



federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

1 AGOSTO 2022

federalismi.it

Fascicolo n. 20/2022

Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla
riforma del 2001

a cura di:

Federica Fabrizzi, Annamaria Poggi, Giulio M. Salerno

con presentazione di Beniamino Caravita



ISSN 1826-3534

Numero 20, 2022

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Prof. Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Prof. Andrea Biondi, Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: dott. Federico Savastano (Redattore Capo); dott. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; dott. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Simone Barbareschi; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Eleonora Iannario; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola.

E-mail: redazione@federalismi.it



ISSIRFA

La pubblicazione del fascicolo è stata possibile grazie a un finanziamento di ISSIRFA-CNR



Sommario

PRESENTAZIONE

- Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, di *Beniamino Caravita* e *Giulio M. Salerno*

INTRODUZIONE

- Perché “ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001”, di *Giulio M. Salerno* viii

PARTE I – FUNZIONI LEGISLATIVE E DIMENSIONE DEGLI INTERESSI 1

RELAZIONE INTRODUTTIVA

- Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo, di *Marco Olivetti* 2

CONTRIBUTI

- Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione, di *Michele Belletti*..... 17
- Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V, di *Cristina Bertolino* 42
- Il “parallelismo flessibile” delle funzioni amministrative emergenziali sul crinale del principio di legalità, di *Paolo Colasante*..... 63
- Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi, di *Clelia Losavio* 75
- Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale, di *Giulia Maria Napolitano* 82
- Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari, con qualche modesta proposta, di *Simone Pajno* 102
- Uniformità e differenziazione nella legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario, di *Massimo Rubechi* 134

PARTE II – FUNZIONI AMMINISTRATIVE..... 147

RELAZIONE INTRODUTTIVA

- A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso, di *Annamaria Poggi*. 148

CONTRIBUTI

- Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio *place based*, di *Anna Silvia Bruno*..... 162
- Le amministrazioni alla prova dell'art.118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa, di *Chiara Cavallaro, Luca Giachi* e *Francesca Proia* 180
- Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa, di *Fabio Giglioni*..... 204
- Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?, di *Cristina Napoli* 218
- I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, di *Giorgio Sobrino*..... 232
- L'“ulteriore differenziazione” delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione, di *Alessandro Sterpa* 249
- Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza, di *Claudia Tubertini* 262



PARTE III – RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE	277
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
- Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”, di <i>Federica Fabrizzi</i>	278
CONTRIBUTI	
- La dimensione macroregionale funzionale: un’opportunità da prendere in considerazione, di <i>Tanja Cerruti</i>	296
- Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili, di <i>Francesco Dini e Angela D’Orazio</i>	315
- La lunga questione dell’iperframmentazione comunale: costi e soluzioni, di <i>Sabrina Iommi</i>	340
- Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento, di <i>Francesco Severa</i>	351
- Analisi territoriale e riordino multilivello, di <i>Gianmario Demuro</i>	368
PARTE IV – RISORSE FINANZIARIE	373
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
- A vent’anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie, di <i>Guido Rivosecchi</i>	374
CONTRIBUTI	
- A vent’anni dalla riforma del Titolo V. L’autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi, di <i>Monica Bergo</i>	395
- <i>Tra l’incudine e il martello</i> . Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale, di <i>C. Bergonzini e G. Menegus</i>	416
- Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent’anni dalla riforma del Titolo V, di <i>Giovanni Boggero</i>	439
- L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza, di <i>Elisa Cavasino</i>	455
- Ripensare il Titolo V a vent’anni dalla Riforma del 2001: Le risorse Finanziarie, di <i>Andrea Filippetti, Sandro Rondinella e Fabrizio Tuzi</i>	473
PARTE V – RAPPORTI CON L’UNIONE EUROPEA	497
CONTRIBUTI	
- L’intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla CGUE, di <i>Ilaria Anro’</i>	498
- La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future, di <i>Raffaella Coletti</i>	520
- La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell’Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni, di <i>Antonino Iacoviello</i>	533
- Modelli di regione funzionale policentrica europea, di <i>Maria Prezioso</i>	547
- Le Regioni e l’attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello, di <i>Gabriella Saputelli</i>	571
INDICE DEGLI AUTORI	586



Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*

di Cristina Bertolino

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Nel saggio si esaminano le origini del principio di leale collaborazione nel sistema regionale italiano e la sua definitiva “codificazione” con la Riforma costituzionale del 2001. Mediante alcune esemplificazioni, si analizzano poi le ragioni del suo mancato invero nel sistema complessivo.

Title: Loyal cooperation between State and Regions 20 years after the Title V Reform

Abstract [En]: The essay intends to reflect on the origins of the “principle of loyal collaboration” in the Italian regional system and its definitive “codification” with the Constitutional Reform of 2001; then it analyzes, by means of some examples, the reasons for its non-fulfillment in the overall system.

Parole chiave: leale collaborazione, relazioni inter-istituzionali, raccordi Stato-Regioni, Riforma Titolo V

Keywords: loyal cooperation, inter-institutional relations, State-Region links, Title V Reform

Sommario: 1. Premessa. 2. La “pseudo-collaborazione” tra Stato e Regioni, dall’istituzione delle Regioni alla Riforma del Titolo V. 3. La costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione con la Riforma del 2001 e sue accezioni. 4. Quattro occasioni di collaborazione mancata tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V. 5. Cenni conclusivi

1. Premessa

A fronte di sistemi statali sempre più complessi, articolati su una molteplicità di livelli di governo (nazionale, infra-statale e sovranazionale) si è venuta a determinare una crescente stratificazione multilivello dei poteri e lo sviluppo necessario di diverse reti di relazioni.

In particolare, al termine della Seconda Guerra Mondiale, nell’ambito delle esperienze costituzionali, in specie europee, si è attestata una forma di Stato costituzionale, di democrazia pluralista e sociale, caratterizzata da un allargamento della base sociale e da una necessaria e nuova organizzazione degli interessi, con una articolazione accentuata e frammentata della società, che esprime identità collettive legate a interessi specifici, particolari e sovente contrapposti. Sono cambiati, di conseguenza, anche i compiti dello Stato, che ha dovuto “canalizzare” l’ampia pluralità di interessi emergenti e caratterizzanti la società ed implementare il proprio ruolo nella costruzione e nella gestione dello Stato sociale e nella promozione dell’eguaglianza sostanziale degli individui. Nel tempo i poteri e le funzioni pubbliche tradizionalmente riservati allo Stato sono stati inoltre gradualmente “dislocati” al di fuori dei confini nazionali, nell’ambito di organizzazioni internazionali e, in special modo, dell’Unione Europea,

* Articolo sottoposto a referaggio.

estendendosi a questa la competenza e l'azione in interi settori di interesse primario per lo Stato. Fattori culturali, economici, sociali e politici hanno poi indotto processi di decentramento territoriale e di progressiva regionalizzazione.

La democrazia pluralista e lo svilupparsi dello Stato sociale hanno così determinato l'affermarsi di un sistema costituzionale complesso, nel quale i processi decisionali non sempre sono verticistici e lineari, ma vedono coinvolti, circolarmente, centro e periferia, il vertice e la base, e viceversa. Ciascuna istituzione stabilisce relazioni con le altre, secondo modelli di ineludibile interdipendenza, nei quali l'unità del sistema non è realizzata in sé e *a priori*, ma è un obiettivo cui occorre tendere attraverso l'interazione e l'integrazione tra i vari centri decisionali.

Si è così assistito al passaggio dallo Stato moderno di Westfalia, contraddistinto da una posizione di sovranità dello Stato-persona, a sistemi caratterizzati dalla condivisione della sovranità e/o delle funzioni statali con livelli di governo infrastatali e con ordinamenti sovranazionali, ed è in questo complesso contesto di ampio dinamismo sociale e politico, nel quale il necessario equilibrio tra pluralismo e ricomposizione delle istanze per la stabilità e all'efficienza della società appare articolato e difficile, che il principio di leale collaborazione¹ è divenuto principio "cardine" per il funzionamento dei sistemi nazionali.

Tale principio trova origine nel concetto di "*Bundestreue*" teorizzato da Rudolf Smend, il quale, nell'analizzare lo Stato federale monarchico tedesco del 1871, auspicava che esso poggiasse sulla c.d. "lealtà federale". In particolare, secondo Smend, la *Bundestreue* implicava il rispetto del patto costituzionale su cui si reggeva lo Stato federale, la condivisione della sovranità e la pari-ordinazione tra *Bund* e *Länder*. Al tempo stesso, e altrettanto nettamente, rifiutava la sovra-ordinazione di un soggetto rispetto all'altro, la dicotomia unità-differenziazione e privilegiava la continua ricerca di una più piena e compiuta integrazione.

Trattasi dunque di un principio generale che, nel rispetto delle competenze attribuite e riconosciute dalla Costituzione ai diversi soggetti, pubblici e privati, statali, infrastatali e sovranazionali, opera incisivamente sulle modalità di esercizio delle funzioni stesse, consentendo l'integrazione tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione, quali provengono dai differenti livelli di governo.

È tuttavia opportuno sottolineare, sin dalle premesse, come il modello da cui ha tratto origine il principio di leale collaborazione fosse caratterizzato da un'accentuata staticità, per la quale la collaborazione

¹ Cfr. R. SMEND, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festschrift Otto Mayer*, Mohr, Tübingen, 1916.

Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario si vedano, inoltre, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, 193 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, 46 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, 80 ss.

sembrava consistere semplicemente in un dovere di obbedienza e soggezione al “patto federale” da parte della Federazione e degli Stati membri. Il principio di lealtà federale elaborato dal teorico svizzero assurgeva dunque a principio di natura quasi meramente contrattuale e negoziale². Negli odierni ordinamenti nazionali, e in quello italiano, in particolare, il principio in esame, pur avendo assunto connotazioni differenti a seconda del contesto statale di riferimento, ha invece natura prevalentemente *dinamica*, che va ben oltre il mero vincolo dell’osservanza del “patto costituzionale”. Inoltre, malgrado i molteplici tentativi, già intrapresi in dottrina, di definizione del contenuto specifico del principio, ci si è quasi sempre arresi di fronte all’evidenza dell’impossibilità di ricostruire una sua figura unitaria³, poiché manca la specifica nozione giuridica della collaborazione stessa. Emblematiche in tal senso sono le parole di Massimo Severo Giannini che, già nel 1959, al V Convegno di Studi di Scienza dell’amministrazione di Varenna, affermava di non essere riuscito a trovare «né nella scienza del diritto né nella scienza dell’amministrazione un concetto di collaborazione»⁴.

Occorre poi sottolineare – sebbene noto – che l’art. 5 della Costituzione rappresenta la “chiave di volta” nel sistema dei rapporti tra Stato e autonomie locali ed è principio fondamentale dell’intero assetto costituzionale⁵, «ponte necessario tra la società e le sue strutture»⁶. Con la configurazione della Repubblica come «una e indivisibile» e, al tempo stesso, con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, la disposizione costituzionale sancisce il principio fondamentale della *unitarietà della Repubblica* e prefigura un disegno organizzativo rispettoso del pluralismo caratterizzante il nuovo sistema costituzionale. La *ratio* sottostante e l’obiettivo cui devono essere conseguentemente indirizzate le decisioni politiche e, più in generale, l’esercizio dei poteri e le attività di tutti gli attori del sistema è necessariamente il contemperamento tra il ruolo dello Stato, emblematicamente rappresentativo di unità, e le istanze del pluralismo, sia sociale che territoriale⁷.

² Cfr. G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, 851.

³ Sul punto R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 12, il quale sostiene che il principio di leale collaborazione si presta ben poco ad una ricostruzione dogmatica, così come del tutto vana risulterebbe la ricerca di un suo fondamento e della definizione dei suoi contenuti

⁴ M.S. GIANNINI, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961, 115. Cfr. inoltre S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 146.

⁵ Si veda, per tutti, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 73.

⁶ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277.

⁷ Quanto al pluralismo sociale, nell’art. 5 vi è indubbiamente un richiamo a quanto già affermato, più esplicitamente, nell’art. 2 della Costituzione. Se per “formazioni sociali” si intendono infatti formazioni intermedie tra l’individuo e lo Stato, che contribuiscono allo sviluppo della persona umana, anche la categoria degli enti territoriali vi appartiene, trattandosi di formazioni al cui interno si ricompongono e vengono «filtrati, in una prospettiva» più propriamente «politica», gli interessi dei cittadini. Sul punto cfr., in particolare, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 111 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1159. *Contra*, A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell’ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, 132 ss.

La garanzia dell'«unità» e quella della «autonomia», entrambe sancite nell'art. 5, non debbono pertanto essere intese come contrapposte ed in antitesi, ma quali valori di medesima intensità e incidenza e l'*unitarietà* voluta dalla Costituzione non deve divenire *uniformità* dell'azione dello Stato. Non può, in altre parole, essere affidata esclusivamente alle leggi e all'amministrazione statali, ma deve essere il risultato dell'attività e delle funzioni dei diversi soggetti che compongono l'ordinamento, le quali, tutte, debbono convergere verso obiettivi comuni.

Tale unitarietà, tuttavia, non è compiutamente definita nella Costituzione, ma presuppone necessariamente la ricerca, comune e, come si dirà, *collaborativa*, di continui equilibri.

È infatti la collaborazione leale ad essere strumento atto a garantire – come peraltro arriverà ad esplicitare anche la Corte costituzionale – il corretto svolgimento del principio di unità di cui all'art. 5 della Costituzione. Pur non essendo previsto espressamente nel testo originario della Costituzione del 1948, esso è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale⁸, dalla dottrina e, successivamente, dalla prassi legislativa ordinaria, “ancorandolo” e trovando esso fondamento proprio nell'art. 5 della Costituzione. A titolo esemplificativo, nella sentenza n. 242 del 1997, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il principio di leale cooperazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, ‘riconosce e promuove le autonomie locali’, alle cui esigenze ‘adegua i principi e i metodi della sua legislazione’ (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni».

Il fondamento costituzionale della leale collaborazione è dunque rintracciabile, sin dal 1948, sul piano dei principi fondamentali, nella stessa “forma di Stato” e nella struttura istituzionale dell'ordinamento repubblicano.

Tale principio ha inoltre consentito, al pari di altri sistemi federali e regionali (ad esempio, quello tedesco, spagnolo, statunitense, belga), pur con risultati e un grado di collaborazione differenti, il consolidarsi di un c.d. regionalismo collaborativo, contrapposto al modello garantista di una rigida separazione delle competenze.

⁸ Sul punto, tra i molti, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

2. La “pseudo-collaborazione” tra Stato e Regioni, dall’istituzione delle Regioni alla Riforma del Titolo V

Nel rispetto della ricordata esigenza di «riconoscere e promuovere» le autonomie locali, il testo costituzionale del 1948 aveva istituito un modello di regionalismo con una connotazione garantistica. Il riparto di competenze legislative era fondato, formalmente, su un criterio di reciproca separazione degli ambiti di intervento, i quali apparivano come «due parallele destinate a non incrociarsi e sovrapporsi a vicenda»⁹. Se la competenza generale era allocata in capo allo Stato, ai legislatori regionali era attribuita quella concorrente, per la quale si aveva sulla medesima materia un «concorso necessario di fonti»¹⁰. Questa concorrenza non poteva però ritenersi libera da qualsiasi vincolo, poiché a ciascuna fonte era riservato costituzionalmente un ambito esclusivo di competenza. Il limite dell’interesse nazionale, interpretato alla luce di quanto sancito all’art. 5, sembrava inoltre escludere la possibilità di identificare l’interesse *nazionale*, cioè dell’intera Repubblica e dello Stato inteso come comunità e ordinamento, con quello *statale*, proprio dello Stato-persona¹¹, presupponendosi invece il contemperamento degli interessi della comunità nazionale con quelli delle autonomie locali. Anche il c.d. “principio del parallelismo” delle funzioni amministrative, di cui all’art. 118 Cost., prevedeva l’attribuzione di queste funzioni alle Regioni nelle materie individuate ed era volto a “disegnare” un ordinamento in cui, in definitiva, le Regioni non erano pensate come istituzioni “derivate” dallo Stato, ma tali rispetto alla Costituzione, la quale si ergeva pertanto a fonte “unificante” della Repubblica.

Nella prassi, sin dagli anni immediatamente successivi all’istituzione delle Regioni, si è tuttavia determinata una profonda divaricazione fra il modello della Costituzione formale e quello delineato dalla Costituzione “vivente”. Le competenze ed attribuzioni assegnate costituzionalmente alle Regioni hanno progressivamente subito un’importante compressione ad opera del legislatore statale sulla base di diversi titoli. Tra le altre componenti, rilevante è stata senza dubbio la facoltà, rivendicata dal legislatore nazionale, di potere disciplinare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, facendo leva sull’evanescente linea di confine tra ciò che può essere definito “principio fondamentale” della materia e ciò che è “dettaglio”¹². Vi è stato inoltre un ampio utilizzo del limite

⁹ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 300.

¹⁰ Così V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, 807, nt. 56.

¹¹ Per una lettura in tal senso del limite dell’interesse nazionale cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, 17 ss., il quale poneva piuttosto in un rapporto di equivalenza gli interessi nazionali con i fini propri dell’ordinamento statale, quali esigenze etiche, politiche, di sicurezza.

¹² Sul limite dei principi fondamentali nella legislazione concorrente cfr., tra i molti, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, cit., 775 ss.; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967; A. D’ATENA, voce *Legge regionale*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1973, vol. XXIII, 969 ss.

dell'interesse nazionale¹³, interpretato quale disposizione legittimante un'ulteriore competenza pervasiva dello Stato a garanzia di interessi propriamente *statali* più che *unitari*.

La compressione del ruolo e delle competenze regionali si è ulteriormente realizzata, come noto, in seguito all'introduzione della c.d. "funzione di indirizzo e coordinamento"¹⁴, istituita con legge ordinaria statale e meglio delineata poi, nelle caratteristiche e nelle modalità del suo esercizio, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁵.

Proprio in un tale quadro ordinamentale la Corte costituzionale ha introdotto il principio di leale collaborazione a tutela delle attribuzioni regionali. La constatazione della coesistenza e dell'intreccio funzionale di competenze statali e regionali ha condotto la Corte al convincimento dell'impossibilità di garantire una rigida applicazione della separazione delle competenze. Sin da subito, è apparsa chiara al Giudice delle leggi la necessità di operare un contemperamento delle ragioni dell'unità con quelle dell'autonomia, consentendo una compressione della sfera di competenza degli enti sub-statali ad opera dello Stato per il perseguimento di esigenze ed interessi unitari, nella tutela tuttavia delle autonomie territoriali mediante la previsione di forme di partecipazione alle decisioni statali. Con una poderosa e non sempre «perfettamente lineare» opera di interpretazione giurisprudenziale, la Corte è così pervenuta a esplicitare, non solo l'esistenza di un principio di leale collaborazione operante nell'ordinamento repubblicano, ma anche la stringente necessità della applicazione di tale principio ai rapporti tra Stato e Regioni per poter consentire il corretto funzionamento del sistema complessivo¹⁶.

¹³ Sull'ampio tema del limite dell'interesse nazionale nella Costituzione del 1948, si vedano, per tutti, S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

¹⁴ Sulla funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato v., per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; A. DI GIOVINE, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la prassi governativa*, in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione di indirizzo e coordinamento*, Nuova Tecnografica, Roma, 1978, 23 ss.; L. TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, NIS, Roma, 1990, 15 ss.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, 189 ss.; L. CARLASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quad. Reg.*, 1987, 383 ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Cacucci Ed., Bari, 1992.

¹⁶ Cfr. A. GRATTEI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 420. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale e, più in generale, sul valore del principio di leale collaborazione nel periodo pre-riforma del Titolo V, si vedano inoltre, senza voler essere esaustivi, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; ID., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Reg.*, 1988, 563 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit.; A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Reg.*, 1983, 43 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, ivi, 1994, 1313 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, ivi, 1989, 473 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2464 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e Soc.*, 1998, 363 ss.

Il Giudice delle leggi ha dunque riconosciuto alla collaborazione tra Stato e Regioni il carattere di valore fondamentale «cui la Costituzione informa i predetti rapporti»¹⁷, ritenendo che, in virtù del «riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»¹⁸, i rapporti tra Stato e Regioni debbano essere letti in termini cooperativi¹⁹.

Attraverso il richiamo alla leale collaborazione la Corte, in nome della tutela di esigenze unitarie, ha peraltro anche giustificato il fatto che il principio, anziché comportare un'integrazione delle modalità di esercizio delle competenze statali e di quelle regionali per il raggiungimento di obiettivi comuni, si sostituisse integralmente al criterio di competenza, riservando allo Stato la determinazione dei contenuti dell'autonomia regionale. Il principio di collaborazione ha così assunto non il valore di principio inerente le modalità – collaborative – di esercizio delle competenze rispettive di Stato e Regioni, quanto piuttosto di principio in grado di rendere più flessibile il riparto stesso di competenze, consentendone l'accentramento in capo allo Stato. Si è dunque venuto a stabilire, nella prassi, non un sistema collaborativo, ma un sistema fortemente accentrato, in cui preminente è stata la supremazia dello Stato, ed in cui quest'ultimo tendeva ad imporre alle Regioni decisioni e modalità della loro esecuzione.

Ne sono derivate rilevanti conseguenze anche sulle modalità con le quali, sin da principio, si è sviluppata la collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Mancando infatti in Costituzione la previsione di strumenti adeguati e delle sedi in cui essa potesse pienamente esplicarsi, nella prassi si è progressivamente assistito alla proliferazione, confortata dalla Corte, di raccordi di tipo procedimentale e organizzativo, senza che si sia mai pervenuti ad una disciplina organica della materia. In particolare, le modalità di raccordo erano di duplice natura: organizzativa – verticale²⁰ e orizzontale²¹ – e procedimentale. Le fattispecie collaborative trovarono così concreta attuazione, da un lato, nell'istituzione di sedi collegiali, interregionali o miste, con competenze prevalentemente consultive e, dall'altro, in disposizioni che riconoscevano alle Regioni funzioni nell'ambito di procedimenti amministrativi statali, subordinando l'adozione di atti statali alla previa consultazione degli organi regionali, oppure obbligando gli organi dello Stato e quelli delle Regioni allo scambio di informazioni o al raggiungimento di pareri, accordi o intese²².

¹⁷ Sentenza Corte cost. n. 177/1988.

¹⁸ Sentenza Corte cost. n. 470/1988.

¹⁹ Sentenze Corte cost. nn. 214/1988, 139/1990, 19/1997 e 242/1997.

²⁰ Senza potere analizzare in questa sede in maniera esaustiva tutti gli organismi in cui fu possibile l'instaurarsi di una collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, ci si riferisce qui alle principali sedi collaborative e di raccordo tra questi livelli di governo e, in specie, al c.d. "Sistema delle Conferenze".

²¹ Sul punto, un particolare rilievo assume la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale sede di coordinamento tra le realtà regionali e di confronto con le autonomie sub-regionali e lo Stato.

²² Per un'analisi ricostruttiva degli strumenti e delle sedi procedimentali mediante i quali si è sviluppata una collaborazione tra lo Stato e le Regioni si vedano, fra gli altri, S. CASSESE e D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni in Italia*, in *Le Reg.*, 1980, 398 ss.; C. DESIDERI e L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Giuffrè, Milano, 1986; A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Reg.*, 1984, 700 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit.; A. D'ATENA, *Sulle pretese*

Le difficoltà maggiori rispetto alla collaborazione procedimentale risiedono tuttavia nella natura di questi strumenti di raccordo, nel ricondurre in prospettiva la materia ad una disciplina organica e soprattutto nel poterli riconoscere quali strumenti pienamente in grado di conciliare i diversi interessi, inducendo Regioni e Stato a collaborare per risolvere, in modo non contenzioso, le interferenze o le zone d'ombra tra le funzioni loro assegnate. Questo strumentario, in effetti, non pare potersi ritenere conforme al significato ontologico di “leale collaborazione”²³ e, di più, pare inidoneo a esprimere posizioni *condivise* in sede di formazione della volontà generale. In definitiva, il sistema di rapporti instauratosi nella prassi tra lo Stato e le Regioni ha finito per corrispondere non tanto ad una collaborazione leale, quanto ad una *pseudo-collaborazione* o, meglio ancora, ad un *coordinamento*²⁴ tra lo Stato e le Regioni, il quale presuppone la sovra-ordinazione di un soggetto rispetto ad un altro. Lo Stato ha di fatto spostato i “confini” di riparto delle competenze e ha interpretato la Costituzione in modo unilateralmente Stato-centrico, sino a giungere ad auto-attribuirsi la *Kompetenz-Kompetenz*²⁵: quanto a dire, a determinare la sfera di validità dell'autonomia regionale.

Un'applicazione integrale del criterio di competenza e del principio di collaborazione avrebbe invece dovuto comportare l'instaurarsi di una logica di separazione delle rispettive sfere di competenza e al contempo di una *collaborazione di risultato*²⁶, tendente non tanto alla pseudo-codeterminazione del contenuto dei singoli atti, quanto alla piena co-decisione sugli obiettivi da perseguire, ciascuno nei propri ambiti di competenza, da Stato e Regioni. Il delinarsi di un ruolo gerarchico dello Stato ha invece implicato un intervento sempre più penetrante e pervasivo dell'istanza più “comprensiva”, cioè quella statale.

differenze tra intese “deboli” e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni, in *Giur. Cost.*, 1989, 3908 ss.; A. COSTANZO, *Figure procedimentali e logica della somiglianza: in tema di intese tra Stato e Regioni*, ivi, 1993, 1409 ss.; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Reg.*, 1994, 1261 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, ivi, 2000, 547 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, ivi, 2000, 473 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, ivi, 2000, 853 ss.

²³ Per una più puntuale ricostruzione concettuale del principio di leale collaborazione sia consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 45 ss.

²⁴ Sul punto si veda V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1962, vol. X, 633 ss., il quale sostiene che il «coordinamento appare (...) come una forma di sovraordinazione», in cui «ad un'autorità determinata è affidato il potere di indirizzo nei confronti di autorità od enti ad essa sottoposti, ma dotati di autonomia».

²⁵ Sul punto cfr. A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XXXIX, 343; ID., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 1/2003, 18.

²⁶ Sulla collaborazione di risultato si veda, per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 163.

3. La costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione con la Riforma del 2001 e sue accezioni

La legge costituzionale n. 3 del 2001, come noto, ha innovato profondamente non solo l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, ma ha comportato una trasformazione dell'intero ordinamento della Repubblica. Con essa, il contenuto dello stesso art. 5 della Costituzione ha assunto un significato ancora più pregnante: l'ampia autonomia riconosciuta alle Regioni e alle autonomie locali dalle novellate disposizioni costituzionali avrebbe infatti dovuto definitivamente comportare per lo Stato lo "spogliarsi" del ruolo di definizione e di delimitazione delle competenze regionali che aveva caratterizzato la propria attività negli anni successivi all'istituzione delle Regioni.

Con la Riforma costituzionale si è istituito un modello di rapporti Stato-Regioni-autonomie territoriali tale da implicare necessariamente l'instaurarsi di una collaborazione leale tra Stato e Regioni, la quale ha assunto nel Titolo V, a seconda dell'ambito interessato, "volti" e accezioni diversi tali da poterne suggerire una sistematizzazione.

Una delle disposizioni maggiormente significative del Titolo V è senza dubbio l'art. 114 Cost., nel quale è sancito un mutamento profondo della qualificazione stessa di "Repubblica"²⁷. Statuire infatti che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» dovrebbe in primo luogo comportare il conferimento di una uguale parità sul piano ontologico allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali nei confronti della Repubblica. Non vi sarebbe più una contrapposizione tra lo Stato e gli altri livelli di governo; né dallo Stato, benché ancora ente sovrano, trarrebbero legittimazione gli altri enti territoriali, avendosi una parificazione nel rango ordinamentale di tutti gli enti richiamati dall'art. 114²⁸. La collaborazione – quale prospettata nella novella costituzionale – avrebbe dunque assunto, anzitutto, l'accezione di *principio generale ed informatore* del sistema, desumibile dalla intima razionalità e sistematicità delle disposizioni costituzionali, e concorrerebbe a formare e a caratterizzare il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente, garantendo essa stessa compiuta coerenza all'intero assetto costituzionale²⁹.

²⁷ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 30, il quale evidenziava come l'art. 114 Cost. «avrà grandi influenze sull'interpretazione di tutta la Costituzione».

²⁸ Sul punto si veda M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino, 2001, 40, che evidenzia la sostanziale differenza rispetto ai sistemi federali, in cui generalmente si assiste alla contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale), fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche.

²⁹ Sulla natura dei principi dell'ordinamento giuridico si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1956. In dottrina, si cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 39, il quale definisce "principi generali" quelli «comuni a una serie numerosa di norme subordinate, a un intero settore dell'ordinamento o addirittura allo stesso ordinamento nel suo modo di essere complessivo»; S. BARTOLE, voce *I principi del diritto*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, vol. XXXV, 514, che evidenzia la funzione programmatica, integratrice e interpretativa dei principi nei confronti dell'ordinamento; F. MODUGNO, voce *Principi generali*

Le profonde modifiche apportate alle modalità di ripartizione verticale della potestà legislativa e di allocazione delle funzioni amministrative richiedono inoltre, come l'ultimo ventennio ha dimostrato, la permanente e fondamentale applicazione di una collaborazione leale tra i molteplici livelli di governo. Il sistema, come noto, non si basa più sulla centralità e generalità della legge e della amministrazione statali, bensì sulla parificazione del legislatore statale e di quelli regionali, sulla enumerazione e limitazione degli ambiti materiali di competenza del legislatore statale e sulla residualità di quelli regionali, nonché sull'allocazione delle funzioni amministrative in via generale ai Comuni, sulla base di principi estremamente flessibili, quali il principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. Non trova «più diritto di cittadinanza il principio di superiorità dello Stato, inteso alla “vecchia maniera” come principio che deve consentire a quest'ultimo di attivare tutti gli strumenti ritenuti indispensabili per orientare e dirigere l'attività (legislativa e amministrativa) regionale»³⁰, ma è stato introdotto un concetto innovativo di ordinamento repubblicano, in cui Stato e Regioni sono ordinamenti *parziali* rispetto a quello *generale* della Repubblica e in cui, dovendo sottostare a medesimi vincoli, il decisore statale non può comprimere le competenze di quello regionale o imporre ad esso nuovi limiti³¹.

È stato poi evidente, sin da principio, come il nuovo riparto delle competenze legislative avrebbe comportato problemi di interconnessione e di intrecci funzionali tra competenze statali e regionali, dovuti a interessi non frazionabili sul territorio e ad ambiti materiali condivisi. Era dunque necessaria la realizzazione di una effettiva *collaborazione* tra i due legislatori, qui intesa peraltro in senso *finalistico* o *di risultato*: che non prevede una compartecipazione decisionale o una contitolarità delle competenze, bensì la *codeterminazione e condivisione degli obiettivi e dei risultati che ciascun soggetto dovrà poi perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze*, mantenendosi così autonoma capacità decisionale in capo ai soggetti costituzionalmente titolari.

Anche per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, la previsione di principi estremamente flessibili, quali quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, richiede, a sua volta, che si istituiscano forme e procedure di leale collaborazione. È infatti ampio il grado di discrezionalità del legislatore nella valutazione dei requisiti che consentono l'attrazione

dell'ordinamento, in *Enc. Giur.*, Ist. Enc. It., Roma, 1991, vol. XXIV, 3, il quale sottolinea come ciò che accomuna i principi generali è il fatto di essere «per loro natura *inespressi* o *impliciti*» e, dunque, di avere «un'eccedenza di contenuto *deontologico* o *assiologico* rispetto a quello proprio delle comuni norme giuridiche». L'A. evidenzia inoltre come tali principi possano, «*funzionalmente*», essere rivolti ad «attribuire a disposizioni di incerta o dubbia accezione un significato con esso coerente (funzione interpretativa), ad indicare indirizzi e orientamenti per il legislatore (funzione programmatica), a completare l'ordinamento (funzione integrativa)».

³⁰ Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 2001, 1228.

³¹ Particolarmente interessanti sono sul punto le osservazioni di C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., 194, il quale qui si richiama alle note teorie kelseniane.

“verso l’alto” delle funzioni amministrative, vale a dire, come affermato in Costituzione, dell’esistenza delle «esigenze unitarie» che richiedono l’esercizio delle funzioni da parte di un livello di governo superiore a quello comunale. La disposizione costituzionale non solo tace infatti sulle modalità e procedure tramite le quali addivenire a tale convincimento, ma nemmeno esplicita in cosa consistano queste «esigenze unitarie», lasciando quindi all’interprete e al legislatore il compito di rendere coerente il sistema complessivo, nonché alla Corte costituzionale la verifica della corretta interpretazione e applicazione della norma. I tre principi costituzionalizzati nell’art. 118 comportano dunque il necessario ripensamento dell’assetto complessivo della pubblica amministrazione e la previsione di ampie forme di cooperazione verticale e orizzontale e di accordi interistituzionali. Nei principi richiamati è pertanto implicita la necessità di operare una valutazione concreta degli interessi in gioco, siano essi nazionali, regionali o locali, e del livello di governo che appaia funzionalmente più idoneo a soddisfarli. Anche in relazione all’art. 118, dunque, la riforma del 2001 implica la necessità che si venga ad instaurare tra i soggetti dell’ordinamento una *collaborazione di tipo finalistico o di risultato*: una collaborazione, cioè, che consenta ad ogni ente che vi ha interesse di poter dare il proprio contributo al funzionamento del sistema complessivo.

Altresì, l’art. 116, III co., nel prevedere la possibilità di una c.d. “differenziazione” per le Regioni ordinarie, dispone un complesso e articolato procedimento, in cui la collaborazione delle Regioni e degli enti locali con lo Stato è particolarmente significativa³². Si tratta di una procedura il cui fulcro centrale e politicamente più complesso è rappresentato dall’intesa tra i soggetti interessati. La necessità di questo complesso procedimento collaborativo è dovuta proprio al risultato finale che si vuole ottenere, quello cioè di derogare al normale riparto delle competenze, non solo di quelle legislative, ma anche di quelle amministrative. La disposizione in esame richiede anche il coinvolgimento degli enti locali ai quali, secondo Costituzione, dovranno essere conferiti, in via generale, la disciplina e l’esercizio delle funzioni attinenti alla materia che si intende “differenziare”.

Quanto preme porre qui maggiormente in evidenza è come si tratti dell’unica norma in Costituzione che presupponga una applicazione del *principio di leale collaborazione* in una accezione prettamente *politica*. La richiesta del raggiungimento di un’intesa tra Stato e Regioni implica infatti l’obbligo di pervenire a una volontà unitaria, congiunta e partecipata; per raggiungere l’accordo richiesto è perciò necessario che vi

³² Sul tema del regionalismo differenziato i contributi della dottrina sono numerosi; sia quelli che intervengono immediatamente dopo la Riforma del 2001, sia quelli che analizzano i tentativi da parte delle Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia. *Ex multis*, più di recente, cfr. C. BERTOLINO, A. MORELLI e G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Trento, 18-19 settembre 2020, ES, Napoli, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

sia una piena integrazione e compartecipazione di tipo decisionale. Detto altrimenti: nell'art. 116 si esige la co-determinazione da parte di Stato e Regioni del contenuto dell'atto dal quale discenderà l'attribuzione di più ampie competenze a queste ultime e, dunque, l'esercizio congiunto della funzione decisionale da parte degli attori in gioco. La finalità sottesa all'intesa e, successivamente, alla "legge di differenziazione", è quella di instaurare un *processo politico caratterizzato da una forte collaborazione* tra Stato e Regione interessata, volto a decidere congiuntamente se, e in quale misura, concedere a quest'ultima di differenziarsi. Una collaborazione politica reale postula però, previamente e necessariamente, la individuazione delle sedi ove essa possa attuarsi in maniera opportuna: si avrà invece modo di porre in evidenza come esse, al momento attuale, non risultino purtroppo presenti e/o siano sufficientemente individuate.

Nel Titolo V vi sono poi ulteriori fattispecie nelle quali si prospetta la necessità di un raccordo istituzionale tra Stato e Regioni. Rispetto alle stesse giova tuttavia rimarcare subito come, in realtà, si tratti di una perdurante sovra-ordinazione dello Stato rispetto alle altre entità territoriali, tanto da doversene concludere che il principio ad esse sotteso non sia quello della leale collaborazione, quanto, piuttosto, in un'ottica ancora fortemente accentrata e stato-centrica, quello del *coordinamento*. Così, a titolo esemplificativo, rispetto a quanto previsto all'art. 117, V co., della Costituzione, che ha costituzionalizzato, come noto, la c.d. "fase ascendente" e "discendente" della partecipazione regionale alle attività europee. La disposizione costituzionale, pur avendo introdotto molto opportunamente, nelle materie di competenza regionale, la previsione di una partecipazione regionale, ha tuttavia assegnato al legislatore statale la facoltà di stabilire le procedure³³ intese a ricercare linee comuni da presentare in sede europea e a dare esecuzione a livello interno al diritto europeo, così attribuendo allo Stato rilevanti poteri direzionali e di coordinamento.

Nello stesso modo, in relazione alla previsione dell'art. 118, III co., che «la legge statale disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni» in materia di immigrazione e di ordine pubblico e sicurezza³⁴ e che disciplini «forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali». Trattasi di ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nei quali è quindi ragionevole che non sia richiesta la collaborazione, bensì un coordinamento direzionale da parte dello Stato nei confronti delle Regioni.

Altra disposizione, tanto significativa quanto particolarmente discussa, è poi l'art. 119 della Costituzione, di fondamentale importanza per il funzionamento dell'intero sistema costituzionale e che stenta ancora a

³³Tali previsioni sono contenute in parte nell'art. 5 della legge La Loggia del 5 giugno 2003, n. 131, e, in particolare, nella legge del 24 dicembre 2012, n. 234, contenente «*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*» e successive modifiche.

³⁴Su tali forme di coordinamento cfr. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, *Le Reg.*, 5/2002, 1121 ss., spec. 1146, il quale evidenzia come il coordinamento debba sostanziarsi nel risultato, cioè in «un'azione coordinata di più enti dotati di autonomia, al quale si può pervenire sia con relazioni di sovraordinazione, sia con relazioni di equiordinazione».

trovare piena attuazione. Il suo primo comma compie anzitutto una sostanziale equiparazione tra i diversi livelli di governo quanto al sistema finanziario e tributario, rinviando certamente alla logica paritaria pretesa nell'art. 114 Cost., facendone discendere, con tutta evidenza, la necessità di una cooperazione tra gli enti istituzionali richiamati. Non si può infatti immaginare che il legislatore costituzionale non abbia avvertito la preoccupazione di evitare che i cittadini si trovino ad essere “vessati” dai vari livelli di governo con capacità impositiva, proprio perché tra essi è mancato qualsiasi momento di raccordo. Può, così, concludersi che l'art. 119, I co., rinvii, almeno implicitamente, alla *leale collaborazione* intesa come *principio generale e informatore dell'ordinamento*. Il comma secondo dell'art. 119 indica peraltro lo strumento tramite il quale deve essere regolata la capacità impositiva degli enti locali, vale a dire il «coordinamento della finanza pubblica». Si noti, più in generale, che la competenza legislativa sul coordinamento della finanza pubblica non solo non appartiene in via esclusiva allo Stato, ma spetta, in via concorrente allo Stato e alle Regioni. Sembrerebbe pertanto implicito che debba esservi una *collaborazione di risultato* tra i due legislatori, tale da consentire di concordare finalità e obiettivi comuni e, al tempo stesso, di mantenere ciascuno la propria autonomia decisionale nell'esercizio delle rispettive funzioni. Per il principio di razionalità che sorregge l'intero sistema, ne deriva che tale legge dovrà cercare di mettere in relazione il potere di imposizione statale con quello regionale e che, vista l'autonomia finanziaria garantita a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, nonché le attribuzioni loro riconosciute in Costituzione, dovrebbe trattarsi di una legge “concertata”. È tuttavia previsto esplicitamente un *coordinamento*, e dal momento che esso implica la presenza di un soggetto sovraordinato rispetto agli altri, tale ruolo non potrà che essere rivestito dallo Stato, titolare di funzioni direzionali e decisionali.

Assoluta novità di rilievo del Titolo V è poi il fatto che la leale collaborazione sia stata formalmente costituzionalizzata come *principio* nell'art. 120, II co., con riferimento peraltro specifico all'esercizio del potere sostitutivo. Vi è in effetti chi ha ritenuto che ciò comporti che il principio in esame abbia portata limitata e sia applicabile in maniera circoscritta alle sole ipotesi di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.³⁵. Si ritiene tuttavia, come già specificato, che esso abbia portata di carattere *generale* e faccia inevitabilmente riferimento all'intero Titolo V, poiché principio capace di fondare il nuovo sistema costituzionale proprio nelle relazioni tra lo Stato e le autonomie regionali e locali, e perché necessario a realizzare l'unitarietà della Repubblica. In riferimento però alla sostituzione di cui all'art. 120, è evidente che la collaborazione richiesta non possa essere intesa né come principio politico, né come principio finalistico, quanto, piuttosto, come riaffermazione di una superiorità dello Stato rispetto agli enti

³⁵ Aderiscono a tale posizione A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 210; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 865. Entrambi gli autori sostengono che il riferimento dell'art. 120 Cost. al principio di leale collaborazione non sia estensibile ad altre disposizioni costituzionali e che, dunque, non si tratti di un principio di portata generale.

territoriali. Non di collaborazione in senso stretto potrà dunque trattarsi, ma di un potere-dovere di *coordinamento* dello Stato, comportante un accentramento³⁶, a proprio favore, di funzioni che non spetterebbero costituzionalmente ad esso, ma il cui esercizio appare necessario per l'armonico funzionamento dell'intero ordinamento.

Quale che sia il significato e l'accezione che la leale collaborazione rivesta nelle singole disposizioni costituzionali, centrale è la necessità di individuare le sedi ove essa possa esplicarsi. È infatti ormai acclarato dalla maggior parte della dottrina³⁷ che nella Riforma del Titolo V, e soprattutto in relazione alla effettiva possibilità d'inveramento di una relazione collaborativa tra Stato e Regioni, vi sia un c.d. “convitato di pietra”, ossia che manchino le sedi opportune, ma anche chiare procedure, per l'esplicarsi di una collaborazione leale.

Oltre ad essersi persa l'occasione per costituzionalizzare il sistema delle Conferenze e perdurando l'inattuazione della c.d. “Bicameralina”, non vi è ancora nel nostro ordinamento un raccordo a livello legislativo, quanto a dire una seconda Camera territoriale, che consenta di pervenire a decisioni condivise, nelle quali la volontà politica di Stato e Regioni sia sostanzialmente unitaria, garantisca la partecipazione e il raggiungimento di un comune accordo sugli obiettivi che ciascun legislatore dovrà poi raffigurarsi e portare a compimento nell'esercizio delle proprie funzioni e consenta, infine, di non trasformare in contenzioso costituzionale ciò che potrebbe essere risolto “a monte”, politicamente.

Si è quindi assistito, per quest'ultimo profilo, ad una riforma “dimezzata”, ad un sistema che non ha strutturalmente le sedi collaborative per potere realizzarsi compiutamente e che procede, come si dirà *infra*, in sostanziale continuità con il passato.

³⁶ Sul punto si veda R. BIN, *I nodi irrisolti*, in *Diritto regionale. Dopo le riforme*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, il Mulino, Bologna, 2003, 218, il quale afferma che se da un lato l'impressione della nuova disposizione è che «si sia voluto introdurre la previsione più ampia possibile» – «quanto più un sistema decentra decisioni importanti in periferia, tanto più forte», infatti, «deve essere il potere del centro di intervenire a difesa dell'unità» – dall'altro «è anche vero che nei sistemi ben formati l'intervento sostitutivo del centro ha sempre il carattere della straordinarietà, di ipotesi estrema di chiusura, destinata a non realizzarsi mai».

Cfr. inoltre R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1242, la quale esprime la preoccupazione che qualora si interpretasse l'art. 120 nel senso di una «norma di chiusura» del sistema, vi sarebbe il rischio non solo di forme di sostituzione legislativa, ma anche di «interventi normativi dello Stato che troverebbero un titolo giustificativo che rimane tanto generico quanto lo è stato finora l'interesse nazionale».

³⁷ Sul punto, *ex multis*, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene Ed., Napoli, 2018, la quale sottolinea, criticamente, il permanere dell'assenza di collaborazione tra Stato e Regioni, rispetto alla funzione legislativa e come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 151 del 2010, abbia voluto stimolare il legislatore a dare vita ad un serio dibattito riformatore per introdurre nell'ordinamento gli elementi propri della leale collaborazione, tra i quali una Camera rappresentativa delle Regioni.

4. Quattro occasioni di collaborazione mancata tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V

A vent'anni di vigenza del Titolo V, in conseguenza della mancata istituzione di nuove sedi di concertazione e di collaborazione e della necessità conseguente di seguitare a riferirsi a quelle antecedenti, caratterizzate notoriamente da una supremazia procedurale, strutturale e decisionale dello Stato, si è determinata un'attuazione del sistema regionale “disancorata” rispetto al modello delineato in Costituzione, del tutto inadeguata rispetto alle aspettative e che, soprattutto, ha “sconfessato” in più occasioni proprio quel potenziale sistema di collaborazione *supra* delineato.

Molteplici, nella prassi, sono state le circostanze nelle quali, in presenza di settori di competenza di entrambi i legislatori o in ambiti per i quali la Costituzione prevede che si instauri una cooperazione tra enti territoriali, si sarebbe potuto, talora anche dovuto, intervenire con modalità collaborative tra Stato e Regioni. Si intende pertanto qui enucleare quattro momenti e contesti assolutamente paradigmatici di come, nel ventennio appena trascorso, si sia persa l'occasione per oggettivizzare e sistematizzare la collaborazione e che attestano come il vero nodo gordiano del Titolo V sia la perdurante assenza di una seconda Camera di rappresentanza territoriale.

Prima situazione emblematica è quella derivante dalla nota sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale e dalla conseguente procedimentalizzazione della c.d. “attrazione in sussidiarietà”; sentenza «storica»³⁸ e «ortopedica»³⁹, con la quale la Corte ha nella sostanza «riscritto il Titolo V»⁴⁰. Esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative consentono infatti, secondo la Corte costituzionale, che lo Stato attragga anche la potestà legislativa, purché la valutazione dell'interesse pubblico sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e si ponga in essere un *iter* procedimentale 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»⁴¹. Tra i molti interrogativi che questa sentenza e la giurisprudenza ad essa successiva hanno suscitato, sin da principio non è stata chiara – anche a causa della mancanza di una Camera di espressione degli interessi territoriali che possa intervenire nel procedimento legislativo della legge statale di attrazione, consentendo che si adotti una *collaborazione finalistica e di risultato* – l'individuazione delle modalità più opportune ed effettive di cooperazione tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale, nella

³⁸ L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2-3/2004, 587,

³⁹ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2776 ss.

⁴⁰ A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. Cost.*, 4/2003, 818 ss.

Sulla sent. n. 303/2003 e su come l'applicazione del principio di sussidiarietà alla funzione legislativa abbia disarticolato il sistema di riparto formale delle competenze per separazione, cfr., tra i molti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009.

⁴¹ Considerato in diritto 2.1.

sentenza n. 303/03 e in quelle ad essa successive⁴², ha infatti oscillato (problematicamente) tra la necessità di raggiungere un accordo, altre volte un parere, altre ancora un'intesa – il più delle volte “debole”, raramente “forte”⁴³ – e, soprattutto, tale partecipazione è stata richiesta dalla Corte non nel momento della attrazione in sussidiarietà per via legislativa (come noto, non potendo essa procedere in tal senso), ma in riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative, così riducendo notevolmente l'efficacia collaborativa della procedura. Si è dunque delineato un “meccanismo di mobilità” del riparto di competenze di cui all'art. 117, che non si è affatto tradotto in una collaborazione paritaria nel definire obiettivi e interessi unitari e di primaria rilevanza per l'ordinamento complessivo, ma che ha determinato anzi un riaccentramento di funzioni in capo allo Stato e il sostanziale ritorno all'equazione “interesse nazionale = competenza statale” presente nel modello di regionalismo antecedente la Riforma del Titolo V. Inoltre, la funzionalità dell'attrazione in sussidiarietà delineata dalla Corte costituzionale e una partecipazione regionale al procedimento sono destinati di fatto a dipendere da «fattori che attengono alla stessa forma di governo dello Stato»⁴⁴, in quanto legati alla possibilità che le Regioni e gli enti locali riescano a fare concretamente valere le proprie ragioni in seno al sistema delle Conferenze.

Conferenze non scevre, anch'esse, di ben note problematiche, sia funzionali che strutturali: a titolo esemplificativo, rispetto al grado di rappresentatività delle diverse e, al loro interno, eterogenee autonomie territoriali che compongono la nostra Repubblica; all'informalità delle loro procedure; alla predominanza della posizione statale rispetto a quella degli enti sub-statali; alla conseguente debolezza e crisi di rappresentanza degli organi legislativi (nazionale e regionali) rispetto agli Esecutivi.

Seconda vicenda paradigmatica del mancato inverarsi di una collaborazione leale tra Stato e Regioni è quella legata alla c.d. “differenziazione regionale” di cui all'art. 116, III co., della Costituzione. Le istanze di differenziazione emerse in questo ventennio hanno infatti mostrato la persistente tendenza ad un uso congiunturale dell'autonomia⁴⁵, non riconducibile al modello di regionalismo e di società delineato dalla Costituzione, improntato, come invece dovrebbe, alla leale collaborazione e alla solidarietà politica, economica e sociale tra cittadini e tra territori in cui essi risiedono. Le modalità con le quali tali istanze sono state portate al centro, i nodi relativi al procedimento da seguire per realizzare la “differenziazione” e il complesso negoziato tra Regioni e Governo hanno messo in evidenza come sinora non si sia

⁴² Tra le molte, cfr. le sentenze nn. 6 e 233/2004, nn. 151, 285 e 383/2005, 24/2007, 121 e 278/2010, 33 e 165/2011.

⁴³ Sul punto cfr., tra gli altri, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contraddizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1/2016, 19 ss.

⁴⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum Quad. Cost.*, 29.10.2003, 586.

⁴⁵ Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Annuario AIC 2018, ES, Napoli, 2019, 161 ss.; A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso “congiunturale” della Costituzione*, in *Forum Quad. Cost.*, 9.07.2001.

perseguito un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale e non si sia tenuto adeguatamente conto dei possibili effetti sul sistema complessivo⁴⁶.

Tra le molte questioni che non hanno ancora trovato soluzione restano, come noto, il tema del ruolo e le modalità di partecipazione degli enti locali, delle Regioni e del Parlamento al procedimento di differenziazione e i passaggi procedurali, possibili o necessari, affinché una differenziazione possa esservi e inserirsi armoniosamente nell'unità nazionale. Considerato che il regionalismo differenziato non è più desiderio di poche Regioni, ma pare essere una condizione alla quale pressoché tutte vorrebbero tendere, è tuttavia evidente come sia auspicabile un coinvolgimento centrale e sostanziale del Parlamento (possibilmente in una composizione e con funzioni delle due Camere differenti da quelle odierne) e di tutte le Regioni, poiché con una differenziazione “diffusa” si andrebbe ad incidere sul modello stesso di regionalismo. Per poter garantire la tenuta del principio democratico pluralista occorre infatti che siano mantenute, nelle sedi e con le procedure più consone, sia l'unità dei fini sia la pluralità dei mezzi⁴⁷.

Terzo momento che ha messo chiaramente in evidenza come sia necessario ripensare le sedi e le procedure della cooperazione, è stata la pandemia da Covid-19 che ha costretto il Paese ad assumere decisioni politiche che hanno inciso profondamente non solo su interi settori economici ed ampi ambiti materiali, alla cui disciplina concorrono funzionalmente lo Stato e tutti gli enti territoriali infrastatali, ma anche su numerosi diritti e libertà costituzionali degli individui. L'emergenza sanitaria ha messo in chiara evidenza alcuni nodi del sistema regionale, quali le criticità legate alla forma di governo regionale, con il protagonismo di alcuni Presidenti di Regione e l'inadeguatezza della classe politica regionale, le carenze di molti sistemi sanitari regionali, la conflittualità tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni e autonomie locali) derivante anche dalle rispettive funzioni in ambiti materiali inestricabilmente connessi, ma soprattutto ha rimarcato una volta ancora l'incapacità del sistema di attenersi ai principi ispiratori fondamentali, in specie, a quello di leale collaborazione.

La scelta, effettuata sin dal D.L. 6/2020, di delegare al Presidente del Consiglio dei Ministri – esautorando così il Parlamento – la direzione delle misure di contenimento e di intervento rispetto alla pandemia nel Paese, mediante l'adozione di D.P.C.M., previo parere dei Presidenti delle Regioni interessate o del solo Presidente della Conferenza delle Regioni, ha infatti suscitato da subito molte critiche, in quanto attestante una forma debole di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali⁴⁸, che non ha saputo

⁴⁶ Sul tema, tra i molti, cfr. C. BERTOLINO, A. MORELLI E G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit.; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, cit.

⁴⁷ Cfr. G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Vita e Pensiero, Milano, 1980, 13 ss.

⁴⁸ Cfr. A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. Cost.*, 4/2020, 747 ss.; L. VIOLINI, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 5/2020, 1009 ss.; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che*

raggiungere un effettivo compromesso tra esigenze unitarie, derivanti dall'emergenza sanitaria, e istanze territoriali di differenziazione, giustificate dalla diversa incidenza del contagio sul territorio nazionale (la quale ha poi in effetti condotto al sistema delle zone di colori diversi).

L'adozione di una consultazione debole (tra l'altro fondata su pareri non vincolanti), che ha avuto luogo in una sede diversa da quella tradizionale della Conferenza Stato-Regioni e lontana, una volta ancora, dalle Assemblee legislative, ha di fatto posto nel nulla la cooperazione Stato-Regioni – come attesta il successivo contenzioso amministrativo⁴⁹ – e ha contribuito ad un ulteriore accentramento di competenze, ma ha dato soprattutto un ulteriore “colpo di scure” ad una già debole collaborazione sul piano delle sedi inter-istituzionali atte a porla in essere.

A questo sintetico quadro si è venuta ad aggiungere, spostando in maniera rilevante l'asse dei rapporti istituzionali Stato-Regioni a favore di un ulteriore accentramento, la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, che ha di fatto ricondotto in capo allo Stato, per mezzo della materia «profilassi internazionale», una pluralità di ambiti strettamente connessi all'emergenza sanitaria che, tuttavia, non sarebbero da ricomprendersi in essa, poiché, sinora⁵⁰, avevano ricevuto una disciplina anche regionale⁵¹. La sentenza ha determinato almeno due rilevanti conseguenze che riguardano il tema qui trattato: da un lato, seppure la Corte lo neghi esplicitamente⁵², ha riconosciuto carattere di trasversalità, se non di «super-materia»⁵³, ad una materia di competenza statale. Ha così, da un lato, non solo compresso le possibilità di intervento delle Regioni, ma le ha persino «assorbite» in essa; dall'altro, ha privato di sostanza e reso meno “feconda” una possibilità concreta di collaborazione tra Stato e Regioni, quest'ultima presupponendo spazi di intervento per entrambi o il verificarsi di una “attrazione in sussidiarietà”. La gestione di una pandemia richiede senza dubbio una direzione *unitaria*, ma, proprio perché tale, non significa che, in presenza di un evidente intreccio funzionale di competenze, debba prescindere, “a monte”, da una

sostanza, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec./2020, 501 ss.; F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28/2020, 24 ss.; F. SEVERA, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempo di emergenza*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, spec. 1/2020, 219 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2020, 333 ss.

⁴⁹ Cfr. A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, cit.

⁵⁰ Cfr. sentenze Corte cost. nn. 12/2004, 406/2005, 72/2013 e 173/2014.

⁵¹ Critici sul punto, tra gli altri, M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it* - *Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18.03.2020, 1 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it-paper*, 21 aprile 2021, 1 ss.; L. CUOCOLO e F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione sanitaria con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, 1 ss.; A. POGGI e G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio AIC*, 4/2021, 231 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Reg.*, 1-2/2021, 169 ss.

⁵² Cfr. considerato in diritto n. 7.

⁵³ Così L. CUOCOLO e F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione sanitaria con il bazooka della profilassi internazionale*, cit., 17.

collaborazione inter-istituzionale. Il rischio è altrimenti che si vada verso un regionalismo solo di esecuzione, rendendo di fatto “sterile” il portato del Titolo V.

Quarta esemplificazione dell’inefficacia e inefficienza dell’attuale sistema di collaborazione inter-istituzionale tra enti territoriali è data infine dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dalla sua messa in opera. In particolare, il PNRR è emblematico della disfunzionalità delle relazioni Stato-Regioni e autonomie territoriali del nostro Paese, in quanto vi è riscontrabile un eccessivo scollamento tra la fase della definizione degli interventi sul piano nazionale e la reale capacità di attuazione degli stessi e di efficiente ricaduta del PNRR sul sistema. Il PNRR costituisce infatti una delle più ampie “immissioni” sull’intero territorio di risorse finanziarie negli ultimi decenni e va ad incidere in molti, se non in tutti, i settori di competenza delle Regioni e degli enti locali. Ciò nonostante, sin da principio vi è stata a livello nazionale una debole partecipazione dei livelli di governo sub-nazionali alla elaborazione del Piano⁵⁴, con la previsione di un sistema di *governance* nettamente accentrato⁵⁵, in evidente contrasto con le logiche della programmazione multilivello richiamate in ambito europeo, e con profonde ripercussioni, nei prossimi anni, sui futuri bilanci dei territori. Pare inoltre mancare una programmazione, condivisa e di lungo periodo, delle politiche pubbliche, le quali richiederebbero, per essere efficaci ed efficienti, un contestuale cambio di paradigma dello Stato e della pubblica amministrazione sia rispetto alla loro gestione sia al loro finanziamento, quest’ultimo dovendo essere non estemporaneo, ma più strutturato nei decenni a venire. Pare inoltre essere assente, anche a causa della mancata condivisione con i diversi livelli di governo, la corretta valutazione del contesto territoriale sul quale ricadono i progetti finanziati, col rischio di una dispersione degli investimenti e il loro abbandono, una volta terminato il flusso finanziario del PNRR. Risulta emblematico il caso del bando per la realizzazione e messa in sicurezza di asili nido e scuole per l’infanzia, con uno stanziamento di 3 miliardi di euro, che ha come obiettivo il raggiungimento della copertura sul territorio del 33% della domanda di questi servizi. Stante l’osservazione che in relazione all’obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, siamo in ritardo già di due anni rispetto a quanto allora auspicato, significativo è il fatto che la scadenza del bando, inizialmente fissata per il 28 febbraio 2022, sia stata poi prorogata al 31 marzo e, per i Comuni delle sole Regioni del Mezzogiorno – con priorità per Basilicata, Molise e Sicilia – prorogata ulteriormente al 31 maggio 2022. Tale modalità di procedere è lo specchio di come si sia progredito in avanti senza valutare i dati emergenti dalla realtà. La carenza di progetti presentati sinora attesta infatti come la mancata condivisione con gli enti sub-statali dei contenuti del PNRR e della scrittura dei bandi, non abbia consentito di valutare attentamente alcuni

⁵⁴ Sul punto cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 179 ss.

⁵⁵ Cfr. D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito nella L. n. 108/2021, recante «*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*».

elementi determinanti: le cause dell'attuale eterogeneità dei livelli di copertura dei servizi educativi per l'infanzia tra Nord e Sud del Paese e le motivazioni dell'assenza di offerta di questo servizio in alcuni territori, specie quando trattasi di Comuni “polvere”, nei quali l'utenza potenziale non consente l'apertura di un servizio di dimensioni pur ridotte; il fatto che trattandosi di un sistema educativo integrato, vi è grande eterogeneità sul territorio nazionale tra offerta pubblica e offerta privata, non sufficientemente valutata; ancora, l'assenza di certezze rispetto alla copertura finanziaria strutturale dei futuri oneri di gestione del servizio e le difficoltà di progettazione dei Comuni nel rispondere al bando.

Se dunque il PNRR ha tra gli obiettivi di superare le diseguaglianze che affliggono il Paese e di porre in essere una riforma socio-economica, una volta ancora la mancanza di una condivisione collaborativa nella programmazione e nella progettazione del suo piano di sviluppo – nonché di sedi nelle quali porla in essere – si sta rivelando cruciale per la produzione di efficaci effetti di sistema.

5. Cenni conclusivi

Le quattro esemplificazioni qui riportate sinteticamente dimostrano come, nonostante la Riforma del Titolo V non guardasse ad un semplice decentramento⁵⁶ di poteri, ma fosse improntata ad un regionalismo cooperativo, sia poi mancata, concretamente, la capacità politico-istituzionale di inverarlo. È infatti perdurante la necessità di una maggiore partecipazione delle Regioni e delle autonomie territoriali ai procedimenti decisionali statali e alla elaborazione delle politiche pubbliche per il funzionamento del sistema complessivo, una partecipazione che richiederebbe tuttavia il ripensamento del riparto di competenze tra centro e periferia, consentendo in realtà di fare coincidere le decisioni, e i loro effetti, con l'effettiva responsabilità di chi le assume; la riforma del sistema di gestione amministrativa; il potenziamento degli strumenti di collaborazione inter-istituzionale e, non ultimo, il ripensamento del sistema bicamerale. Questi passaggi risultano oramai ineludibili e, tuttavia, sono strettamente connessi ad un rilevante fattore politico-culturale: la conformazione centralizzata dei partiti e la mancanza di una diversificazione della rappresentanza sul piano territoriale.

Solo in presenza dei cambiamenti ricordati la leale collaborazione potrà essere pensata non quale mera clausola che, in ragione della genericità e indeterminatezza, pare essere priva di effetti giuridici, ma quale principio cardine su cui poggia l'intero Titolo V, che presuppone e richiede paradigmi applicativi capaci di agevolare il superamento della conflittualità tra centro e periferia e, soprattutto, il convinto rilancio e l'efficace sviluppo del nostro sistema socio-economico. Questo è, dunque, l'interesse *generale* da perseguire, da non considerarsi come solo statale, ma che deve risultare di continuo dalla necessaria

⁵⁶ Ci si riferisce qui al concetto delineato da D.J. ELAZAR, il quale ritiene che per “decentramento” si intenda in realtà una diffusione del potere che corrisponde più ad una con-cessione che non ad un diritto, potendo l'autorità centrale «ricentralizzarsi a proprio piacere» (*Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1995, 29).



integrazione degli interessi centrali e di quelli dei territori sub-statali e, soprattutto, dalla condivisione *comune e partecipata* dell'obiettivo⁵⁷.

⁵⁷ Sul punto cfr. D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., 13, il quale sostiene che «La misura dell'integrazione non è data dalla forza del centro rispetto a quella della periferia; è data piuttosto dalla forza della struttura. Sia l'intero che le parti possono rafforzarsi simultaneamente; devono farlo su una base di interdipendenza».