *Ancora in tema di intese tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 801 ss.

A. COSTANZO, *Collaborazione fra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, nota a Corte cost. n. 214/1988, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte I, p. 815 ss.

A. COSTANZO, *Nota «a prima lettura» alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte I, p. 5029 ss.

A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro influenze interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, p. 2464 ss.

A. COSTANZO, *Figure procedimentali e logica della somiglianza (in tema di intese tra Stato e Regioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1409 ss.

V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 ss.

S. DA EMPOLI – A. STERPA, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza “energia”*, su www.federalismi.it.

A. D'ALOIA, *Autonomie territoriali e “autonomie sociali” nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 91 ss.

A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del

“Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 80 ss.

G. D’AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sent. n. 62 del 2005)*, su www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2005.

E. D’ARPE, *La consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, 17 ottobre 2003, su www.forumcostituzionale.it.

A. D’ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 2011 ss.

A. D’ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. “collaborazione” tra Stato e Regioni?*, nota a Corte cost. n. 517 del 1987, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 3381 ss.

A. D’ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 317 ss.

A. D’ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese “deboli” e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, nota a Corte cost. n. 482 del 1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, p. 3908 ss.

A. D’ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, atti del Convegno tenutosi il 25 febbraio 2000, Torino, 2000, p. 173 ss.

A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale dell'A.I.C., Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, p.17 ss.

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2776 ss.

A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003, p. 15 ss.

A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, 2004, p. 735 ss.

P. DE CARLI, *Sussidiarietà: tra il dire e il fare...*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, p. 923 ss.

A. M. DE CESARIS, *Interesse nazionale, principio di sussidiarietà e potere sostitutivo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 153 ss.

S. DE GÖTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 1992, p. 705 ss.

F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 145 ss.

G. C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, 2005, p. 953 ss.

A. DE PETRIS, *L'unità e giuridica ed economica dello Stato? Ci pensano i Länder*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it , 28/2/2005.

A. DE PETRIS, *L' " antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, su www.federalismi.it , 24/2/2005.

C. DESIDERI - L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un' indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, 1986.

U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, relazione svolta in occasione del 50° Convegno di Studi amministrativi sul tema "L'attuazione del Titolo V della Costituzione", Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1245 ss.

G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 831 ss.

G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005.

C. DI MARCO, *I rapporti Stato – Regioni - enti locali nel sistema dell'amministrazione pattizia*, in *Le Regioni*, 1999, p. 471 ss.

R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 485 ss.

R. DICKMANN, *Spetta allo stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, editoriale 9/2003, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004, su www.federalismi.it.

R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 21 ottobre 2004, su www.federalismi.it.

G. P. DOLSO, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, nota a sentenza n. 520/1995, in *Le Regioni*, n.3/1996, p. 552 ss.

F. DRAGO, *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del Titolo V e giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2004, p. 4787 ss.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 67 ss.

G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003.

G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1989, p. 207 ss.

G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 ss.

G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1247 ss.

G. FALCON, *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 751 ss.

E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, nota a Corte cost. n. 370 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, tomo I, Napoli, 2005, p. 503 ss.

G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1998, p. 93 ss.

G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 31 ss.

R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 543 ss.

G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, nota a Corte Costituzionale n. 43 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 609 ss.

G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 63 ss.

E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. Cost. n. 3 del 2001*, in *Nuovi*

rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 147 ss.

D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, p. 89 ss.

A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2805 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali previsto dalla l. 59/97*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Tomo I, Milano, 1998, p. 627 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, p. 301 ss.

F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, in www.forumcostituzionale.it.

A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 416 ss.

R. GRAWERT, *Mutamenti strutturali del federalismo nella R.F.T.*, in *Diritto e società*, n. 1, 1978, p. 7 ss.

T. GROPPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, su www.forumcostituzionale.it.

T. GROPPPI, *La incidencia del derecho comunitario en las relaciones Estado-regiones en Italia*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 173 ss.

T. GROPPPI, *Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale*, 24 febbraio 2005, su www.federalismi.it.

T. GROPPPI, *I rapporti dello Stato e delle regioni con gli enti locali nel nuovo Titolo V*, intervento al Seminario di studio organizzato dall'Istituto di Studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA) su "Le fonti regionali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001", Roma 19 marzo 2002, su www.issirfa.cnr.it.

T. GROPPPI, *La Corte e i poteri*, relazione di sintesi della I sessione, in V. TONDI DELLA MURA – M. CARDUCCI – R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" tenutosi ad Otranto nei giorni 4 e 5 giugno 2004, Torino, 2005, p. 916 ss.

M. IACOMETTI, *La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, nota a Corte cost. n. 21 del 1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 78 ss.

G. KISKER, *La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977, p. 999 ss.

M. KOTZUR, *Federalismo, regionalismo y autonomía local como principios estructurales del espacio constitucional europeo*, in *Revista de Derecho*

Constitucional Europeo, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 47 ss.

M. G. LA FALCE, *La Conferenza Stato-Regioni. Organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 27 ss.

M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, nota a Corte costituzionale sent. n. 226/1986, in *Le Regioni*, n. 3/1987, p. 385 ss.

M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le regioni*, 1994, p. 1313 ss.

M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, relazione presentata al Convegno su “Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie”, tenutosi a Roma il 19 dicembre 2001, su www.associazioneideicostituzionalisti.it.

M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 355 ss.

N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, nota a Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005, 9 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it.

C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1357 ss.

E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003.

A. MALTONI, *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, nota a sentenza 116/1994, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 203 ss.

S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, su www.forumcostituzionale.it.

S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 337 ss.

S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p. 17 ss.

S. MANGIAMELI, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, nota a Corte cost. n. 166/2004, in *Le Regioni*, n. 5/2004, p. 1216 ss.

G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, su www.forumcostituzionale.it.

G. MARCHETTI, *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005, p. 233 ss.

F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2001, p. 649 ss.

F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, nota a Corte cost. n. 206/2001, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2001, p. 1596 ss.

P. MARSOCCI, *Le prospettive di Stato e Regioni tra unità e autonomia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, p. 571 ss.

T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in T. MARTINES, *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, p. 913 ss.

T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.

G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 475 ss.

F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 827 ss.

F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, su www.forumcostituzionale.it.

C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, p. 631 ss.

R. MICCÚ, *L'integrazione europea e la Legge Fondamentale tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1993, p. 173 ss.

M. MIDIRI, *Istanze collaborative e metodo della legislazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 516 ss.

A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, nota a Corte cost. n. 303 del 2003, su www.forumcostituzionale.it.

C. MORTATI, *Nota alla sentenza della Corte costituzionale del 30 dicembre 1958, n. 82*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1004 ss.

A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, su www.federalismi.it.

A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e “Supremacy Clause” sono davvero perfettamente equivalenti?*, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2791 ss.

S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, su www.astridonline.it.

I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, nota a Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005, 18 febbraio 2005, su www.forumcostituzionale.it.

R. NIRO, *L’«ordinamento della comunicazione» nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della «leale collaborazione» (fra «passione» e «ragione»)*, nota a Corte cost. n. 324/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3082 ss.

C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 381 ss.

S. ORTINO, *Introduzione al Diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993.

G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3347 ss.

A. PAJNO, *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione*, sintesi della Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004) sul tema "L'attuazione del titolo V della Costituzione", su www.astridonline.it.

L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 1996 ss.

L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000.

L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

F. PALERMO – J. WOELK, *La dottrina tedesca in tema di forma di Stato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2004, p. 640 ss.

L. PANZERI, *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 18 ss.

S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, su www.forumcostituzionale.it.

G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni Regionali*, n. 2/2003, p. 415 ss.

G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1264 ss.

G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Milano, 2005, p. 43 ss.

F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in *Giustizia amministrativa*, n. 5-2005, su www.giustamm.it.

E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 153 ss.

D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1207 ss.

C. PINELLI, *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *La pubblica amministrazione*, Art. 97-98, Bologna - Roma, 1994, p. 127 ss.

C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2012 ss.

C. PINELLI, *Sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. M, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 881 ss.

G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti tenutosi a Firenze nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 331 ss.

F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione presentata al seminario su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, Relazione al Convegno "La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale", Trapani 3-4 maggio 2002, *paper*.

F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari". Prime considerazioni*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2004, p. 493 ss.

A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione pubblica. (Spunti di riflessione sul principio di*

sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali), in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 1103 ss.

I. PORTELLI, *Il rapporto centro-periferia*, in *Nuove autonomie*, n. 5-6/2004, p. 777 ss.

G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Milano, 2003, p. 1 ss.

G. RAZZANO, *La «reinterpretazione» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, su www.federalismi.it, n. 14/2004.

A. REPOSO, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993, p. 1 ss.

F. RESCIGNO, *La prospettiva “federalista” italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato - Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica Costituzionale*, n. 127/2000, p. 43 ss.

F. RESCIGNO, *Le “funzioni costituzionali” delle regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001.

F. RIMOLI, *Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, p. 383 ss.

G. RIZZA, *Intese, I)Diritto pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVII, 1989.

G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979.

G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 703 ss.

G. ROLLA, *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Torino 2003, p. 1 ss.

G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004, p. 627 ss.

G. ROLLA, *Relaciones entre ordenamientos en el sistema constitucional italiano*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, su www.ugr.es/~redce/ReDCE1pdf/ReDCE.n.1.pdf, p. 139 ss.

A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 ss.

A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 271 ss.

A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999.

A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, intervento all'incontro di studio organizzato dall' A.I.C. su "Il

nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 14 gennaio 2002, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 37 ss.

A. RUGGERI, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione (replica)*, intervento conclusivo al Seminario dall’omonimo titolo organizzato dall’ A.I.C., Bologna, 14 gennaio 2002, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 137 ss.

A. RUGGERI, *“Forme” e “tecniche” dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, relazione al Convegno su “La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati”, Certosa di Pontignano, 10 e 11 maggio 2002, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 391 ss.

A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 355 ss.

A. RUGGERI, *L’oscuro volto del neoregionalismo*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, studi dell’anno 2002, Torino, 2002, p. 1 ss.

A. RUGGERI, *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2003, p. 311 ss.

A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, su www.forumcostituzionale.it .

A. RUGGERI, *Riforma del titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004, p. 133 ss.

A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica dell'integrazione delle competenze, alla luce della "controriforma del titolo V*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, studi dell'anno 2003, Torino, 2003, p. 349 ss.

A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 555 ss.

A. RUGGERI - P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?(Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, p. 85 ss.

A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1943 ss.

A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001.

I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss.

I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 ss.

I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1392 ss.

I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1268 ss.

G. M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1981 ss.

A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 845 ss.

G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 883 ss.

G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, 20/05/2005, su www.associazionedeicostituzionalisti.it.

G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 461 ss.

L. SCAFFARDI, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1°-2° trimestre 2004, p. 81 ss.

P. SCINOLFI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni Regionali*, 2003, p. 107 ss.

G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, 1994, p. 235 ss.

M. SCUDIERO, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1029 ss.

M. SCUDIERO, *Le proposte di riforma del Titolo V della Costituzione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 25 ss.

M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, relazione presentata al convegno organizzato dall'ISSIRFA - CNR su "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", Roma, 30 giugno 2004, su www.issirfa.cnr.it, ora in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 575 ss.

M. SCUDIERO, *La nuova Regione. Un disegno da completare*, editoriale 6/2005 del 24 marzo 2005, su www.federalismi.it.

A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, nota a Corte costituzionale n. 88 del 2003, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1199 ss.

P. SIRACUSANO, *Il significato del principio di sussidiarietà nel procedimento per l'approvazione delle grandi infrastrutture. L'esigenza di garanzia degli interessi comunali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2004, p. 1449 ss.

D. SORACE - A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1359 ss.

A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1041 ss.

S. STAIANO, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziari della Corte*, nota a Corte Cost. n. 418 del 1992, in *Le Regioni*, n. 4/1993, p. 1122 ss.

S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 633 ss.

P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, nota a Corte cost. n. 196 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2015 ss.

G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 174 ss.

A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 2-3/2003, p. 249 ss.

L. TORCHIA, *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 646 ss.

L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Bologna, 2003, p. 333 ss.

L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in www.astridonline.it.

G. L. TOSATO, *La ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nei lavori della Convenzione di Bruxelles*, paper presentato in occasione della conferenza sul tema “Il ruolo dei poteri regionali e locali nell’Unione: federalismo e sussidiarietà in un’Europa allargata”, Torino, 28 marzo 2003.

R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 86 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2/1995, p. 255 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi risvolti positivi per l’interesse nazionale?*, nota a Corte cost. n. 177 del 1988, in *Le Regioni*, 1988, p. 729 ss.

A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume I, *Principi e modelli*, Padova, 2005.

A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume II, *Il processo autonomistico in Italia dall’unità ad oggi*, Padova, 2005.

G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, p. 13 ss.

G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733 ss.

P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, p. 263 ss.

P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le “etichette” restano. La materia «difesa» dopo la legge cost. n. 1/2003*, nota a Corte cost. n. 228/2004, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1385 ss.

M. VILLONE, *Conclusioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, atti dell’incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 171 ss.

L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull’incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, nota a Corte cost. n. 282 del 2002, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1450 ss.

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 *Le Regioni*, n. 5/2003, p. 691 ss.

L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, nota a Corte cost. n. 303/2003, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 587 ss.

L. VIOLINI, *Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, p. 57 ss.

P. VIPIANA, *I riflessi "minori" della legge costituzionale n. 3/2001 sulle fonti del diritto statali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 1327 ss.

J. WOELK, *Il federalismo cooperativo nelle proposte di riforma costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 1997, p. 445 ss.

J. WOELK, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000, p. 247 ss.

J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 217 ss.

J. WOELK, *Conflitto e cooperazione: principi costituzionali a confronto*, in *Academia*, n. 19, giugno-settembre 1999, su www.eurac.edu.

N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 1 ss.