

11 OTTOBRE 2017

Corte Costituzionale e principio di
“lealtà” nella collaborazione tra Stato e
Regioni per l’esercizio delle funzioni

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino

Corte Costituzionale e principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni *

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino

Sommario: 1. L’innovazione introdotta dalla sentenza n. 251/2016 con riguardo al principio di leale collaborazione nell’adozione di atti legislativi non è un incidente di percorso. 2. I “precedenti”: La leale collaborazione nell’esperienza della collaborazione negli Statuti speciali. 3. Segue. L’avvio dell’esperienza regionalista. 4. La leale collaborazione dopo il Titolo V. La prima fase 2001-2008. 5. Segue. La seconda fase: il ri-accentramento del periodo 2008-2015. 6. La fase attuale: un cantiere ancora aperto... 7. Un altro modo di leggere il percorso: le Relazioni annuali sulla giustizia costituzionale. 8. L’oggettivizzazione della collaborazione secondo il principio di lealtà nel tempo della perdurante assenza della modifica degli assetti istituzionali e dei procedimenti legislativi. 9. Qualche considerazione conclusiva, del tutto interlocutoria.

1. L’innovazione introdotta dalla sentenza n. 251/2016 con riguardo al principio di leale collaborazione nell’adozione di atti legislativi non è un incidente di percorso.

Il tema di fondo che ha posto la sentenza n. 251 del 2016¹ attiene all’estensione dell’obbligo di leale collaborazione in relazione all’esercizio della funzione legislativa.²

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ La sentenza interviene su diverse disposizioni della l. delega n. 124/2015 di riorganizzazione della p.a.: dalla cittadinanza digitale (art. 1) alla dirigenza pubblica (art. 11), dal pubblico impiego (art. 17) alle società a partecipazione pubblica (art. 18) fino ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19). La Corte, riscontrata l’inevitabile incidenza di tale plesso normativo su diversi ambiti di competenza regionale, ha ritenuto prevalente la competenza statale nella disposizione di delega volta a modificare e integrare il codice dell’amministrazione digitale, di cui al d.lgs. n. 82/2005. Per tutte le restanti norme censurate, invece, la Corte ha ritenuto impossibile definire la prevalenza di una materia sulle altre. Così in relazione alle disposizioni concernenti la dirigenza pubblica (anche regionale), ha riscontrato il concorso tra le materie “ordinamento civile”, “organizzazione amministrativa regionale”, “tutela della salute”; in relazione al riordino della disciplina del pubblico impiego (anche regionale), le materie ritenute strettamente intrecciate sarebbero “ordinamento civile”, “coordinamento della finanza pubblica” e “organizzazione amministrativa regionale”; per quanto concerne le società a partecipazione pubblica, invece, l’intreccio riguarderebbe “ordinamento civile”, “tutela della concorrenza” e “organizzazione amministrativa regionale”; nelle disposizioni di delega in materia di servizi pubblici locali di interesse generale ha rilevato una inscindibile sovrapposizione tra “tutela della concorrenza” e “organizzazione amministrativa regionale”. Nelle disposizioni sopra citate e proprio in virtù della concorrenza di competenze che, a giudizio della Corte, non ha reso possibile esprimere un giudizio di prevalenza, il previsto parere della Conferenza unificata ai fini dell’adozione dei decreti attuativi (anziché l’intesa) è stato ritenuto una forma di raccordo non sufficientemente rispettosa del principio di leale collaborazione.

² La novità è stata subito accolta da molti (e assai divergenti) commenti di cui alcuni decisamente (e forse eccessivamente) critici: ANONIMO (apparso a firma J. Marshall), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la*

Nello specifico la legge di delegazione 124/2015 è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevede un parere anziché l'intesa per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega. Sino alla sentenza in oggetto la Corte, con i *caveat* di cui si dirà, aveva dichiarato l'incostituzionalità per lesione del principio di leale collaborazione nella fase di nell'attuazione della delega stessa,³ e cioè nel giudizio di legittimità dei decreti legislativi. Che di innovazione si tratti lo afferma esplicitamente la stessa Corte in motivazione, quando osserva che mai la leale collaborazione era stata imposta alla funzione legislativa. La tesi di fondo di questo lavoro è che la sentenza 251 con tutta probabilità non può considerarsi un incidente di percorso,⁴ poiché l'innovazione introdotta si è resa in qualche misura inevitabile, a causa del percorso che la Corte stessa, per volontà o per necessità, ha intrapreso dopo la revisione del Titolo V. In altri termini vi è come un crescendo, certo con alti e bassi, nella giurisprudenza costituzionale sul tema della collaborazione Stato-Regioni, indotto inevitabilmente dalla rigidità della separazione delle competenze legislative, sia nel precedente art. 117, sia in quello revisionato dopo il 2001.⁵

forma di Stato?, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 706 ss.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* (23 gennaio 2017), in *www.questionegiustizia.it*, par. 4-5. Altri, invece, pur sottolineandone gli aspetti problematici, hanno tentato di comprenderne ragioni e intravedere le possibili implicazioni: R.BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale in Federalismi.it.*, n. 3/2017, 2 ss.; A.POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto* (28 dicembre 2016), in *Federalismi.it*, n. 25/2016, 4 ss.; G.RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)* (2 febbraio 2017), in *Forum di Quaderni costituzionali*; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio* (6 febbraio 2017), in *www.osservatorioaic.it*, n. 1/2017, 3 ss.; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, 2017, I, 473 ss.; A.STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?* in *Federalismi.it.*, n. 10/2017, 2 ss.; Infine altri ancora ne hanno evidenziato la sostanziale continuità con la giurisprudenza precedente: S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A. (18 gennaio 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

³ Buona parte dei commenti dottrinali hanno puntato l'attenzione su questo aspetto, evidenziando come nel tempo il sindacato della Corte sul limite "ulteriore" dell'intesa o accordo abbia assunto intensità diverse. V. sul punto le diverse ricostruzioni di M.PIERONI, I. NORELLI, *I c.d."limiti ulteriori" nel procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi, con particolare riferimento al coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2010; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 275 ss. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 178 ss..

⁴ G.MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sentenza n. 251/2016)*, in *Rivista AIC* 2/2017, che addirittura ritiene che la Corte "non" possa confermare tale orientamento;

⁵ Come giustamente osserva nel suo commento alla 251/2016 E.BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni e...l'intendenza seguirà* (10 gennaio 2017), in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Il punto casomai è un altro, e cioè se e come sia possibile “oggettivizzare” i canoni della collaborazione e del principio di lealtà a cui essa deve ispirarsi⁶ al fine di costruire una cornice sufficientemente definita entro la quale la Corte può muoversi senza essere accusata di voler modificare la forma di Stato.⁷

In sostanza, se non muteranno le istituzioni parlamentari⁸ e i procedimenti legislativi statali (incidenti su materie di competenza delle Regioni) la collaborazione sulla funzione normativa, ispirata al principio di lealtà diverrà inevitabilmente una delle prospettive attraverso le quali la Corte interpreterà il Titolo V.⁹

2. I “precedenti”: La leale collaborazione nell’esperienza della collaborazione negli Statuti speciali

Quando si afferma che l’esigenza di collaborazione Stato-Regioni nasce nella giurisprudenza della Corte, ancor prima di essere esplicitato nell’art. 120 del revisionato Titolo V si dice qualcosa di indubbiamente corretto.

Come attenta dottrina¹⁰ ha già evidenziato, infatti, un embrione di tale esigenza si trova già nelle prime sentenze della Corte costituzionale che riguardano, a vario titolo i rapporti Stato-Regioni speciali, adottate prima dell’avvio delle Regioni ordinarie.

In realtà in quel corso di sentenze non è il “principio” di leale collaborazione su cui la Corte fonda le proprie affermazioni, quanto su espresse disposizioni contenute negli Statuti speciali che, in forme diverse e su temi specifici, introducono istituti quali il parere, l’accordo o l’intesa quali pre-condizione per l’adozione di atti statali incidenti su competenze regionali.

Lo Statuto sardo (legge costituzionale n. 3/1948) contiene tre disposizioni assai significative in materia,¹¹ su cui fanno leva due sentenze della Corte, la n. 21/1956 e la n. 49/1958.

⁶ In questa prospettiva ha ragione S.AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sentenza n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.cit.*, quando vede nella sent. 251 una forma di razionalizzazione, imponendo al legislatore delegante quanto fin’ora era stato lasciato alla sua discrezionalità

⁷ Così ANONIMO (apparso a firma J. Marshall), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?* cit.

⁸ Sull’incidenza della riforma costituzionale (respinta con il referendum del dicembre 2016) anche sui rapporti stato-regione, nel senso si una razionalizzazione degli stessi v. B.CARAVITA, *Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere*, Editoriale 14 dicembre 2016, in *Federalismi.it.*, 24/2016.

⁹ In questo senso anche L.ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano*, in *Federalismi.it.*, n. 4/2017, p. 4.

¹⁰ A.GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E.BETTINELLI, F.RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss. cui si rinvia per l’analisi più puntuale.

¹¹ Art. 13: “Lo Stato con il concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’isola”; art. 52 comma 2: “La Regione è sentita in materia di legislazione doganale per quanto concerne i prodotti tipici di suo specifico interesse”; art. 54, comma 4: “Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”

Con la prima la Corte, pur rigettando nello specifico il ricorso regionale, dichiarava, tuttavia, che eventuali leggi statali adottate in materia tributaria e derogatorie di diritti di quota della Sardegna sui tributi stabiliti dallo Statuto, se assunte senza il preventivo parere della Regione, sarebbero state da ritenersi incostituzionali. Ciò in quanto: *“una modificazione alle norme relative a questi punti, che fosse disposta con legge ordinaria dello Stato senza il preventivo parere della Regione, sarebbe da ritenere costituzionalmente illegittima e costituirebbe invasione nella sfera della competenza, se pur meramente consultiva, della Regione, in quanto importerebbe revisione del titolo III dello Statuto ai termini del 4 comma dell'art. 54 dello Statuto stesso”*.

Più pregnante in materia la n. 49/1958 che introduce, per la prima volta, il tema delle competenze legislative intrecciate: *D'altra parte, poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato - che è l'unico soggetto del demanio marittimo - mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, 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. Ma 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”*.

Non solo, dunque la Corte adombra la collaborazione anche sul terreno legislativo, ma prosegue suggerendo che *“in questi campi d'attività mista la Regione prenda magari l'iniziativa di un'adeguata disciplina legislativa statale (art. 121 della Costituzione), piuttosto che correre il rischio di legiferare invano, fuori del campo della propria competenza”*.¹²

Anche lo Statuto siciliano, che certamente tra gli Statuti speciali è quello di ispirazione più nettamente separatista, non è privo di norme che impongono svariate forme di collaborazione, sia sul versante amministrativo,¹³ sia sul piano normativo.¹⁴

¹² V. sempre con riguardo allo Statuto sardo la n. 22/1956; 23/1957.

¹³ Art. 21 commi 1 e 3: *Il Presidente è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione....Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione*”; art. 22: *“La Regione ha diritto di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi e aerei, che possano comunque interessare la Regione”*.

¹⁴ Art. 18: *“L'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato”*”; art. 39 commi 1 e 2: *“Il regime doganale della regione è di esclusiva competenza dello Stato. Le tariffe doganali, per quanto interessa la regione e relativamente ai limiti massimi, saranno stabilite previa consultazione del Governo regionale”*”; art. 41 ter comma 3: *“I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo parere entro due mesi”*.

La sentenza n. 45/1961 risolve un conflitto di attribuzione a favore dello Stato ma afferma in motivazione: *“la classificazione delle strade non può, per la sua stessa funzione, essere regolata se non nel quadro di un sistema unitario, nel quale sia stata previamente realizzata la coordinazione dei vari poteri legislativi e amministrativi operanti nel settore”*.

Che siano le singole previsioni statutarie ad ispirare tali sentenze e non il “principio” di leale collaborazione è dimostrato dalla sentenza n. 66/1961 in cui la Corte, pur in presenza di una norma statutaria valdostana richiedente un necessario accordo tra Stato e Regione quanto alle modifiche dell’ordinamento finanziario,¹⁵ afferma, invece, l’idea di una netta separazione di competenze tra Stato e Regione, ritenendo debole la statuizione statutaria su cui la Regione fondava il proprio ricorso. Con la n.13/1964, poi, mentre dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione nei confronti della legge di nazionalizzazione dell’energia elettrica, auspica semplicemente una maggior considerazione futura, da parte del legislatore statale, dell’autonomia della Regione.

Rinviando alle più puntuali analisi già elaborate in dottrina su questa fase della giurisprudenza costituzionale¹⁶, occorre qui puntare l’attenzione sul fatto che la Corte si riferisce ad una necessaria cooperazione che scaturisce da specifiche norme statutarie. Anche successivamente quando la Corte interverrà su conflitti legislativi tra Stato e Regioni speciali il richiamo è sempre alle norme degli Statuti che prevedono intese e/o accordi e che, dunque, impongono una collaborazione “costituzionalmente” imposta (dato il rango di fonti costituzionali degli Statuti speciali).

3. Segue. L’avvio dell’esperienza regionalista

E’ opinione prevalente che la prima apparizione della leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte con riguardo alle Regioni ordinarie compare tra il 1984 e il 1985.

Nella sentenza n. 219/1984 la Corte, pur applicando ai fini della decisione, il riparto di competenze legislative esprime in motivazione il seguente auspicio: *“che nell’applicazione della legge (quella su cui ha appena giudicato, ndA) 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”*.

¹⁵ L’unica norma dello Statuto originario che rileva in proposito è l’art. 50 delle Norme transitorie e finali, secondo cui l’ordinamento finanziario della regione avrebbe dovuto essere stabilito entro due anni da una legge dello Stato in accordo con la Giunta regionale.

¹⁶ A.GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione* cit

Nella n. 94/1985, pur riferendosi a controversie tra Stato e Regioni speciali¹⁷ e, dunque, assumendo come base della decisione parametri normativi specifici contenuti negli Statuti, va oltre, rilevando come in taluni casi la rigida separazione delle competenze prevista nello Statuto non consenta di raggiungere finalità previste dalla Costituzione (in questo caso l'art. 9 Cost.): *“la presente decisione.....mentre attua il rispetto dei precetti statutari non intende, con ciò, stabilire una gerarchia dei valori di rilievo costituzionale che vengono a confronto, dei quali spetta ai soggetti pubblici, cui ne è affidata la rappresentanza, realizzare la composizione”*

La successiva n. 359/1985 fa discendere la necessità della composizione dei valori costituzionali sia dall'art. 9 Cost (*“questo erige il valore estetico-culturale riferito anche alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento e correlativamente impegna tutte le istituzioni pubbliche, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore”*), sia dal principio di leale cooperazione tra enti in sé e per sé. Principio che la Corte trae in via interpretativa da leggi ordinarie (art. 3 legge 382/1975 e art. 6 legge 833/1978).

Di lì in poi diventa usuale il ricorso della Corte al principio cooperativo¹⁸.

Vi è da chiedersi il perché proprio in questo periodo storico il principio viene compiutamente definito dalla Corte. E' presumibile che le sentenze dell'inizio degli anni Ottanta del Secolo scorso interpretino le esigenze più volte in precedenza evidenziate dalla Corte alla luce di un'importante novità legislativa costituita dall'istituzione nel 1983 (d.P.C.M. del 12 ottobre) della Conferenza Stato-Regioni.

La Corte registra di lì a poco la novità con la sentenza 408/1998: *“la Conferenza Stato-Regioni, pur non rappresentando una scelta «costituzionalmente vincolata» rappresenta «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni ... [ed opera] come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato e le Regioni (e le province autonome)”*. Affermazione ripresa qualche anno più tardi nella sentenza 116/1994: *“la Conferenza (...) è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre”*.

Tale ipotesi interpretativa parrebbe confermata dal fatto che altro snodo significativo della giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione è costituito dalla sentenza n. 19/1997, che fonda il principio di leale collaborazione all'art. 5 Cost., specificando che tale principio *“impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere* (il riferimento espresso è all'attività internazionale delle Regioni, ndA) e

¹⁷ Il ruolo degli Statuti speciali quali fonti costituzionali idonee a consentire l'individuazione del principio di leale collaborazione è, invece, sottolineato da S. BARTOLE, *Art. 115*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1985, 34 ss.

¹⁸ V. tra l'altro, le sentenze n. 151/1986; 153/1986; 294/1986; 64/1987; 177/1988; 214/1988; 302/1988; 470/1988; 730/1988; 747/1988; 101/1989; 242/1989; 338/1989.

secondariamente (...) la possibilità per lo Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto”.

Anche in questo caso la sentenza pare registrare l'indirizzo politico che va emergendo in quegli anni: con d.P.C.M. 2 luglio 1996 viene istituita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e con il d.lgs. 281/1997 si completa il quadro attraverso la ridefinizione dei compiti di entrambe le Conferenze e l'istituzione della Conferenza Unificata.¹⁹

Il d.lgs. 281/1997 all'art. 2 comma 1 definisce i compiti della Stato-Regione in un'ottica di migliore gestione coordinata di funzioni o di servizi di pubblico interesse, attraverso la strumentazione di accordi o intese, espressamente previsti da leggi (art. 3: “*Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni*”; art. 4: “*Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune*”).

All'art. 2 comma 3, poi, si prevede che la Conferenza Stato-Regioni “*è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”. L'art. 9 stabilisce che nei casi di “*interesse comune*” alle Regioni e agli enti locali le stesse funzioni consultive – obbligatorie, ma non vincolanti – spettano alla Conferenza Unificata. L'art. 2 comma 4 e l'art. 9 comma 3 prevedono ancora un coinvolgimento facoltativo dei due organi su ogni altro oggetto, rispettivamente “*di interesse regionale*” o “*di interesse comune*” con le autonomie locali, che il Presidente del Consiglio ritenga opportuno sottoporre all'esame degli organi, anche sollecitato da una richiesta regionale.

Per quanto riguarda le leggi approvate dal Parlamento, le Regioni possono esprimere un parere obbligatorio nella predisposizione del disegno di legge di iniziativa governativa nei casi (generali o

¹⁹ La dottrina più attenta all'inizio degli anni Ottanta registra immediatamente la novità: P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?* in *Quad. Cost.*, 1981, 896 ss.; S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. Cost.*, 1982, 95 ss. A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984 700 ss.; P. CARETTI, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della legge 400/88*, in *Foro it.*, 1989, 330 ss. Tra i molti contributi successivi v. almeno G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni tra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995 e ID., *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali* in *Le Regioni*, 2006, 233 ss.; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, 513 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. it. Dir. Cost.*, 2001, 3 ss.; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi «verticali» ed «orizzontali»*, in *Federalismi.it*, n. 19/2009; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 1/2007; F.S. MARINI, *L'attività della Conferenza Stato-Regioni nell'anno 2004*, in *ISSIRFA, Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005, 570 ss.;

particolari quali la legge finanziaria) indicati dal d.lgs. 281/1997, risultando formalmente escluse dal procedimento legislativo parlamentare a meno che qualche legge *ad hoc* non lo disponga espressamente. Non c'è obbligo di sottoporre alle Conferenze i decreti legge che potranno successivamente essere loro sottoposti nella veste di disegni di legge di conversione.

Alla originaria finalità di negoziazione “politica” (le Regioni partecipano le decisioni di indirizzo politico governativo) si affiancano, dunque, compiti di coordinamento e di concertazione “*nella fase procedimentale di formazione degli atti del Governo e delle Regioni*”.²⁰ In altri termini la negoziazione politica si proceduralizza, attraverso la configurazione di metodi (consultazione preventiva); tempi (espressamente previsti per l'acquisizione formale della consultazione) e atti (pareri facoltativi o obbligatori, accordi, intese).

4. La leale collaborazione dopo il Titolo V. La prima fase 2001-2008

E' però con il Titolo V che il principio di leale collaborazione diviene principio di “sistema” quasi necessitato dal sistema policentrico che emerge con il revisionato Titolo V nel 2001.²¹ Esso diviene cioè “parametro” di giudizio invocato dai ricorrenti (quasi sempre le Regioni), senza necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali ed inizia il percorso di “oggettivazione” del principio di lealtà cui deve ispirarsi.

Non solo, ma già nelle prime sentenze dopo il 2001 la Corte mostra di ritenersi propensa ad una possibile estensione del principio collaborativo alla funzione normativa. Il cambio di passo è indubbiamente stato segnato dalla 303/2003: “*Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un ier 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*”.

Prima, infatti, si osserva “*il ricorso alla collaborazione non sottolineava una trattativa sull'appartenenza dell'una o dell'altra funzione, ma rinviava a un negoziato sull'esercizio di funzioni ritenute a esso preesistenti*”.²²

²⁰ C.BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, 35.

²¹ Sul punto si rinvia per tutti a C.BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano* cit. 45 ss.

²² S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni* 2004, 584.

Con la 303, invece, la Corte impone l'idea della co-determinazione, quale contropartita all'erosione delle competenze rispetto al riparto di cui all'art. 117.²³ Il punto merita attenzione: la co-determinazione diventa il principio la cui applicazione consente alla Corte di valutare la legittimità/illegittimità delle leggi statali invasive delle competenze regionali.²⁴

In questo senso, la 303 conteneva, *in nuce*, il principio oggi espresso dalla 251: se la legge che attrae le funzioni amministrative “in alto” deve obbligatoriamente prevedere l'intesa sul concreto svolgimento delle stesse vuol dire che la legge stessa non può decidere unilateralmente di non prevedere l'intesa, pena la sua illegittimità. Come la funzione amministrativa attrae quella legislativa, così la concertazione sulla funzione amministrativa si sposta alla concertazione sulla funzione legislativa.

Ed infatti alcune voci critiche sulla sentenza proprio ciò asserivano, ritenendo che la Corte avesse scelto la via più macchinosa rispetto a quella più semplice e lineare: “*sarebbe stato allora forse più semplice prevedere che l'intesa stia alla base della legge di riallocazione delle competenze, così garantendo la mancanza di contenzioso costituzionale*”.²⁵

Il che poteva considerarsi un suggerimento al legislatore di assumere l'intesa direttamente nella fase della formazione dell'atto legislativo allo scopo di evitare qualunque contenzioso costituzionale. Come autorevole dottrina affermava all'indomani della sentenza “*se il meccanismo della sussidiarietà funziona soltanto in presenza di un'intesa, sembrerebbe impensabile che Stato e Regioni ricorrano al giudizio per conflitto per far valere le loro doglianze in ordine ai singoli casi di specie*”.²⁶

Altra dottrina invece criticava il ragionamento della Corte poiché rendeva il principio collaborativo quale conseguenza dell'attrazione in sussidiarietà, ritenendo che la Corte avrebbe dovuto invece, conferire rilievo autonomo alla leale collaborazione ritenendola non conseguenza dell'attrazione in sussidiarietà, bensì postulato dell'art. 114.²⁷

In ogni caso, la novità così introdotta, aveva spinto taluno ad prefigurare la leale collaborazione nella fase di formazione dell'atto legislativo: “*il principio di sussidiarietà declinato in senso dinamico o metodologico (insieme al*

²³ Secondo A.MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (8 ottobre 2003) in tal modo le Conferenze assumono la valenza istituzionale di terza camera, quale “*controparte dello Stato nelle decisioni in cui far valere le istanze unificanti sottese al principio di unità*”.

²⁴ Insistono criticamente su tale aspetto Q.CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (13 ottobre 2003) e L.VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, A.MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?* In *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, che criticano il pensiero della Corte sulla sussidiarietà come espressione di esigenze unitarie.

²⁵ L.VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny* cit.

²⁶ S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.

²⁷ A.ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.

principio di adeguatezza) presuppone dunque il rispetto dell'art. 5 Cost. e ai fini di cui al primo comma dell'art. 118 dovrebbe implicare lo svolgimento del principio dell'intesa anche nella dimensione del processo legislativo di attrazione allo Stato di funzioni amministrative".²⁸

Ed ancora, di lì a pochi anni: *"In linea generale, la sede più appropriata (e, si potrebbe dire, naturale) ove far emergere i principi collaborativi è quella della formazione dell'atto legislativo. È, infatti, in questa fase (iniziale) dell'intero processo di decisione pubblica (che comprende sia l'approvazione della legge che l'adozione dei primi, conseguenti atti amministrativi) che – in linea generale – il contributo collaborativo della Regione è in grado di far emergere tempestivamente le eventuali ragioni ostative all'esercizio della funzione a livello statale. A ben vedere, pertanto, l'anticipazione del momento concertativo risponderebbe pienamente al principio di buon andamento ed economicità del procedimento ai sensi dell'art. 97 Cost."*²⁹.

A distanza di poco la n. 6/2004 confermava la svolta giurisprudenziale, lasciando, tuttavia a metà il ragionamento: la legge attrattiva, secondo la Corte deve dettare *"una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali"*.

Come giustamente osservato in dottrina, infatti, non è chiaro per la Corte se le due opzioni appena delineate siano alternative (o c'è l'intesa prima della legge oppure l'intesa deve essere raggiunta dopo in sede di esercizio della funzione) oppure debbano coesistere entrambe.³⁰

La Corte non scioglie il dilemma, ma il suo riferimento alla perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi, pare una spinta ad operare nella seconda direzione. Del resto, se all'identificazione delle esigenze unitarie debbono partecipare tutti i soggetti implicati, la soluzione co-partecipata alla decisione politica, parrebbe scontata. L'esigenza della leale collaborazione nella fase amministrativa dovrebbe logicamente essere concertata nella fase dell'assunzione della decisione legislativa. Altrimenti è la legge (e dunque unicamente la decisione statale) ad imporre la collaborazione, che a questo punto non è più "leale". Si è "leali" verso qualcosa e verso qualcuno, non verso se stessi.

In ogni caso, in queste due sentenze la Corte prefigurava il passaggio di oggi: dalla leale collaborazione nell'esercizio della funzione amministrativa alla co-determinazione della decisione in sede politica. E ciò,

²⁸ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 10 ottobre 2003, n. 303)*, in *Federalismi.it*, 4/2003.

²⁹ F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni* n. 6, 2007, 967

³⁰ O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

dal punto di vista della Corte costituzionale, è più che comprensibile, perché proprio la Corte (forse eccessivamente pressata dal contenzioso che su di essa si scarica dopo l'adozione del Titolo V) proietta nelle sue decisioni di questo periodo il disagio causato da un Titolo V incompiuto per la mancata previsione di una Camera legislativa territoriale.

D'altro lato la Corte non si spinge sino ad affermare risolutamente l'imposizione al procedimento legislativo della leale collaborazione, ciò che contrasterebbe nettamente con le previsioni costituzionali in materia di formazione della legge (art. 72 e seguenti Costituzione).

Nella n. 31/2005 per la prima volta la Corte adotta una manipolativa-sostitutiva, dichiarando incostituzionale il comma 3 dell'art. 26 della legge 289/2002 nella parte in cui prevedeva che fosse "sentita" la Conferenza unificata, anziché che si raggiungesse l'"intesa" con la Conferenza stessa. Merita sottolineare che in motivazione la Corte specifica che, pur trattando la norma oggetto di giudizio una materia di competenza esclusiva dello Stato ((coordinamento informativo statistico e informatico), essa era idonea a produrre una *"forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali"*.³¹

La sentenza n. 378/2005,³² pur riferendosi ad una attività amministrativa (e precisamente alla collaborazione in relazione alla nomina del Presidente di un'Autorità portuale), tuttavia in motivazione afferma: *"Non è revocabile in dubbio che quest'ultima norma, richiedendo l'intesa con la Regione interessata (.....) esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione. (...) La norma statale de qua, in quanto attributiva al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale"*.

Il passaggio è da segnalare: la legge è costituzionalmente legittima in quanto garantisce la partecipazione della Regione. Quasi un invito al Parlamento ad adeguarsi "spontaneamente" (magari attraverso qualche modifica dei regolamenti parlamentari) al canone della leale collaborazione nella formazione di atti legislativi che prevedano attività amministrative invasive delle competenze regionali.

Altro passaggio fondamentale è contenuto nella sentenza n. 31/2006. Qui la Corte risolve un conflitto di attribuzione dichiarando che non spetta all'Agenzia del demanio escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della Regione stessa. Tale esclusione

³¹ Stessa argomentazione e stesse conclusioni nella 222 dello stesso anno. Mentre nella 279 sempre del 2005 adotta soluzioni sostitutive diverse ma sempre improntate alla logica dell'incostituzionalità della legge che non prevede forme di consultazione delle Conferenze in caso di incidenza sulle funzioni amministrative delle Regioni o di enti locali. Anche la 383 sempre del 2005 adotta una serie di manipolazioni sostituzioni di norme che non prevedono accordi o intese.

³² Commentata sul punto da G.DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

si fondava sulla norma contenuta in un decreto legge. Interessante è la motivazione con cui la Corte giunge alla conclusione del giudizio: *“In materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per l’oggetto della presente controversia (... Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. Una norma legislativa, come l’art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, intervenuta ad un anno di distanza dal citato accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, si inserisce nel quadro sopra tracciato e deve essere letta al suo interno. Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all’accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata”*.

E’ forse il primo caso in cui la Corte, seppure solo in motivazione e senza effetti sulla dichiarazione di incostituzionalità, accorda un rilievo particolare ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata rispetto al contenuto di un atto primario.

E’ pur vero che nella n. 181 dello stesso anno parrebbe smentire quanto appena affermato. Qui, infatti, la Corte salva dall’incostituzionalità per lesione del principio di leale collaborazione un decreto legge assunto senza previa consultazione della Conferenza. Ma la contraddizione potrebbe considerarsi solo apparente: in questo secondo caso la supposta violazione è teorica; nel caso risolto con la sentenza n. 31 la violazione è concreta, dato il raggiungimento precedente dell’accordo.

Infatti nella successiva 58/2007 la Corte, pur evidenziando che il principio cooperativo non può imporsi nella produzione “a monte” della fonte primaria, evidenzia, tuttavia che una volta raggiunto un accordo in sede di Conferenza prima dell’atto primario stesso, il Governo dovrebbe tenere fede all’impegno assunto (qui annulla un atto amministrativo assunto senza tener conto dell’Accordo raggiunto in Conferenza).

Nella n. 24/2007, poi, declina con una certa precisione aspetti rilevanti del principio di lealtà nella collaborazione. Qui la Corte nel dichiarare incostituzionale una legge regionale che prevede che in caso di mancata intesa decida la Giunta regionale, afferma che per dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione spetta al legislatore regionale (ma il discorso dovrebbe valere anche per il legislatore statale) *“stabilire un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato senza la prevalenza di una parte sull’altra (per esempio mediante l’indicazione di un soggetto terzo)”*. Lo scambio di informazioni, per la verità è previsto nel d.lg. 281/1997, mentre il suggerimento di previsioni che conducano al raggiungimento dello scopo senza la prevalenza di una parte sull’altra è sicuramente interpretativo del principio di lealtà.

5. Segue. La seconda fase: il ri-accentramento del periodo 2008-2015

La sentenza n. 278/2010 fa sicuramente un passo indietro rispetto a tale percorso, poiché giustifica la mancanza della previsione di intesa nella legge di delegazione assumendo che in presenza di una scelta “tecnica” non c’è bisogno di intesa e facendo un ragionamento assai contorto, giustamente ritenuto in dottrina poco convincente.³³ Difficile immaginare, infatti, che la individuazione di standard tecnici non presupponga scelte politiche.

Pur non potendo entrare nel tecnicismo delle innumerevoli questioni trattate nella sentenza è indubbio che essa, del tutto incomprensibilmente, applica il solo criterio dell’attrazione in sussidiarietà senza la “compensazione” dell’intesa, secondo la consolidata giurisprudenza precedente.³⁴

Opportunamente la n. 33/2011³⁵ riprende il cammino che la n. 278/2010 sembrava aver quantomeno reso più impervio, salvando dall’incostituzionalità una norma in quanto prevede una procedura particolare per giungere, in caso di dissenso della Regione, al raggiungimento di un’intesa. Ciò che la Corte intende escludere in tal modo (rettificando la precedente n. 278) è che la fonte primaria possa prevedere una “drastica” previsione di una decisione unilaterale, sia pure motivata da una scelta “tecnica”. Tra il 2012 e il 2013 una serie di sentenze “fotocopia” si limitano apoditticamente ad affermare che il principio di leale collaborazione non trova applicazione nel procedimento legislativo (nn. 164 e 221/2012; nn. 8,46,129/2013), a volte asserendo che ciò vale a maggior ragion nel caso di competenza esclusiva dello Stato; a volte, incomprensibilmente, con riferimento a competenze concorrenti e residuali delle Regione, omettendo di far riferimento all’ampia e articolata giurisprudenza che impone alle fonti primarie che entrano nelle competenze regionali di assumere determinati contenuti, compensativi dell’usurpazione delle competenze.

³³ M.CECCHETTI, *La Corte in “cattedra”! un’emblematica “sentenza-trattato” che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

³⁴ Così sottolinea del tutto opportunamente L.VESPIGNANI, *Supplemento della Corte o justice à la carte? (a margine della sentenza 22 luglio 2010, n. 278)*, in *Federalismi.it.*, n. 19/2010, p. 10

³⁵ Molto commentata e (criticata) di recente la sent. 33/2011 con cui la Corte aveva dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale circa la violazione del parametro della leale collaborazione quale limite ulteriore in assenza di una acquisizione “formale” dell’intesa, ritenendo sufficiente, invece, anche la sua acquisizione informale: A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale”*, A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011* e R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, tutti in *Federalismi.it*, 2011; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., p. 47 ss.; ID., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 172 ss.; A. FILIPPINI, *La collaborazione “irrituale”. Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese tra Stato-Regioni in materia di energia nucleare*, in *Rivista AIC*, 2011

Nella n. 62/2013, poi, si torna ad affermare l'idea che quando l'attrazione in sussidiarietà viene esercitata dallo Stato attraverso norme di natura tecnica non occorra l'intesa con le Regioni usurpate della competenza, essendo necessario un mero parere.

6. La fase attuale: un cantiere ancora aperto...

Nel 2015-2016 si torna al filone di sentenze precedenti il 2010 e ritorna preponderante il tema della co-determinazione delle decisioni come dimostrano le sentenze nn. 1,7/2016 e finalmente la n. 251/2016.

Dal punto di vista che in questo lavoro si intende indagare particolarmente interessante è la n. 7/2016.

Qui la Corte, nel dichiarare incostituzionali ben quattro disposizioni dell'impugnato d.l. 133/2014 (c.d. decreto "Sblocca Italia") ha inteso graduare il principio di leale collaborazione: in due casi le disposizioni sono state dichiarate incostituzionali per non aver previsto l'intesa con la Regione interessata, in un altro caso per non aver previsto l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e nell'ultimo per non aver previsto il parere delle Regioni. Nella motivazione la Corte riporta per intero i passi centrali delle sentenze n. 303/2003 e n. 6/2004 aggiungendo che l'attrazione in sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente richiede intese "forti" per la successiva fase di attuazione amministrativa, non superabili in linea generale con una determinazione unilaterale dello Stato. La sentenza, come evidente, attiene alla collaborazione nella funzione amministrativa di attuazione della norma primaria, ma non è senza rilievo il ragionamento sulle diverse accentuazioni della collaborazione, in ragione della lealtà cui deve ispirarsi. In ogni caso la sentenza in oggetto ripropone il tema: quando l'attrazione in sussidiarietà avviene in materia di competenza concorrente o residuale della Regione, scatta anche la sussidiarietà legislativa per cui è la legge statale (e non quella regionale) a dover regolare l'esercizio della funzione amministrativa. E' più che ragionevole allora che su tale legge statale lo scrutinio della Corte diventi più incisivo.³⁶

Il cantiere, in realtà, è ancora aperto perché anche la sentenza n. 251/2016, da cui il presente ragionamento ha preso il suo avvio, non ha chiuso alcun cerchio, ed anzi ha probabilmente aperto una fase della giurisprudenza costituzionale orientata ad intravedere possibili strade ancora inesplorate. Con la successiva n. 280, infatti, la Corte riprendendo il filo del discorso, parrebbe circoscrivere la novità introdotta con la 251 alla sola delegazione legislativa, escludendo sia il decreto legge che la legge ordinaria quali campi di applicazione del principio di leale collaborazione.

³⁶ G.PIZZOLEO, *Il decreto "Sblocca Italia" al vaglio della Corte costituzionale: esercizio unitario delle funzioni amministrative e mancato coinvolgimento della Regione interessata (nota alla sent. n. 7 del 2016)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016.

7. Un altro modo di leggere il percorso: le Relazioni annuali sulla giustizia costituzionale

Dal 2001 le Relazioni sulla giustizia costituzionale costituiscono un punto di riferimento importante per ricostruire il percorso del principio.

Quella del 2001 (Punto 4.8) ne afferma la doverosità e la necessaria “non” unilateralità; in quella del 2003 (Punto 4.4.1.) si evidenzia come l’attrazione in sussidiarietà non ha la funzione che a suo tempo aveva l’interesse nazionale, con la conseguenza di non poter ricollegare a tale attrazione alcun valore “deontico” di limite, di legittimità o di merito. La sottolineatura è importante: l’attrazione va giustificata di volta in volta e gli strumenti “compensativi” devono essere ragionevolmente adeguati rispetto alla singola situazione concreta.

In quella del 2004 (Cap. III par. 2) la Corte ammette *“l’importanza assunta dalla giurisprudenza costituzionale al fine di conformare al modello cooperativo il regionalismo italiano. L’aderenza a questo modello, che ha ottenuto significativi riscontri anche con la revisione del Titolo V operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha improntato molte pronunzie rese dalla Corte costituzionale negli ultimi anni. (...) la Corte più volte affermato che occorre comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa; in quest’ottica, «lo strumento dell’intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto». Ora, l’intesa deve essere realizzata e ricercata anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, «senza alcuna possibilità di un declassamento dell’attività di codeterminazione connessa all’intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 ndA).*

Nel del 2005 tra le sentenze ritenute particolarmente significative viene segnalata la n. 383 e in particolare la seguente affermazione: *“L’esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l’opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l’intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell’intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso alla Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni.*

Altrettanto interessante è quella del 2007 (Cap. III, Sez II, par.5). In essa la Corte, pur ribadendo che il principio di collaborazione non può essere imposto alla funzione legislativa, ricorda che la lealtà che lo ispira richiede che la sottoscrizione di accordi (nella sede delle Conferenze) dovrebbe trovare un seguito negli atti normativi successivi. Certo, in tal modo, si supera la configurazione delle Conferenze come organi consultivi sugli atti legislativi e come co-decisori nell’esercizio delle funzioni amministrative, per imboccare la strada delle Conferenze come luoghi privilegiati di conclusione di accordi pre-legislativi. Si tratta di una necessitata evoluzione interpretativa delle norme in vigore sul ruolo delle Conferenze che

non confligge con nessuna norma costituzionale e che, anzi, tenta una strada di conciliazione delle varie esigenze.

Ancora, in quella del 2011 (Parte II, Cap. II, Sez. II, par. 2.4), si ribadisce l'illegittimità di discipline statali unilaterali.

8. L'oggettivizzazione della collaborazione secondo il principio di lealtà nel tempo della "perdurante assenza della modifica degli assetti istituzionali e dei procedimenti legislativi"

Volendo ora tirare le fila del discorso e volendo tentare un percorso di oggettivizzazione del principio di lealtà a cui deve ispirarsi il principio di collaborazione, così come emerge dalla giurisprudenza costituzionale, potremmo fissare i seguenti punti:

1. La collaborazione è doverosa nel caso di attrazione legislativa in sussidiarietà delle funzioni amministrative, quando cioè lo Stato attare a sé competenze amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale;
2. La collaborazione è ugualmente doverosa quando vi è intreccio di competenze e non è possibile stabilire la prevalenza delle competenza statale o regionale nell'esercizio della funzione amministrativa;
3. Il principio di lealtà va sottoposto a test di adeguatezza o di proporzionalità rispetto al fine o rispetto alla compensazione dell'erosione della competenza che si intende realizzare e dunque:
 - a. la forma dell'accordo o dell'intesa non sono disponibili dal legislatore, ovviamente in assenza di specifiche previsioni. Se non ci sono, il legislatore non ha totale discrezione poiché più profonda è l'erosione delle competenze e più occorrono moduli di collaborazione "forti";
 - b. la tempistica con cui si richiede il parere o si intende raggiungere l'intesa non è a totale discrezione del legislatore, ma può essere sindacata dalla Corte;
 - c. le attività poste in essere per raggiungere l'intesa o l'accordo devono essere dichiarate per poter valutare la lealtà del comportamento

Per quanto riguarda, invece la collaborazione rispetto all'esercizio della funzione normativa primaria, la sentenza n. 251 del 2016 ha aperto un varco che, a questo punto, dovrebbe avere anche un seguito di livello istituzionale. A parte la questione dell'attivazione della Commissione bicamerale per le questioni

regionali (che dal 2001 attende di avere un ruolo nel sistema istituzionale-parlamentare),³⁷ vi sono almeno altre due proposte che meritano attenzione nel panorama dottrinale.

In una prima prospettiva è stata proposta una distinzione tra leale collaborazione in fase di approvazione parlamentare della legge (che richiederebbe una esplicita modifica costituzionale)³⁸ e accordi “pre-legislativi”: *“Non vi è, infatti, alcun impedimento a che la legge statale sia preceduta da un accordo politico con le Regioni interessate. Si tratta, tuttavia, di un’ipotesi differenziata da quella precedente, atteso che una cosa è l’obbligo costituzionale dell’intesa come condizione che legittima la legge rinforzata; altra cosa è invece la negoziazione politica (come tale auspicabile ma comunque inidonea a influire sul sistema costituzionale delle fonti) che porta alla decisione di promuovere una legge”*.³⁹

Proposta indubbiamente interessante che, tuttavia, difficilmente sarebbe risolutiva. L’accordo politico “pre-legislativo” (che comunque dovrebbe intervenire tra Governo e Regioni) potrebbe, infatti, essere superato in via parlamentare, come dimostra la vicenda che ha dato origine alla sentenza 437/2001. Nel marzo del 2000 la Conferenza Unificata aveva dato parere favorevole sullo schema di d.P.C.M. relativo alla quantificazione delle risorse finanziarie da ripartire tra le Regioni in materia di protezione civile, a condizione che fosse istituito un apposito fondo di 1.000 miliardi di lire per far fronte alle emergenze. Con la legge finanziaria 388/2000 il fondo veniva sì costituito, ma con un apporto finanziario dello Stato di soli 100 miliardi. Secondo la Corte, il mancato fedele adempimento dell’impegno assunto dal Governo non poteva considerarsi causa di illegittimità costituzionale perché, in assenza di una revisione costituzionale dei procedimenti legislativi, *“mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, da accordi di tal genere”*.

Altri auspicano, invece, una sorta di “convenzione” costituzionale tra Governo e Regioni, avente ad oggetto in primo luogo una procedimentalizzazione della collaborazione nella fase della predisposizione di progetti e disegni di legge regionali e statali e, in secondo luogo, un impegno esplicito di Governo e Regioni di ricorrere al contenzioso costituzionale solo in caso di mancata osservanza degli impegni assunti in sede di accordo politico nelle Conferenze.⁴⁰

³⁷ Su cui v., per tutti esaurientemente. B.CARAVITA, *Le sedi della concertazione*, in *Federalismi.it.*, Editoriale, n. 23/2006 e N.LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2007.

³⁸ P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni 2002*, 1173

³⁹ F.BENELLI. C.MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)* cit., 969

⁴⁰ Così R.BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016, 799 secondo cui: *“Il Governo potrebbe fissare le procedure e le responsabilità del corretto svolgimento dei lavori in un primo d.P.C.M., con cui si approva un accordo generale con i Presidenti di Regione. In esso dovrebbe essere precisato in primo luogo l’impegno politico del Governo a coinvolgere le Regioni in fase di preparazione delle leggi e degli atti legislativi e di programma, adottando un sistema di comunicazione preventiva alla Conferenza dei presidenti di tutti gli schemi di atto approvati in Consiglio dei Ministri che prospettino ricadute sul sistema delle Regioni e dell’amministrazione locale, lasciando alla presidenza della Conferenza il compito di chiedere di esprimere parere*

Proposta quest'ultima, che, al di là di ogni altro rilievo, parrebbe scontrarsi con la prassi già avviata da tempo che ha dato luogo a numerosi e differenti casi di concertazione di politiche che, tuttavia, non hanno diminuito il contenzioso costituzionale.⁴¹

Sempre la prassi, inoltre, ha dato luogo a forme di collaborazione nella sede parlamentare.⁴² In realtà anche tali accordi pre-legislativi, come dimostrato in dottrina, si dimostrano spesso, quasi incomprensibilmente, poco rispettosi del principio di lealtà.⁴³

Senza contare che tali “convenzioni” se non funzionanti ribalterebbero nuovamente sulla Corte il peso delle decisioni, con l'aggravante che la stessa Corte non potrebbe, (se non forse in sede di conflitto di attribuzione) assumere come “parametri” di legittimità costituzionale tali accordi.

9. Qualche considerazione conclusiva, del tutto interlocutoria

L'analisi appena condotta conferma le critiche di quella dottrina che già l'indomani della revisione costituzionale del 2001 aveva lamentato la rigidità della ripartizione di competenze di cui all'art. 117, oltretutto l'inadeguatezza delle “etichette” attribuite alle materie.⁴⁴ Quella rigidità, infatti, comporta, tra l'altro, che ogni qualvolta il legislatore statale voglia introdurre una riforma di “sistema” (come la legge Madia che ha dato origine alla sentenza n. 251/2016, ovvero come la Legge Lunardi che diede origine alla n. 303/2003) la Corte, in caso di successivo giudizio di costituzionalità, si trovi costretta tra due scelte, entrambe problematiche e cioè:

- a. dichiarare inammissibili le questioni per carenza di potere rispetto alla decisione, e cioè dichiarare che si tratta di *political questions*;
- b. interpretare il testo costituzionale sempre e comunque.

formale entro tempi molto brevi (sarebbe un'imitazione del sistema di coinvolgimento del Senato contenuto nel progetto di riforma costituzionale); qualcosa di simile dovrebbero comunicare i consigli regionali, prima della votazione finale delle leggi, agli organi governativi. Vi dovrebbe poi essere sancito l'impegno del Governo a non impugnare le leggi regionali che siano conformi agli accordi particolari riferiti ai vari settori e già inseriti nel «manuale d'uso», con la precisa direttiva agli uffici che ogni proposta di rinvio della legge regionale arrivi alla sua attenzione corredata di una specifica indicazione del mancato rispetto degli accordi da parte del legislatore regionale o dell'assenza di un criterio utile nel «manuale d'uso»; e dovrebbe essere precisato altresì l'impegno delle Regioni a non impugnare gli atti legislativi dello Stato se non precisando quale violazione degli accordi in essi si sia manifestata”.

⁴¹ Così I.RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 534, secondo cui “se le Conferenze sembrano divenute «tuttologhe» dal punto di vista degli oggetti sottoposti alla loro consultazione, il dato dell'altissimo contenzioso costituzionale che si registra avverso atti legislativi statali ritenuti lesivi di competenze regionali rivela indubbiamente un problema nella collaborazione tra Stato e Regioni”.

⁴² I.RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali* cit., 538-539

⁴³ L.VIOLINI, *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?*, in *Le Regioni*, n. 2/2008, Editoriale

⁴⁴ Su cui v. almeno R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un nuovo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1445 ss.; A.D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p.361 ss.; A.GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1099 ss.; C.MAINARDIS, *Materie trasversali statali e incompetenza regionale*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1128; S.MANGIAMELLI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, p. 337 ss.

Almeno con riguardo alle Regioni ordinarie, la Corte ha seguito la seconda strada. Seppur riluttante ha sempre deciso; non si è mai arrestata alle soglie della decisione, come, invece, ha fatto con la sentenza n. 155/2015 in cui, dinanzi a quelle che riteneva corrette lamentele delle Regioni speciali rispetto a leggi tributarie statali chiaramente confliggenti con norme statutarie, ha dichiarato inammissibili le questioni, “*malgrado lo Stato si sia discostato dal procedimento pattizio*”. Pur dichiarando vigenti tutte le norme le statutarie violate tuttavia, ha affermato la Corte “*la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate*”. Ha poi concluso invitando le parti, e lo Stato in particolare, a dare “*tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro*”.

Qui, in realtà, le “rime obbligate” non sembrano correttamente richiamate: le disposizioni degli Statuti speciali che prescrivono l’intesa per modificare il regime tributario non sono interpretabili, sono vere e proprie regole, non principi. In realtà la Corte ha deciso per l’inammissibilità per timore dell’esito di una incostituzionalità della legge statale con riguardo alle conseguenze finanziarie. Ciò detto, comunque, il forte monito a regolare legislativamente la questione, secondo il principio di lealtà nella collaborazione, risulta un passaggio quantomeno innovativo, con riguardo alle Regioni speciali.⁴⁵

Con riguardo alle Regioni, ordinarie, invece, la Corte è sempre entrata in merito. Proprio perciò si è spesso trovata e si continuerà a trovare in futuro dinanzi ad almeno tre scelte, entrambe non facili:

1. legittimare le invasioni di campo statale con il rischio di continuare a deturpare l’impianto regionalistico del Titolo V;
2. paralizzare qualunque possibilità di ampia riforma di “sistema” e mantenere ferma la rigidità della separazione di competenze del Titolo V;
3. tentare soluzioni innovative, rinunciando alla “prevedibilità” delle sue decisioni con il rischio di essere additata quale decisore politico.

La sent. 251 si pone proprio su questo terzo versante: la Corte non ammette un’invasione così profonda sulle competenze regionali, ma al tempo stesso tenta di non vanificare le riforme di sistema.

L’invasione sulle competenze regionali quasi non avrebbe bisogno di essere dimostrata. L’art. 123 Cost. prevede che lo Statuto definisca “*la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento*” e che sia soggetta al solo limite dell’ “armonia con la Costituzione”. In dottrina perciò si è giustamente osservato che la revisione costituzionale del 2001 ha condotto la stessa Corte costituzionale ad assegnare la materia *organizzazione amministrativa della Regione* alla competenza residuale regionale (da esercitare nel

⁴⁵ Così C.PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it.*, 19/2015.

rispetto dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” fissati negli statuti), “*facendo decadere la c.d. clausola di adeguamento contenuta nel d. lgs n. 165/2001*”,⁴⁶ che, poco prima dell’approvazione della legge costituzionale n. 3/2001, ha dettato “*norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”, richiedendone il rispetto dei principi alle Regioni”.⁴⁷

Proprio alla luce di tale decadenza nelle sentenze 9 e 34 del 2010 la Corte allo scopo di dichiarare illegittime norme di leggi regionali in materia di dirigenza pubblica utilizza direttamente i parametri costituzionali (artt. 97 e 98). Ciò, si commenta in dottrina “*se da un lato è apprezzabile in quanto lascia un margine di discrezionalità alle Regioni (che sarebbe venuto meno se, ad esempio, la Corte fosse giunta alla conclusione di considerare le disposizioni contenute nel d.lgs. 165/2001 come diretta attuazione di principi costituzionali, applicabili quindi anche alle Regioni*”³⁹), lascia aperto il problema relativo alla rispondenza a Costituzione delle normative regionali oggi in vigore”.⁴⁸

Nel caso specifico ci si riferisce allo spoil system e alla grande varietà di normazioni contenute nelle leggi regionali in proposito. Ma il tema si può facilmente estendere a moltissimi altri aspetti: dagli incarichi esterni alla mobilità....

Chiudendo il cerchio con quanto detto inizialmente, dunque, sono questi i motivi che mi persuadono a pensare che la Corte continuerà a percorrere la strada della “oggettivizzazione” del principio di lealtà sottoponendolo a test di adeguatezza e di proporzionalità rispetto agli obiettivi che si pongono le leggi statali, soprattutto quelli di sistema, ovvero rispetto alla compensazione per l’attrazione in sussidiarietà.

⁴⁶ Secondo l’art. 27, comma 1 del d. lgs n. 165/2001, “*Le Regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare [...] adeguano ai principi dell’art. 4 e del presente Capo (sulla Dirigenza) i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità*”.

⁴⁷ E.INNOCENTI, E.VIVALDI, *La disciplina della dirigenza regionale alla luce della recente giurisprudenza costituzionale. Nota a Corte costituzionale 9-34/2010*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

⁴⁸ Ibidem.