



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LA PROSPETTIVA DELLA LEALE
COLLABORAZIONE NELLA
REPUBBLICA POLICENTRICA
DELLE AUTONOMIE

Cristina Bertolino

aprile/2007

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

INDICE

1. Premessa
2. L'istituzione con la l. cost. n. 3 del 2001 di un sistema policentrico delle autonomie.
3. La prospettiva costituzionale della leale collaborazione nella ripartizione delle competenze legislative...
- 3.1. *Segue ...* e nell'allocazione delle funzioni amministrative.
4. Gli elementi di flessibilità esistenti nelle nuove disposizioni costituzionali del Titolo V.
5. L'occasione mancata di costituzionalizzare un'effettiva collaborazione tra Stato e Regioni e la necessaria implementazione degli elementi di flessibilità indicati in Costituzione.
6. Prime iniziative di attuazione generale della riforma costituzionale: il c.d. "Accordo interistituzionale sul federalismo".
7. La sostanziale incompiutezza delle scelte politico-istituzionali espresse, in particolare, nella legge La Loggia n. 131 del 5 giugno 2003.
8. Il preminente ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'armonizzare e nel razionalizzare il nuovo sistema.
9. Ipotesi di "concorrenza di competenze" legislative proprie dello Stato e delle Regioni: il principio di collaborazione quale soluzione di "inestricabili intrecci funzionali di competenze".
10. Assunzione di competenze legislative e di funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, in virtù dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.
- 10.1 *Segue.* Ancora alcune considerazioni relative alla "chiamata in sussidiarietà".
11. La leale collaborazione nell'esercizio del potere sostitutivo.
12. Ulteriori considerazioni sul principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte.
13. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La riforma del Titolo V della Costituzione è stata la prima significativa revisione della Costituzione, attuata in modo organico, avendo essa inciso sull'intero assetto costituzionale della Repubblica e non solo sullo specifico tema delle autonomie preso in considerazione.

Se dal punto di vista giuridico e, in senso lato, culturale, ha rappresentato un momento di modernizzazione del Paese, dal punto di vista politico essa ha consentito un allineamento del sistema costituzionale italiano ad altri più avanzati ordinamenti nazionali e a quello comunitario.

Il portato della riforma, capace di offrire una più ricca articolazione dello Stato, trasformandolo dalla vecchia impostazione accentrata ad un sistema connotato dal policentrismo istituzionale e dal pluralismo dei centri di decisione politica, segna anche una crescita di democrazia del Paese. Mediante il metodo della partecipazione e quello della collaborazione, a tutti i livelli, assicura l'avvicinamento dei cittadini alle istituzioni, e delle istituzioni locali, in una gerarchia di ruoli e responsabilità differenti, ascendenti e discendenti, con lo Stato.

In questo quadro, la valorizzazione del policentrismo, avvenuta attraverso il diretto e più forte riconoscimento del ruolo delle autonomie, ha comportato il ripensamento del loro assetto e ne ha sottolineato la pari ordinazione costitutiva della Repubblica. Ha inoltre implicato il riconoscimento della fundamentalità nei nuovi assetti politici e giuridici dell'ordinamento di due principi, di rango costituzionale: della sussidiarietà e della leale collaborazione.

Mentre sul primo il dibattito, anche in dottrina, è stato ampio e quasi esaustivo, il secondo principio è ad oggi meno esplorato; forse anche perché un richiamo formale ad esso nel nuovo ordinamento costituzionale è avvenuto soltanto con la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato.

Il principio di leale collaborazione è invece un principio generale che, pur nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione ai diversi soggetti, pubblici

e privati, statali, infrastatali e sovranazionali, opera sulle modalità di esercizio delle funzioni stesse, consentendo l'integrazione tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione provenienti dai differenti livelli di governo.

Esso trova le proprie origini nel concetto di 'Bundestreue' elaborato da Rudolf Smend, il quale, nell'analizzare lo Stato federale monarchico tedesco del 1871¹ auspicava che esso si fondasse sulla c.d. 'lealtà federale'.

In particolare il principio della *Bundestreue* implica il rispetto del patto costituzionale su cui si fonda lo Stato federale, la condivisione della sovranità e la pariordinazione tra *Bund* e *Länder*, e rifiuta al tempo stesso la sovraordinazione di un soggetto rispetto all'altro, la dicotomia unità e differenziazione, privilegiando invece la ricerca di una costante integrazione.

Il modello delineato dal teorico austriaco è dunque di un sistema in cui il riparto di competenze non è disponibile da parte dei soggetti interessati ed in cui la sovranità non appartiene né al *Bund* né ai *Länder*, bensì alla Costituzione².

¹ In particolare l'elaborazione del principio della *Bundestreue* viene fatta risalire ad uno scritto del 1916 di R. SMEND, *Ungerischriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe Otto Mayer*, Mohr, Tübingen. Nel saggio l'A. evidenzia come tale principio costituisca un vincolo per il *Reich* e per gli Stati membri; in base ad esso, infatti, "il *Reich* e gli Stati membri non stanno soltanto in un rapporto di sotto o sovraordinazione, ma nello stesso tempo, nel tipico rapporto tra Federazione e soggetti federati, il quale comporta che ciascuno di tali soggetti è tenuto verso gli altri e verso lo Stato complessivo alla lealtà (o fedeltà) all'Unione. (...) Da ciò discende, innanzi tutto che il potere di governo del *Reich*, al di là di ogni espressa disposizione, dovrà essere esercitato non già nello spirito di una sovraordinazione giuridico-formale, ma in quello della lealtà federale al patto di un soggetto federato pariordinato agli altri" (traduzione ripresa da A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, 46 ss.).

Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario si vedano, inoltre, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 851 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, 80 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI E. e RIGANO F. (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

² Allo stesso modo, secondo le teorie kelseniane, nello Stato federale, sulla base di una Costituzione totale (*Gesamtverfassung*), che assegna le competenze, cioè l'ambito oggettivo di validità, vigono due specie di *ordinamenti parziali* (*Teilordnungen*): un ordinamento parziale con validità spaziale su tutto il territorio (*parziale* perché competente solo per un oggettivo ambito parziale) e più ordinamenti parziali con validità spaziale limitata a parte del territorio. "L'analisi dei rapporti intercorrenti fra questi ambiti normativi mostra come tra la «federazione» e gli stati singoli non vi sia affatto un rapporto di sovraordinazione e di sottordinazione ma, al contrario, un

Si tratta peraltro di un modello caratterizzato da un'accentuata ed esasperata staticità, in cui la collaborazione sembra consistere più semplicemente in un dovere di obbedienza e soggezione al patto federale da parte della Federazione e degli Stati membri e, dunque, nel più generico obbligo della tradizione del diritto internazionale secondo cui *pacta sunt servanda*.

Ciò che preme maggiormente in questo contesto è di giungere invece a dimostrare come tale principio consista in qualcosa di diverso e di più dinamico rispetto al semplice vincolo di rispettare il “patto costituzionale”.

Il principio in analisi merita dunque approfondimenti e riflessioni per una serie di considerazioni: anzitutto, la portata che esso ha assunto nel nuovo assetto dei rapporti interistituzionali; inoltre, perché la piena sua attuazione non può ridursi alla previsione normativa o all'esercizio pratico del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione, ma deve integrarsi con una ricca gamma di strumenti, già previsti in altri sistemi nazionali a democrazia avanzata, e solo in parte attuati nella nostra legislazione ordinaria (accordi di cooperazione, intese, seconda Camera federale, Conferenze intergovernative, ulteriori sedi interistituzionali, etc.).

In quanto principio generale, la leale collaborazione investe tutto il sistema costituzionale italiano ed esige l'instaurazione di nuovi rapporti tra i cittadini, tra questi e le istituzioni, tra le istituzioni medesime. Per l'importanza ad esso data nella Costituzione, pure nel limitato riferimento letterale dell'art. 120, sorprende pertanto come la riforma del 2001 e la conseguente reclamata previsione di una forte collaborazione interistituzionale non abbiano ancora trovato adeguata attuazione nel Paese.

rapporto di *coordinazione*” (H. Kelsen, *L'Esecuzione federale*, in ID., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 79).

Sul punto cfr. inoltre G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987, 87 ss., il quale pone in evidenza come per Kelsen il rapporto tra Stato centrale e livelli di governo substatali non è di gerarchia, bensì di competenza, “quella competenza la cui ripartizione tra *Bund* e *Länder* trova appunto nella *Gesamverfassung* la sua norma fondamentale”.

La portata innovativa della riforma del Titolo V avrebbe infatti necessitato una sua immediata realizzazione, convinta sul piano politico, coerente su quello legislativo. Per una realizzazione dello Stato policentrico e pluri-istituzionale sarebbe infatti occorsa, all'evidenza, una riforma completa e organica, coerente alla nuova impostazione costituzionale.

Nella lentezza dei tempi occorsi e per la discontinuità degli orientamenti politici nel frattempo succedutisi, la legislazione applicativa è risultata invece parziale, limitata, inadeguata. La legge La Loggia del 2003 rinvia infatti a momenti e sedi ulteriori per una piena attuazione della riforma costituzionale e adotta forme di collaborazione in chiara continuità politica e ideale con il passato, quando lo Stato aveva però una posizione primaria e di superiorità esclusiva nell'ordinamento rispetto alle autonomie locali.

Nella deficienza della legislazione applicativa e, comunque, nella sua incertezza, è seguito un crescere di contenzioso giurisdizionale sulla riforma di fronte alla Corte costituzionale. Non è del resto infrequente il ruolo di supplenza della giurisprudenza, in particolare delle Corti costituzionali, nella formazione e nello sviluppo istituzionali degli ordinamenti. Esse hanno assunto sovente un ruolo determinante nella configurazione dei difficili equilibri tra gli Stati e le loro articolazioni territoriali.

Di fronte al compito impegnativo di delineare contorni precisi nelle relazioni tra lo Stato italiano e le Regioni, la nostra Corte è così venuta assumendo una funzione suppletiva e insieme maieutica, di guida allo svolgimento della riforma, di equilibrio tra le diverse sedi e livelli di governo, di bilanciamento degli interessi in gioco, di funzione arbitrale dell'intero sistema.

L'opera di supplenza e di razionalizzazione del rinnovato sistema italiano può cogliersi in due momenti.

Vi è infatti un primo filone interpretativo della Corte, nel quale è già individuabile la chiara consapevolezza della delineazione a livello costituzionale

del principio di collaborazione; si arriva poi nel 2003 alla pronuncia della fondamentale sentenza n. 303, che potrebbe essere definita la “capostipite” nelle pronunce della Corte di più diretta presa e incisività sul nostro principio.

Anche quanto ai contenuti, è delineabile un progressivo passaggio: dal reclamo dei giudici della Consulta di applicazione del principio di leale collaborazione nella legiferazione nazionale e regionale, a quello in cui ne viene richiamata l'adozione anche nell'esercizio delle funzioni amministrative. Non mancano, infine, pronunce più esplicite sul penetrante potere sostitutivo.

La sentenza n. 303/2003, nel risolvere alcuni dubbi sollevati in dottrina sugli assetti dei poteri ordinamentali nello Stato, mette a fuoco che, oltre a quello di sussidiarietà, il principio di collaborazione, oggetto del presente studio, è diventato un cardine dell'ordinamento. Non si intende qui, beninteso, guardare alla sola configurazione istituzionale dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni; la leale collaborazione diventa infatti, secondo la Corte, principio essenziale nella dinamica delle relazioni intercorrenti tra questi enti. È ulteriormente significativo che la Corte reclami l'applicazione della leale collaborazione per la migliore efficienza del sistema e per una corretta allocazione delle funzioni.

Malgrado l'autorevole intervento del giudice costituzionale, i problemi irrisolti per l'attuazione del Titolo V sono numerosi. La supplenza interpretativa della Corte sottolinea infatti l'impossibilità di procedere essa stessa alla attuazione e di sostituirsi nel concreto alla sistematizzazione e razionalizzazione organiche della riforma.

Gli strumenti segnalati dalla Corte come meglio operativi per l'applicazione del principio di leale collaborazione nella nuova cornice istituzionale, ad esempio la Conferenza Stato-Regioni, non possono che riferirsi ad esperienze del passato, relative dunque ad una concezione e a un quadro propri dello Stato unitario.

Nuove configurazioni ordinamentali reclamano di necessità, invece, anche nuove soluzioni e strumenti nuovi: mi riferisco in particolare alla istituzione di una seconda Camera delle Regioni, come del resto auspicato dalla Corte stessa.

L'analisi dell'applicazione del principio di leale collaborazione nel nostro ordinamento lascia peraltro aperto un interrogativo di fondo sulla sua sostanza: se esso si risolva in una dimensione soltanto strumentale oppure, perché si possa parlare di una collaborazione leale, veramente interprete degli assetti costituzionali di un ordinamento, se occorrono anche i contenuti. Quelli dettati, ispirati quasi, da una politica di reale collaborazione tra lo Stato e le istituzioni infrastatali interessate, che ne permei l'attività e singole decisioni.

2. L'istituzione con la l. cost. n. 3 del 2001 di un sistema policentrico delle autonomie.

A seguito della legge costituzionale 8 novembre 2001 n. 3 il Titolo V della seconda Parte della Costituzione è risultato fortemente innovato. In particolare, la revisione costituzionale ha comportato profonde modifiche non solo per l'assetto delle Regioni e delle autonomie locali, ma per l'intero ordinamento. L'ampiezza della riforma, che ha realizzato la più ampia revisione della Costituzione italiana dal 1948 ad oggi, e la portata innovativa delle nuove disposizioni costituzionali inducono infatti a ritenere che vi sia stata una trasformazione non solo del sistema regionale, ma del sistema statale complessivo.

Una trasformazione che peraltro è in linea con quella evoluzione che ha caratterizzato negli ultimi decenni gli Stati nazionali, la quale ha visto progressivamente entrare in crisi la concezione della sovranità dello Stato ed emergere al contempo le istanze sovranazionali e substatali.

Fin dai primi commenti della dottrina alla riforma del Titolo V è risultato infatti come, nonostante la mancata riforma della prima Parte della Costituzione e, in particolare, dell'art. 5, la revisione dell'intero Titolo V abbia comportato una rilettura dell'intero ordinamento e una riflessione approfondita sui nuovi rapporti

che vengono ad instaurarsi tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché sul ruolo stesso degli enti costitutivi della Repubblica³.

La più ampia autonomia riconosciuta alle Regioni e alle autonomie locali dalle novellate disposizioni costituzionali comporta infatti l'esigenza che lo Stato si conformi ad essa e si spogli di quel ruolo di definizione e limitazione delle competenze regionali che aveva invece caratterizzato la propria azione negli anni successivi all'istituzione delle Regioni. La necessità di ripensare l'intero ordinamento e di trovare un bilanciamento tra le sempre presenti esigenze unitarie e le nuove e più incombenti istanze di differenziazione ed autonomia implicano che lo Stato sia ancor più vincolato nel rispettare l'art. 5, quale limite all'espansione del proprio ordinamento rispetto a quello regionale e principio esprimente la formula politica costituzionalmente sancita⁴.

Uno degli aspetti maggiormente significativi della riforma è costituito infatti dalla nuova enunciazione dell'art. 114 Cost., nel quale, a differenza del passato, quando si prevedeva che "la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni", si sancisce un mutamento fondamentale relativo alla stessa qualificazione di 'Repubblica'⁵.

Lo statuire che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" comporta in primo luogo che lo Stato, le Regioni e gli altri enti richiamati siano tutti elementi costitutivi della

³ Cfr., in particolare, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.* 2001, 1249; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, ivi, 1177.

⁴ Cfr. G. LOMBARDI, *Premesse la corso di diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 1986, 69 ss., il quale individua nelle "formule politiche istituzionalizzate" l'essenza dei sistemi costituzionali, le quali "operano come elementi di *integrazione del sistema* rendendone non solo possibile il funzionamento ma offrendone al tempo stesso gli elementi fondamentali della identificazione".

⁵ 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 evidenzia come l'art. 114 Cost. "avrà grandi influenze sull'interpretazione di tutta la Costituzione".

Per una ricostruzione della dottrina sul nuovo significato e sul modello istituzionale delineato dal novellato art. 114 Cost. si veda, da ultimo, A. POGGI, *L'autonomia degli enti territoriali*, in

Repubblica. Non può più dunque consentirsi un'interpretazione dell'ordinamento nel senso dell'istituzione di un sistema gerarchico, in cui i livelli di governo substatali, pur essendo autonomi, sono comunque considerati parte integrante della Repubblica-Stato, sola articolazione del sistema statale complessivo e da questo traenti legittimazione.

Nel nuovo sistema costituzionale, al contrario, l'art. 114 conferisce allo Stato, alle Regioni e alle autonomie locali la stessa parità sul piano ontologico nei confronti della Repubblica. Non vi è più dunque una contrapposizione tra lo Stato, equivalente della Repubblica, e gli altri livelli di governo; lo Stato non è più configurabile come il solo ordinamento originario e sovrano dal quale gli altri enti traggono legittimazione, ma si ha una parificazione nel rango ordinamentale di tutti gli enti richiamati⁶.

Se infatti è palese come in Costituzione continuino ad essere riconosciute differenziazioni, anche rilevanti, in ordine alla posizione di ciascuno di tali enti all'interno del sistema⁷ e, dunque, venga ribadito il mantenimento di una differenza funzionale tra gli enti costitutivi della Repubblica, si impone tuttavia una revisione del modo stesso di essere e di concepire l'ordinamento complessivo, poiché è stato introdotto un accentuato pluralismo dei livelli di governo ed una parità ontologica degli stessi rispetto alla Repubblica. Tale parità non consente più che si riconosca *a priori* allo Stato una posizione gerarchicamente sovraordinata

Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), a cura di R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO, Cedam, Padova, 2006, 13 ss.

⁶ 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, il quale 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.

Si vedano inoltre P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2002, 330, i quali sottolineano come “per la prima volta i diversi enti pubblici rappresentativi vengono posti, almeno apparentemente, in una posizione di parità, senza una gerarchizzazione fra i diversi livelli istituzionali”.

⁷ Sia qui sufficiente ricordare come la potestà legislativa spetti unicamente *ex art.* 117 Cost. allo Stato e alle Regioni, così come i Comuni risultano *ex art.* 118, primo comma, Cost., titolari in via generale delle funzioni amministrative.

rispetto agli altri livelli di governo, né che si affermi una piena eguaglianza degli stessi⁸, ma è da intendersi come “pari dignità istituzionale”⁹ dello Stato e degli enti substatali rispetto alla Costituzione.

La nuova configurazione della Repubblica e dei suoi elementi costitutivi, caratterizzano dunque il rinnovato sistema costituzionale italiano con uno spiccato pluralismo ordinamentale. Con ricorso a una terminologia “in voga” nella dottrina di questi ultimi anni, si può davvero affermare che è stato introdotto un ordinamento che si caratterizza per essere *multilevel*¹⁰ o, se si preferisce, policentrico¹¹.

La pariordinazione tra i diversi livelli di governo rende tuttavia assai complesso il funzionamento armonioso del sistema, innovato dalla riforma del Titolo V del 2001; ancor più evidente è inoltre il rischio di un aumento delle tensioni tra esigenze di unità, di cui garante ultimo è lo Stato, e le esigenze di differenziazione provenienti dai livelli di governo substatali, entrambe sancite all’art. 5 della Costituzione.

Il nuovo sistema costituzionale necessita infatti, oggi ancor più che in passato, e proprio per il modello policentrico sancito in Costituzione, di forme decisive di leale collaborazione tra livelli di governo, volte precisamente ad evitare che le

⁸ In posizione critica rispetto alla pari dignità riconosciuta agli enti costitutivi della Repubblica di cui all’art. 114 Cost. si pone in particolare G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quad. Reg.*, 2005, 340 ss.

⁹ Così G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004, 633, il quale mette in evidenza come non solo ciascuno dei livelli che danno vita all’ordinamento della Repubblica rappresenta ex art. 114 “una componente necessaria dell’ordinamento repubblicano”, ma anche che “trovano tutti il loro fondamento e la loro legittimazione direttamente nel testo costituzionale”.

Contra A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Atti del convegno organizzato dall’AIC e svoltosi a Bologna, 14 gennaio 2002, Milano, Giuffrè, 2002, 230. L’A. ritiene che “dal nuovo art. 114 non è possibile estrarre (...) significati diversi da quelli che esprimeva il vecchio art. 114. Certamente non un principio di parità tra lo Stato e le altre componenti”.

¹⁰ Si tratta in particolare di un concetto nato nell’ambito del processo di integrazione europea. Sul c.d. *multilevel constitutionalism* si veda, fra i tanti, lo studio di I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, (1999) 36, 703 ss.

¹¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, cit., 37 ss.

istanze di differenziazione portino ad una rottura dell'unità del sistema e, al tempo stesso, a far sì che le opportunità di differenziazione ipotizzate in Costituzione siano adeguatamente garantite dal potere centrale senza che questo prevarichi sulle autonomie territoriali¹², privando ancora una volta di contenuti la nuova autonomia regionale e riducendo ad uniformità il sistema stesso.

L'applicazione di una collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica risulta inoltre necessaria dal momento che nel nuovo ordinamento disciplinato dalla riforma risultano notevolmente modificati i principi su cui si fonda la ripartizione verticale del potere e, dunque, l'impostazione stessa dei rapporti tra Stato e Regioni .

3. La prospettiva costituzionale della leale collaborazione nella ripartizione delle competenze legislative...

Come già accennato in precedenza, il nuovo sistema di rapporti tra Stato e Regioni istituito dalle novellate disposizioni costituzionali, ed in particolare le profonde modifiche apportate alle modalità di ripartizione verticale del potere, richiedono che divenga fondamentale l'applicazione del principio di leale collaborazione tra livelli di governo.

In particolare, per quanto concerne il riparto della potestà legislativa, il nuovo art. 117 ha innovato il sistema non solo relativamente ai limiti generali della competenza legislativa di Stato e Regioni, ma ha anche modificato profondamente, rispetto alla Costituzione del 1948, il modello stesso di distribuzione delle competenze.

Con la riforma del Titolo V si sancisce, in primo luogo, una parificazione del legislatore statale con quello regionale. Secondo il primo comma dell'articolo,

¹² Così anche D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. Reg.*, 2005, 120. L'A. ritiene che "l'unico modo con

infatti, entrambi i legislatori sono sottoposti ai medesimi limiti, in quanto vincolati al rispetto “della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. È inoltre scomparso dalla Carta costituzionale il riferimento all’interesse nazionale quale limite per le Regioni all’esercizio della propria competenza¹³.

Nel sistema delle fonti la legge statale e quella regionale risultano dunque avere la stessa forza e lo stesso valore, essendo parificati i limiti generali cui devono sottostare. Al di là, infatti, delle notevoli conseguenze che il primo comma dell’art. 117 ha in relazione ai rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario e, più in generale, con gli ordinamenti sovranazionali – conseguenze che non è questo il luogo per analizzare dettagliatamente, ma che meriterebbero invece un’analisi approfondita –, ciò che preme porre in luce è il fatto che nel nuovo art. 117, in particolare nel suo primo comma, 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”¹⁴. La funzione legislativa è invece affidata in maniera egualitaria al legislatore statale e a quello regionale¹⁵, i quali sono paritariamente sottoposti al rispetto dei medesimi limiti.

cui soggetti di pari grado possono decidere è quello di accettare di collaborare e, quindi, di porre alla base della loro azione il principio di leale collaborazione”.

¹³ In generale, per un’analisi sul dibattito relativo all’interesse nazionale, cfr. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di Pavia, 6-7 giugno 2003, a cura di E. BETTINELLI e F. RIGANO, Giappichelli, Torino, 2004, 263 ss.

Si vedano, inoltre, Q. CAMERLENGO, *L’ineluttabile destino di un concetto evanescente: l’interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 327 ss.; L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. Reg.*, 2002, 423 ss.

¹⁴ 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.

¹⁵ Vi è anche chi, in dottrina, ha posto in luce come sia cambiato in maniera significativa il dettato dell’art. 117, il quale, nel testo costituzionale del 1948 “consentiva alla Regione di adottare “norme legislative” e non parlava affatto di funzione legislativa”, mentre nel nuovo testo “ha inteso equiparare pienamente le Regioni e lo Stato quanto alla titolarità della funzione legislativa” (M.

Per quanto concerne poi il riparto delle competenze legislative, l'art. 117 novellato ribalta il criterio con cui esse erano ripartite nella Costituzione del 1948. Come per il passato, il riparto si fonda sul principio generale di separazione delle competenze. Diversamente dal passato, il secondo comma dell'art. 117 prevede tuttavia un elenco di ambiti materiali in cui lo Stato ha competenza esclusiva, là dove il terzo comma riconferma sì l'esistenza di una competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, ma in un elenco di materie assai più ampio e significativo rispetto a quello del vecchio art. 117. Il quarto comma sancisce infine la competenza legislativa residuale delle Regioni in tutte le materie non ricomprese nei due elenchi precedenti, sancendo, così, la titolarità di una competenza legislativa generale in capo alle Regioni.

Il legislatore statale ha dunque perso la titolarità della legiferazione generale del sistema e non è più in una posizione gerarchica di supremazia rispetto a quello regionale. Sarebbe tuttavia errato ritenere che, in virtù del rovesciamento del riparto di competenze, il legislatore regionale sia oggi legislatore generale. Malgrado il sistema attuale sia improntato formalmente ad un tendenziale criterio di rigida separazione e di tassatività delle competenze statali rispetto a quelle regionali, vi sono infatti elementi – dei quali occorre tenere adeguato conto – che fanno ritenere che vi sia una certa flessibilità in tale separazione.

In primo luogo essa è dovuta alla “elasticità fisiologica dei confini”¹⁶ di alcune materie di competenza esclusiva statale. Sia sufficiente il riferimento alla competenza in materia di “tutela della concorrenza” (lett. *e*), di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. *m*)¹⁷ o di “tutela

LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, 7).

¹⁶ Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”?*, cit., 232.

¹⁷ La competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è stato un tema su cui la dottrina ha riflettuto in maniera incisiva. Fra i contributi più significativi, senza pretesa di completezza, cfr. E. BALBONI, *Il*

dell'ambiente" (lett. s)¹⁸, per comprendere come in realtà la competenza statale abbia carattere pervasivo e trasversale, nel senso che condiziona l'esercizio di tutte le altre competenze legislative¹⁹.

Al tempo stesso, in alcune materie di competenza esclusiva statale anche i legislatori regionali possono intervenire, così che, per alcuni ambiti materiali la competenza statale risulta effettivamente esclusiva solo laddove gli stessi siano riservati completamente allo Stato. Non è così, ad esempio, per la materia

concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 1005 ss.; L. CHIEFFI, *Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del Welfare in Italia*, in *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di L. CHIEFFI, Cedam, Padova, 2001, 22 ss.; ID., *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 731 ss.; L. ELIA, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., 7 ss.; T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e regioni dopo la riforma del titolo V*, in www.statutiregionali.it; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, a cura di R. BALDUZZI e G. DI GASPARE, Giuffrè, Milano, 2002, 20 ss.; ID., *Titolo V e tutela della salute*, in *Quad. Reg.*, 2002, 65 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Politica del diritto*, 2002, 345 ss.; G.P. ROSSI e A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lavoro e Pubblica amministrazione*, 2002, 5 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 881 ss.; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Reg.*, 2002, 771 ss.; R. BIFULCO, *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, 135 ss.; G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2003, 531 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 80 ss.; F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatali*, in *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, a cura di P. BILANCIA e E. DE MARCO, Giuffrè, Milano, 2004, 185 ss.

¹⁸A. FERRARA, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, cit., 185 ss.; M. COSULICH e G. GRASSO, *Profili comuni (e intersezioni) tra tutela dell'ambiente e tutela della salute: una nuova ipotesi di legislazione concorrente?*, in *Quad. Reg.*, 2003, 501 ss.

¹⁹Significativa in tal senso è la definizione di "materie – non materie" data da A. D'ATENA (*Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 21) a questi ambiti di competenza esclusiva del legislatore statale. Trattandosi di competenze che non hanno un oggetto definito, esse sono "chiamate a definire il rispettivo ambito d'incidenza mediante il proprio esercizio", con la conseguenza che "gli atti adottati sulla loro base possono legittimamente incidere su oggetti disparati".

dell'“istruzione” (lett. *n*), la quale, nelle nuove disposizioni costituzionali, comporta un complesso intreccio di competenze statali e regionali²⁰.

Allo stesso modo, per quanto concerne i rapporti internazionali e con l'ordinamento comunitario, l'art. 117 Cost. riserva in via esclusiva allo Stato unicamente i propri rapporti “con gli altri Stati” e “con l'Unione europea” (lett. *a*), mentre è riservata alla competenza concorrente l'attività internazionale e comunitaria delle Regioni. Si consideri inoltre il quinto comma del medesimo articolo, che ha introdotto la facoltà per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza, di partecipare “alle decisioni dirette alla formazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea”²¹.

Per quanto riguarda la competenza concorrente, ho già evidenziato che l'enumerazione degli ambiti materiali rientranti in essa non è stata solo implementata quantitativamente, ma soprattutto qualitativamente. Nel nuovo terzo comma dell'art. 117 sono state infatti sancite come di potestà concorrente dello Stato e delle Regioni materie quali la tutela della salute, l'istruzione, l'ordinamento della comunicazione, il governo del territorio, il coordinamento della finanza pubblica, etc.. Si tratta di materie di rilevante importanza per il sistema complessivo e che per il loro funzionamento richiederanno, proprio per la posizione costituzionale assunta dal legislatore regionale in base alla nuova normativa, l'instaurarsi di una leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni nell'esercizio del proprio ambito di competenza.

²⁰ In dottrina, a proposito dell'analisi delle competenze statali e regionali relative alla materia dell'istruzione, soprattutto con riferimento ai problemi legati alla non precisa definizione dei ruoli di Stato, Regioni ed Istituzioni scolastiche, si veda utilmente A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale*, cit.; ID., *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Reg.*, 2005, 946 ss.; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 137 ss.

Non solo è indicativa la perdurante distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio²², la quale già nel sistema costituzionale precedente alla riforma del Titolo V aveva creato rilevanti problemi interpretativi. Altrettanto significativo è il fatto che il legislatore costituzionale abbia modificato la formulazione con la quale la competenza concorrente è ora indicata in Costituzione²³. Mentre nel vecchio Titolo V si evidenziavano i limiti entro cui si poteva esercitare la legislazione regionale, il nuovo terzo comma dell'articolo pone in rilievo la competenza regionale sull'intero ambito materiale, laddove lo Stato può intervenire esclusivamente per individuare i principi fondamentali.

La nuova enunciazione sembra dunque voler porre una più netta distinzione e separazione tra ciò che è di potestà regionale e ciò che è di competenza statale. Ma è altresì indubbio, per il rafforzamento dell'autonomia delle Regioni affermatosi con la riforma, che tale distinzione richiederà una maggiore collaborazione da parte dei due legislatori nell'esercizio delle proprie competenze sulla medesima materia, con il superamento della prassi, verificatasi invece in passato, di una progressiva compressione da parte del decisore statale della sfera di competenza del legislatore regionale.

Infine, il quarto comma dell'art. 117 Cost. prevede la potestà legislativa regionale residuale su tutte le materie non enumerate nei commi precedenti²⁴.

²¹ Sul punto vedi *infra*, par. 4.

²² Nel nuovo Titolo V sembra anzi che tale distinzione debba essere ancora più netta, in quanto accentuata dal fatto che la potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente è assegnata, *ex art.* 117, sesto comma, alle Regioni. La trasposizione dei principi fondamentali in una disciplina concreta e articolata, può avvenire dunque solo mediante legge o regolamento regionale. Sul punto cfr. R. TOSI, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Reg.*, 2002, 648.

²³ Sulla potestà concorrente nel nuovo Titolo V cfr., fra i molti, F. CUOCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del titolo V, parte seconda, Costituzione*, in *Quad. Reg.*, 2003, 721 ss.; A. MATTIONI, *Sull'idea di una "nuova" potestà concorrente della Regione*, *ivi*, 33 ss.; M. OROFINO, *L'ordinamento della comunicazione tra direttive comunitarie e riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, 36 ss.

²⁴ Sulla potestà residuale delle Regioni si veda, fra tutti, L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Reg.*, 2002, 343 ss.; R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa "residuale" delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1855 ss.

Nonostante la competenza regionale residuale appaia come esclusiva, ad una lettura meno superficiale del testo costituzionale si evince tuttavia come tale essa non possa essere definita. Il fatto che la competenza residuale delle Regioni sia, in quanto tale, “anonima”²⁵, a fronte di una competenza titolata dello Stato, comporta una predisposizione degli ambiti di competenza regionale ad essere compresi da parte del legislatore statale tramite la loro connessione alle materie enumerate di competenza di quest’ultimo. Allo Stato sono infatti garantiti, *ex art. 117*, secondo comma, titoli di legittimazione che si caratterizzano per essere “trasversali” e che pertanto condizionano inevitabilmente la legislazione regionale²⁶.

Non è pertanto dubbio che, relativamente al nuovo riparto di competenze legislative, il sistema costituzionale delineato dalla riforma del 2001 necessiti di una continua e probante applicazione del principio di leale collaborazione tra legislatore statale e quello regionale. Una volta infatti “scardinato” il sistema delle fonti, in quanto non più fondato sui principi di gerarchia e di competenza, ma esclusivamente su quello di competenza e, dunque, di separazione rigida delle competenze²⁷, è innegabile la necessità che i due legislatori, parificati sul piano verticale, trovino efficienti e significative forme di raccordo. Evidente è stato infatti sin da subito come la ripartizione delle competenze legislative stabilita dalla riforma del Titolo V, per quanto apparisse formalmente fondata su di un “rinverdito”²⁸ ed estremamente rigido principio, quale quello di separazione delle

²⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 250.

²⁶ In questo senso, cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1257; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1233; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, cit. 163 ss.; T. GROPPI, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 15 ss.

²⁷ A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Reg.*, 2002, 699 ss.

²⁸ Cfr. R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa “residuale” delle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 1857 ss., la quale osserva come sebbene a prima vista si sarebbe potuti “a configurare la più ampia competenza regionale come tendenzialmente “esclusiva”, capace cioè di escludere dal proprio ambito del tutto l’intervento del legislatore statale (...) una simile ricostruzione (...) sarebbe contraddetta, prima ancora che da taluni dati testuali nonché dalla lettura

competenze statali e regionali e, dunque, sulla “sovranità” di ciascun legislatore nel proprio ambito di competenza, avrebbe comportato problemi di interconnessioni tra competenze statali e competenze regionali.

Se da un lato il criterio di separazione delle competenze avrebbe garantito una maggiore autonomia decisionale al legislatore regionale e determinato una paritaria posizione dei due legislatori, dall’altro era inevitabile che si presentassero nella pratica, così come era avvenuto nel sistema precedente alla riforma del Titolo V, intrecci funzionali di competenze dovuti a interessi non frazionabili sul territorio e ad ambiti materiali condivisi da diversi decisori.

Anche negli ordinamenti federali, in cui i rapporti tra Stato federale e Stati membri erano inizialmente fondati su di un sistema dualista ed in cui il riparto delle competenze degli stessi si fondava sul principio di separazione delle rispettive sfere di competenza²⁹, teso a garantire la salvaguardia delle attribuzioni degli Stati federati e la equiordinazione dei titolari dei poteri pubblici, si è progressivamente assistito all’emergere di una impostazione collaborativa dei rapporti fra Stato federale e Stati membri³⁰, in particolare in relazione all’esercizio congiunto delle rispettive competenze.

In questi ordinamenti, infatti, accanto a criteri formali di riparto delle competenze, sono state adottate clausole di flessibilità³¹, volte a contemperare le

sistemática del medesimo art. 117 Cost. e, più in generale, dall’intero dettato costituzionale, dallo stesso riferimento alle più consolidate esperienze costituzionali”.

²⁹ Si consideri il sistema di ripartizione delle competenze degli ordinamenti americano e tedesco, in cui il principio di separazione delle stesse è costituzionalizzato attraverso l’indicazione di settori di competenza dello Stato federale e la titolarità della competenza residuale in capo agli Stati membri (art. 1, sez. 8 e 10; X emendamento, Cost. Stati Uniti e artt. 70-75).

³⁰ In particolare la dottrina ha ritenuto che l’origine dell’evoluzione in senso cooperativo degli ordinamenti federali fosse da rintracciare nell’affermarsi dello Stato sociale. Per un’analisi più approfondita delle interconnessioni tra la nascita dello Stato sociale e l’affermarsi del federalismo c.d. cooperativo, cfr., fra i molti, A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Reg.*, 1983, 43 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. del diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, 849 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto, Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1991, vol. VI, 282 ss.

³¹ Mi riferisco, in particolare, alla *Commerce Clause* e alla *Supreme Clause* dell’ordinamento americano, all’imponente applicazione della competenza concorrente di cui all’art. 72 della *Grundgesetz* nell’ordinamento tedesco o, ancora, all’individuazione, nell’ordinamento comunitario,

diverse esigenze unitarie e di differenziazione e a venire in soccorso laddove la rigida separazione delle competenze risultava del tutto insufficiente o inadeguata a regolare il sistema.

La leale collaborazione è così divenuta un “elemento caratteristico degli ordinamenti federali e cornice di riferimento”³² per l’esercizio delle competenze dello Stato centrale e degli Stati membri, in quanto in grado di garantire la pariordinazione degli enti che costituiscono l’ordinamento federale e di conciliare le esigenze di autonomia e differenziazione dei singoli enti territoriali con quelle di unità del sistema complessivo.

Indubbiamente anche nell’ordinamento italiano, per il fatto di aver optato per un modello di enumerazione delle competenze statali, il quale nelle esperienze federali citate è andato incontro ad un parziale fallimento, alto è il rischio che si creino “intrecci” funzionali di competenze. Ne consegue che si debbano ricercare e definire nuove forme di raccordo, di collaborazione e di integrazione legislativa tra i decisori politici, tanto più considerato il fatto che le competenze legislative di Stato e Regioni sono state ridefinite sulla base del principio di pariordinazione, secondo cui ciascun legislatore è “sovrano” nel proprio ambito di competenza.

Per il funzionamento complessivo dell’ordinamento sono dunque necessari nuovi elementi e strumenti, che consentano di garantire le rispettive competenze di Stato e Regioni e, al tempo stesso, di tutelare le istanze di differenziazione delle autonomie all’interno di un sistema in cui al legislatore statale sono attribuite, in via esclusiva, competenze funzionali all’unità dell’ordinamento complessivo.

accanto ad un criterio di separazione delle competenze, del principio di sussidiarietà, attraverso i quali si è consentito alla Federazione americana, al *Bund* tedesco e all’Unione di divenire titolari della competenza generale.

³² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, 399, il quale pone altrove in rilievo come l’esigenza di una leale collaborazione fra Stato federale e Stati membri sia “connaturata all’essenza stessa dello Stato federale” (in *Stato federale*, cit., 851).

Si ritiene pertanto che tale “collante” dell’ordinamento³³ non possa che essere il principio di leale collaborazione, in quanto principio che, nella sua formulazione originaria³⁴, presuppone non solo una paritaria e reciproca ordinazione dei decisori politici, ma garantisce la tutela delle sfere differenziate di competenza di ciascun livello di governo. Il principio di leale collaborazione è infatti in grado di mantenere l’autonoma capacità decisionale in capo ai soggetti che ne sono costituzionalmente titolari ed opera sulle modalità di esercizio delle competenze stesse, che devono essere tali da non ledere l’esercizio delle attribuzioni altrui.

Tuttavia se da un lato è apprezzabile il fatto che il legislatore costituzionale nel disciplinare le competenze di Stato e Regioni abbia voluto riconoscere e garantire una più ampia autonomia a queste ultime, dall’altro non si può non criticare il modello di riparto delle competenze prescelto. Emerge infatti sin da subito come problematica la mancata costituzionalizzazione di un criterio di riparto maggiormente flessibile, cui dovrebbe conseguire l’individuazione di valide sedi in cui possa instaurarsi un dialogo cooperativo, elementi, questi, che invece si sono dimostrati indispensabili in tutti gli ordinamenti fondati su una paritaria ordinazione dei livelli di governo.

3.1. Segue ... e nell’allocazione delle funzioni amministrative.

Anche per quanto riguarda i nuovi criteri di allocazione delle funzioni amministrative di cui all’art. 118 della Costituzione, le considerazioni relative alla necessità di una leale collaborazione tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della

³³ O, se si preferisce, come da altri è stato definito, il “grasso che fa scorrere gli ingranaggi” del nuovo Titolo V” (R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 11).

³⁴ Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario si vedano A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 193 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 851 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, 80 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI E. e RIGANO F. (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 416 ss.

Repubblica possono essere analoghe a quelle espone precedentemente. L'articolo novellato, infatti, al primo comma introduce criteri di ripartizione delle funzioni amministrative estremamente flessibili, che "abbandonano" il c.d. "principio del parallelismo" in base al quale, nelle disposizioni costituzionali del 1948, si prevedeva l'attribuzione di funzioni amministrative alle Regioni nelle sole materie individuate indirettamente, tramite il rinvio alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117³⁵.

Se ad una lettura affrettata il nuovo art. 118 può risultare *prima facie* di semplice applicazione, in realtà non è scevro di difficoltà interpretative. La nuova disposizione non prevede più un criterio di attribuzione diretta di funzioni amministrative, ma sancisce infatti una allocazione più flessibile dei poteri amministrativi "mediante il doppio strumento"³⁶ del riparto della potestà legislativa (art. 118, secondo comma, in combinato disposto con l'art. 117) e della

³⁵ È peraltro opportuno precisare come già a partire dalla seconda metà degli anni '90 si è assistito ad un progressivo abbandono del principio del parallelismo per opera delle c.d. leggi Bassanini (l. n. 59/1997 e l. n. 127/1997), attraverso le quali si è affermato il principio secondo cui le funzioni amministrative vengono conferite alle Regioni e agli enti locali anche nelle materie in cui allo Stato spetta la competenza legislativa, salvo un ristretto elenco di materie riservate all'amministrazione statale.

Sul processo di riforma che ha interessato l'ordinamento italiano a partire dal 1997, con l'approvazione delle c.d. leggi Bassanini, e sui principi che l'hanno ispirato, si vedano, senza peraltro esaustività alcuna, AA.VV., *I disegni di legge del Governo in materia di decentramento e semplificazione amministrativa*, in *Le Reg.*, 1996; A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale in Italia*, ivi, 1997, 1067 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, ivi, 329 ss.; ID., *Regioni e "federalismo amministrativo"*, ivi, 2001, 257 ss.; C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme: interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Giuffrè, Milano, 1998; G. FALCON, *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, il Mulino, Bologna, 1998; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, 156 ss.; ID., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 23 ss.; G. ROLLA e T. GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 2000, 90 ss.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Reg.*, 2001, 667 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, 220 ss.

³⁶ Cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1259.

previsione dei principi che regolano questo riparto (art. 118, primo comma), in particolare dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza³⁷.

Un primo profilo da analizzare concerne pertanto il fatto che il nuovo assetto costituzionale si fondi da un lato su di una rigida e separata attribuzione della potestà legislativa allo Stato e alle Regioni, la quale si pone in netta “disarmonia”³⁸, dall’altro, con un’allocazione delle funzioni amministrative fondata sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e sulla clausola della titolarità in via generale in capo ai Comuni delle funzioni amministrative.

L’art. 118 attribuisce infatti in via generale le funzioni amministrative “ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Tra i molti problemi interpretativi conseguenti alla modifica dei tradizionali criteri di riparto delle funzioni amministrative, ci si è interrogati in particolare sulla possibilità per il legislatore statale e per quello regionale, visto il disposto dell’art. 118, secondo comma che individua le fonti deputate all’allocazione delle funzioni amministrative nella legge statale e regionale, di potere avere poteri amministrativi nelle sole materie in cui essi hanno competenze legislative o, invece, anche in materie di competenza dell’altro legislatore.

L’art. 118 stesso, peraltro, è contraddittorio sul punto. Per un verso, sembra acconsentire che, qualora vi siano esigenze unitarie, le funzioni amministrative possano essere attratte al livello di governo superiore, secondo un meccanismo

³⁷ In seguito alle riforme Bassanini, peraltro, tali principi non sono “nuovi” nell’ordinamento italiano, in quanto in base alla legge n. 59 del 1997 il principio generale secondo il quale le funzioni amministrative sono conferite a Regioni ed enti locali è subordinato, nella sua attuazione, proprio alla preventiva realizzazione del principio di sussidiarietà. Sul punto cfr., per tutti, A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001, 96 ss.

³⁸ Cfr., da ultimo, A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislative di disciplina delle stesse*, in *Le Reg.*, 2004, 424; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, 587.

ascendente che si fonda sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall'altro, però, stabilisce nel secondo comma che l'allocazione delle funzioni debba avvenire con legge (statale o regionale), secondo il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.³⁹.

Si aggiunga inoltre che, ad aumentare le incertezze, vi è il fatto che nulla viene ulteriormente specificato per quanto riguarda l'allocazione delle materie che ricadono nella competenza concorrente di Stato e Regioni. La disposizione costituzionale non precisa se il legislatore statale possa conferire funzioni amministrative concernenti tutto l'ambito della materia, privando così i legislatori regionali di una porzione notevole della propria competenza legislativa, o se, piuttosto, debba limitarsi ad allocare il potere amministrativo necessario esclusivamente per l'attuazione e l'esecuzione dei principi fondamentali della materia⁴⁰.

³⁹ Contrario invece al conferimento di funzioni allo Stato, in ambiti materiali in cui esso non abbia anche potestà legislativa, salvo trasferimenti legittimati dalle competenze trasversali statali di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. o dall'attuazione delle norme comunitarie, è G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1260. Dello stesso avviso è A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1312 ss. L'A. ritiene infatti che la fonte per l'allocazione delle funzioni non possa che essere la legge (statale o regionale) che è deputata a regolare le materie a livello legislativo. Ritiene dunque che "ammettere che un soggetto che difetti di potestà legislativa per la disciplina della materia possa intestare funzioni relative a quella materia implica una inammissibile contraddizione". Inoltre, secondo l'A., tale facoltà non sarebbe concessa nemmeno in virtù della clausola di cui al primo comma dell'art. 118. Vale a dire che nemmeno l'esigenza di esercizio unitario o il principio di sussidiarietà potrebbero costituire titolo autonomo di intervento del legislatore, in quanto "l'art. 118, 1° comma, non è norma sulle fonti deputate al conferimento delle funzioni amministrative, bensì solo sulle regole e principi per la loro allocazione. In ogni caso non può essere utilizzato per introdurre deroghe o alterazioni rispetto a quanto esplicitamente previsto dall'art. 117 in punto di spettanza della potestà legislativa".

⁴⁰ Così come A. CORPACI (cfr. nt. precedente), anche R. TOSI pone in luce come spetti alla fonte regionale ripartire le funzioni amministrative tra gli enti locali quando la materia rientri tra quelle di competenza concorrente, in quanto "essa (fonte regionale) meglio dell'altra (fonte statale) potrà tenere conto dei principi cui il riparto deve ispirarsi, ed in modo particolare di quello di differenziazione". L'A. pone peraltro anche in evidenza come, in sede di primo trasferimento delle funzioni, "lo Stato potrà trattenere a sé quelle funzioni che (...) lo richiedano per assicurare l'esercizio unitario" (*La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1240 ss.).

Un secondo profilo di analisi concerne la previsione stessa dei principi di sussidiarietà⁴¹, differenziazione ed adeguatezza⁴², quali principi sulla base dei quali deve essere operata l’allocazione delle funzioni amministrative e che richiedono, a loro volta, che si istituiscano forme e procedure di leale collaborazione⁴³.

⁴¹ Sulla sussidiarietà “verticale” e “orizzontale”, con specifico riguardo al testo della riforma del Titolo V, cfr., senza pretendere completezza, P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, in *Problemi del federalismo*, cit., 251 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. Reg.*, 2002, 453 ss.; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. Reg.*, 2002, 447 ss.; F. PIZZETTI, *L’ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, cit., 153 ss.; G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Reg.*, 2002, 381 ss.; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005.

Per un’ampia analisi del principio di sussidiarietà, con specifica attenzione ai rapporti tra autonomie territoriali e autonomie funzionali, A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit..

Sul principio di sussidiarietà prima della riforma del Titolo V, con riferimento anche al livello comunitario, si vedano, senza presunzione di esaustività, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà ed i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, 7 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405 ss.; A. RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità Europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 1994, 431 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994, 1041 ss.; G. D’AGNOLO, *La sussidiarietà nell’Unione europea*, Cedam, Padova, 1998; A. RINELLA, L. COEN E R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999; G. SORRICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Reg.*, 2000, 1044 ss.; A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001, 13 ss.; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Nonprofit, diritto, management, servizi di pubblica utilità*, 2001, 267 ss.; ID., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 99 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. Reg.*, 2001, 933 ss.; M. MISTÒ, *La sussidiarietà quale principio di diritto ipotattico da Aristotele alla dottrina sociale della Chiesa: per una ricostruzione storico-ideale del concetto*, in *Iustitia*, 2002, 31 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene Ed., Napoli, 2003.

⁴² Sul significato di questi due principi cfr., G. ROLLA, *L’autonomia dei comuni e delle province*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., 159 ss.; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 45 ss.; G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, Giuffrè, Milano, 2003, 1 ss.

⁴³ Appare significativo in tal senso il fatto che in seguito alle leggi Bassanini, tese ad operare un ampio decentramento amministrativo sulla base di quegli stessi principi di sussidiarietà,

Si tratta peraltro di principi la cui applicazione è lasciata alla discrezionalità dello Stato e delle Regioni e che esercitano un forte ruolo di “flessibilizzazione” del sistema amministrativo.

Vi è pertanto un forte grado di discrezionalità del legislatore nella valutazione circa l’esistenza dei requisiti che consentono l’attrazione “verso l’alto” delle funzioni amministrative, vale a dire, così come affermato in Costituzione, dell’esistenza di “esigenze unitarie” che richiedano l’esercizio delle funzioni da parte di un livello di governo superiore a quello comunale. La disposizione costituzionale, infatti, non solo tace 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 complessivo⁴⁴, nonché alla Corte costituzionale la verifica della corretta interpretazione e applicazione della norma.

In secondo luogo, anche i tre principi costituzionalizzati nell’art. 118 comportano un necessario ripensamento dell’assetto complessivo della pubblica amministrazione, in quanto istituiscono un sistema amministrativo che, se vede come titolare generale delle funzioni il Comune, risulta comunque “differenziato ed ulteriormente differenziabile”⁴⁵, informato necessariamente ai principi di buon

differenziazione e adeguatezza ora costituzionalizzati all’art. 118, il sistema delle Conferenze e le procedure di concertazione, siano stati significativamente potenziati.

⁴⁴ La legge n. 131/03, c.d. La Loggia, volta all’attuazione del Titolo V della Costituzione, all’art. 7 specifica quali siano i motivi per cui possa esservi l’esigenza di un esercizio unitario di funzioni, rinvenendoli, in particolare, in “buon andamento, efficienza o efficacia dell’azione amministrativa ovvero (...) motivi funzionali o economici o (...) esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale”. Tuttavia si ritiene che non possa trattarsi di un elenco tassativo, in quanto il legislatore ordinario non può vincolare l’interpretazione di una disposizione costituzionale (così anche M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all’articolo 7, commi 1-6*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, il Mulino, Bologna, 2003, 150) e, anzi, ci si interroga se il requisito dell’esistenza di esigenze unitarie di cui all’art. 118, primo comma, non comporti piuttosto la reintroduzione del limite dell’interesse nazionale di cui al vecchio art. 117 Cost..

⁴⁵ Sul punto si veda M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., il quale pone in luce come le disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 abbiano istituito un nuovo modello di pubblica amministrazione, caratterizzato da un pluralismo istituzionale paritario e dalla definitiva cesura rispetto al passato, in particolare rispetto al binomio “unità amministrativa = unità politica”. Secondo l’A., infatti, la dovuta

andamento, ammodernamento, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione, e nel quale, nel perseguire gli interessi generali della comunità, assume rilievo anche l'integrazione fra pubblico e privato prevista all'art. 118, quarto comma.

L'istituzione di un tale sistema di allocazione delle funzioni amministrative richiede dunque la previsione di ampie forme di cooperazione verticale e orizzontale e di accordi interistituzionali. È infatti implicita nei principi più volte richiamati 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 il più idoneo a soddisfarli.

Tali decisioni richiedono che si instauri un rapporto di collaborazione tra tutti gli attori del sistema, posto che, in primo luogo, non si tratta più di un ordinamento concepito in una logica di tipo gerarchico, quanto piuttosto in una logica di tipo paritario, la quale dovrebbe garantire maggiormente la sfera decisionale di ciascun attore del sistema. In secondo luogo, la discrepanza tra il criterio di riparto delle competenze legislative e quelli di allocazione delle funzioni amministrative, qualora non fosse ricomposta tramite il modello della collaborazione, rischierebbe ancora una volta di portare ad un divario tra la Costituzione formale e la Costituzione materiale, svalutando il ruolo del legislatore regionale, mettendo in crisi il sistema stesso e il principio di legalità sul quale si fonda l'azione della pubblica amministrazione, e rendendo del tutto priva di significato la stessa riforma del Titolo V.

Sin da principio, dunque, la disarmonia e l'inadeguatezza delle nuove disposizioni costituzionali, esigono che cardine per il sistema diventi il principio di

riallocazione delle funzioni amministrative, avente come titolare, in via generale, il livello comunale e locale, comporta innanzitutto un necessario ripensamento dell'organizzazione amministrativa centrale e regionale; la differenziazione, peraltro, "non è un elemento aggiuntivo del sistema che il Titolo V delinea, ma ne rappresenta una implicazione ineliminabile perché discende direttamente dai principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale) e di adeguatezza, perché informa la potestà legislativa e le funzioni amministrative, e perché riguarda non solo l'allocazione delle funzioni ma il loro svolgimento".

leale collaborazione, interpretato non in senso statico, ma come principio dinamico, che garantisca l'effettiva capacità decisionale da parte non solo delle Regioni, nei casi in cui si verifichi un "intreccio" di interessi e di esercizio di competenze legislative con lo Stato, ma anche delle autonomie locali, in particolare nei procedimenti riguardanti il conferimento di funzioni amministrative.

Occorre tuttavia soffermarsi ancora sulle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione per verificare se esse, nonostante siano, come evidenziato, inadeguate sotto il profilo del riparto delle competenze, prevedano elementi di flessibilità, procedure e modalità cooperative, nonché sedi di raccordo interistituzionale attraverso i quali si possa giungere comunque a tutelare la posizione e le attribuzioni costituzionalmente riconosciute ai diversi livelli di governo e, soprattutto, attraverso le quali sia garantito il funzionamento del sistema stesso senza che si debba arrivare a "snaturare" il disegno originario delineato dal legislatore della riforma.

4. Gli elementi di flessibilità esistenti nelle nuove disposizioni costituzionali del Titolo V.

Il campo d'indagine diventa pertanto quasi obbligato e meglio precisato. Si tratta infatti di indagare se la stringente necessità di collaborazione tra i diversi livelli di governo, cui non è stata data adeguata risposta a livello di riparto delle competenze, sia stata presa invece in giusta considerazione dal legislatore costituzionale nelle altre disposizioni del Titolo V o se, invece, vi sia non solo una mancanza di raccordi cooperativi e di opportune sedi di confronto, ma continui anche a delinearsi un modello costituzionale in cui imponente è la supremazia del legislatore statale.

La prima novità di rilievo, ancorché ovvia, è un dato: il fatto, cioè, che sia stato formalmente costituzionalizzato il principio stesso di leale collaborazione⁴⁶. Nel vigore della Costituzione del 1948, infatti, il principio non era che una norma costituzionale non scritta, di elaborazione giurisprudenziale. Esso è comparso nell'ordinamento italiano grazie alla Corte costituzionale, la quale, sin dalle sue prime sentenze, e malgrado non vi fosse alcuna indicazione testuale al riguardo nelle disposizioni costituzionali, ha proceduto alla sua identificazione concettuale. L'importante principio si è venuto poi "plasmando" con l'evolversi della giurisprudenza della Corte, la quale ha continuato negli anni a farvi esplicito e ripetuto riferimento.

La riforma del Titolo V e la nuova formulazione dell'art. 120 secondo comma, con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo, hanno rappresentato il significativo e atteso "giro di boa" testuale. Pur tenendo conto degli importanti, precedenti apporti giurisprudenziali della Corte e della riflessione già svolta in dottrina, occorre ora interrogarsi – in modo almeno più diretto e, forse, più esaustivo – sul portato del principio nella sua nuova formulazione testuale.

Ritengo che, in particolare, siano due le interpretazioni possibili. La prima, di carattere restrittivo, lo assume come principio avente portata limitata e lo ritiene applicabile in maniera circoscritta alle sole ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, così come previsto all'art. 120, secondo comma.

La seconda interpretazione non si limita invece a considerare la leale collaborazione quale principio riferibile unicamente al potere sostitutivo, ma ne consente un'applicazione estensiva, ad ambiti ulteriori. Secondo questa tesi, il principio avrebbe infatti una portata di carattere generale e farebbe riferimento a tutte le disposizioni costituzionali del Titolo V. Esso dovrebbe essere pertanto

⁴⁶ Pongono in evidenza l'introduzione in Costituzione del principio di leale collaborazione, tra gli altri, C. DI ANDREA, *Le parole nuove della Costituzione. Dopo l'entrata in vigore delle modifiche al Titolo V della Parte II*, in *Nomos*, 2001, 166; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 416 ss.; F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul*

esteso al complesso dei rapporti tra Stato e Regioni poiché, come si è già cercato di porre precedentemente in evidenza, si tratta di un principio fondante il nuovo sistema costituzionale delle relazioni tra lo Stato e le autonomie regionali e locali, quale si è venuto a costituire con la riforma del Titolo V. Si tratterebbe dunque di un principio fondante del sistema, che, come tale, dovrebbe trovare applicazione generale e risultare implicito nelle altre disposizioni costituzionali dello stesso Titolo, riformate nel 2001⁴⁷.

Pur non sottacendo che una parte autorevole della dottrina è propensa a ritenere che il legislatore costituzionale non abbia previsto nelle nuove disposizioni costituzionali gli opportuni strumenti e chiare procedure di leale collaborazione⁴⁸,

principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario, in Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello, di P. BILANCIA e F.G. PIZZETTI, Giuffrè, Milano, 2004, 92.

⁴⁷ Ritengono che ci si debba limitare ad un'interpretazione restrittiva del principio di leale collaborazione A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 210; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 865. Entrambi gli autori sostengono infatti che il riferimento, nell'art. 120 Cost., al principio di leale collaborazione non sia estensibile ad altre disposizioni costituzionali e, dunque, non si tratti di un principio di portata generale. Dà invece di tale disposizione un'interpretazione estensiva e pone in luce come si tratti di un principio avente portata generale, tra gli altri, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 419.

Vi è poi chi sostiene come il principio di leale collaborazione “sia immanente al combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost.” (G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Reg.*, 2002, 325) e come la leale collaborazione appaia “ora un'esigenza di sistema, soprattutto alla luce del pluralismo ordinamentale” di cui all'art. 114 Cost. (P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 294).

⁴⁸ Particolarmente critici nei confronti della riforma, nel senso della totale mancanza o, comunque, della inadeguata previsione di una disciplina costituzionale sui raccordi Stato-Regioni ed enti locali, fra gli altri, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, cit., 231 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., 1325 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 845 ss.; L. TORCHIA, “*Concorrenza*” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: *dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Reg.*, 2002, 647 ss.

P. BILANCIA, invece, pone in luce come seppur nella riforma del Titolo V non vi sia un “rafforzamento delle Istituzioni di cooperazione Stato-Regioni”, deve comunque ritenersi che siano state implementate le forme procedurali di intesa, coordinamento e cooperazione (*Verso un federalismo cooperativo?*, cit., 71). Allo stesso modo vi è chi ha sottolineato come “paradossalmente” la riforma abbia posto tra i suoi “principi ispiratori proprio la leale collaborazione”, ma non si è peraltro dato vita ad un sistema che vi dia attuazione, essendo la stessa l. cost. 3/01 “lacunosa” nell'individuare “sedi istituzionali forti a compartecipazione Stato-Regioni”

volti a contemperare le esigenze unitarie con quelle di differenziazione, ritengo più appropriato che alcune significative innovazioni in tal senso vi siano state. O meglio, vi sono disposizioni che prevedono un necessario raccordo tra Stato e Regioni, che sono volte, a mio avviso, a ricercare il punto di equilibrio di un sistema in cui i valori dell'unità e della differenziazione sono fra loro in continua tensione ed in cui, in seguito alla riforma, si è come aperta una "faglia" nella allocazione delle funzioni tra Stato e Regioni e questi elementi di novità sono stati posti proprio per ricomporla, per evitare che vi sia un cedimento del sistema e una sua definitiva rottura.

Prima di procedere alla scoperta degli elementi che, a parer mio, garantirebbero al sistema un carattere di elasticità, è peraltro opportuno evidenziare sin d'ora come permanga un problema di fondo. Il fatto che le modalità di attuazione, di esercizio, se non addirittura gli stessi contenuti di tali strumenti di flessibilità siano stati lasciati dal legislatore costituzionale interamente alla discrezionalità del legislatore statale, mi porta ad affermare come sia stata reintrodotta dalla finestra quella supremazia statale che si era cercato di espungere dal testo costituzionale e, al tempo stesso, in relazione all'attuazione delle disposizioni costituzionali, non di una previsione di collaborazione vera e propria si possa parlare, bensì ancora una volta di "pseudo-collaborazione". Visto infatti il ruolo rilevante che le Regioni e gli enti locali sono venuti ad assumere nel nuovo assetto costituzionale, sembra davvero incoerente la previsione costituzionale di una attuazione e implementazione unilaterale, ad opera solamente dello Stato, delle disposizioni costituzionali.

Venendo all'analisi puntuale delle singole disposizioni costituzionali, un primo elemento di flessibilità del sistema, che consentirebbe di raggiungere un bilanciamento tra istanze di autonomia e differenziazione e esigenze di unità, in particolare tra legislatori regionali e legislatore statale, è costituito dall'*art. 116*,

(P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit.,

terzo comma. Nel prevedere la possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia nelle materie di competenza concorrente e in quelle previste alle lettere l), n) ed s) dell'art. 117⁴⁹, la disposizione costituzionale disciplina un complesso e articolato procedimento, in cui la collaborazione delle Regioni e degli enti locali con lo Stato sembrerebbe essere particolarmente significativa.

La procedura si sviluppa mediante il coinvolgimento degli enti locali ad opera della Regione, tramite la richiesta di un loro parere, e prosegue con la firma di un'intesa tra il Governo nazionale e la Regione interessata. L'intesa dovrà poi essere ratificata dalle Camere a maggioranza assoluta.

Si tratta dunque di una procedura il cui fulcro centrale e fondamento sono rappresentati dall'intesa, che – come è ovvio – può raggiungersi solo con l'ampio coinvolgimento dei soggetti interessati. La necessità di questo complesso procedimento collaborativo è dovuta appunto 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 dunque il coinvolgimento anche degli enti locali ai quali, secondo

299 ss.).

⁴⁹ Sul tema si vedano, fra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., 51 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, cit., 51 ss.; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 63 ss.; G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, cit., 263 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Reg.*, 2003, 419 ss.; A. RUGGERI e C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, cit., 377 ss.; S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 313 ss.

Costituzione, dovranno essere conferite, in via generale, la disciplina e l'esercizio delle funzioni attinenti alla materia che si intende "differenziare".

Vista l'ampiezza delle materie in relazione alle quali potrà essere posto in atto tale procedimento e considerato che esso potrebbe portare al risultato finale di una deroga rilevante al riparto verticale delle attribuzioni costituzionali, ritengo che la procedura costituzionale prevista al terzo comma dell'art. 116 renda partecipi in maniera adeguata gli enti interessati e garantisca un loro coinvolgimento del tutto conforme, a mio avviso, alla posizione da essi assunta nel nuovo ordinamento. Tuttavia tale affermazione può ritenersi pienamente veritiera solo qualora l'approvazione a maggioranza assoluta da parte delle Camere venga intesa – come si ritiene dovrebbe essere – come una semplice ratifica dell'intesa intercorsa tra il Governo e la Regione interessata, senza possibilità alcuna per le Camere di apportarvi emendamenti. Tale interpretazione, invero, non è l'unica possibile, ben potendo, le Camere, apportare significative modifiche all'intesa e, dunque, privare di significato la collaborazione instauratasi in precedenza con i livelli substatali.

Un'altra disposizione costituzionale che in linea generale richiederebbe non solo una partecipazione regionale alle attività e decisioni dello Stato, ma una vera e propria collaborazione tra i diversi enti costitutivi del nostro ordinamento, è la previsione normativa dettata all'*art. 117, quinto comma*, della Costituzione.

La disposizione in esame sancisce che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea".

Si tratta della costituzionalizzazione, di non poco rilievo, della c.d. fase ascendente e discendente della partecipazione regionale alle attività comunitarie⁵⁰,

⁵⁰ In dottrina è stata posta particolarmente in luce l'importanza della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e alla fase discendente dei vincoli comunitari. In modo particolare si sono evidenziati i riflessi e i complessi problemi che conseguono da tale partecipazione, nonché la necessità che si ricerchino forme più flessibili e maggiormente adattabili di tale partecipazione, rispetto a quelle attuali. Si vedano, fra i molti, E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la*

la quale risulta ancora più incisiva laddove introduce una garanzia per le Regioni nei confronti dello Stato, in particolare per il loro necessario coinvolgimento nelle decisioni statali.

La rilevante importanza della norma è però anche di sostanza e di contenuto. L'introduzione, infatti, nell'ordinamento costituzionale del sistema dei limiti derivanti dalla normativa europea e il fatto che entrambi i legislatori – statale e regionale – siano ad essi vincolati in una posizione sostanzialmente parificata rispetto all'ordinamento comunitario, comporta indubbiamente che vi saranno non irrilevanti conseguenze sulla normativa stessa dello Stato e delle Regioni. Non sarà sufficiente la semplice partecipazione del legislatore regionale alle scelte decisionali dello Stato; essenziale sarà invece prevedere procedure effettive non solo di coordinamento, ma soprattutto di collaborazione tra i due legislatori, per dare adeguata attuazione alla normativa comunitaria e al dettato costituzionale stesso, che vuole garantito a ciascun legislatore il proprio ambito di competenza.

Tuttavia la nuova disposizione costituzionale pur avendo introdotto molto opportunamente, nelle materie di competenza regionale, la previsione di una partecipazione regionale alle attività comunitarie, ha assegnato al legislatore

partecipazione alle politiche comunitarie, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 29 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, cit., 115 ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, in *Quad. Reg.*, 2002, 373 ss.; ID., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 913 ss.; A. DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO e E. SCISO, Giuffrè, Milano, 2002, 183 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, cit., 688 ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Reg.*, 2002, 729 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ivi, 555 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, relazione al Convegno su "Federalismi e integrazioni sopranazionali. Unione europea e Mercosur a confronto", Milano, 14-15 dicembre 2005, ora in *federalismi.it*, n. 24/2005; A. SCRIMALI, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quad. Reg.*, 2005, 367 ss.

statale la facoltà di stabilire le procedure⁵¹ volte a ricercare linee comuni da presentare in sede comunitaria e a dare esecuzione a livello interno al diritto comunitario.

Nel caso di specie, a differenza dell'ipotesi di cui all'art. 116, terzo comma, in cui la procedura collaborativa è stata direttamente sancita in Costituzione, il legislatore costituzionale ha dunque individuato nella legge statale di attuazione del quinto comma dell'art. 117, cioè in un atto successivo e di esclusiva spettanza del legislatore nazionale, lo strumento che dovrà disciplinare le procedure collaborative tramite le quali le Regioni potranno partecipare all'esecuzione del diritto comunitario e alle decisioni prese in sede nazionale o europea, circa la formazione degli atti normativi comunitari.

Questo avere esclusivamente assegnato al legislatore statale la titolarità ad individuare la procedura di collaborazione tra lo Stato e le Regioni per l'attuazione dell'art. 117, quinto comma, non corrisponde, a mio avviso, alle attribuzioni riconosciute in Costituzione alle Regioni; lo ritengo anzi oltremodo lesivo delle stesse. Tale compressione delle competenze regionali non appare neppure giustificata dal fatto che lo Stato sia in ultima istanza l'unico soggetto responsabile di fronte alle istituzioni comunitarie, come posto in evidenza dal potere sostitutivo ad esso attribuito nei confronti delle Regioni (art. 117, quinto comma) introdotto ora in Costituzione.

La previsione costituzionale di una legge statale ordinaria di attuazione, senza che sia in alcun modo garantita alle Regioni la possibilità di esprimere la propria

⁵¹Tali previsioni sono contenute in parte nell'art. 5 della legge La Loggia del 5 giugno 2003, n. 131, e, in particolare, nella legge del 4 febbraio 2005, n. 11, contenente "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Per un'analisi del disegno di legge di riforma della legge La Pergola n. 86/1989 presentato dal Ministro Buttiglione, cfr. P. BILANCIA, *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 49 ss.; T. GROPPi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, ivi, 259 ss.; A. PITINO, *La disciplina nazionale dei rapporti tra Regioni e Unione europea: il d.d.l. di modifica della legge n. 86/1989*, in *Quad. Reg.*, 2003, 161 ss.

capacità decisionale nella definizione del suo contenuto, appare pertanto sicuramente lesiva della più ampia sfera di competenza regionale, riconosciuta nella riforma del Titolo V.

La disposizione di cui al quinto comma dell'art. 117, per costituire realmente un elemento di flessibilità del sistema, dovrebbe essere dunque interpretata ed implementata da parte del livello politico ed istituzionale in maniera sistematica con le altre disposizioni costituzionali. Per non essere lesiva delle attribuzioni regionali, la sua attuazione dovrebbe avvenire attraverso la previsione di procedure di tipo collaborativo, che non richiedano solo una mera partecipazione regionale, nel senso della mera facoltà per le Regioni di esprimere pareri non vincolanti per il legislatore statale, ma che dovrebbero piuttosto garantire la loro effettiva capacità decisionale nella fase di attuazione di questa disposizione costituzionale.

Anche in relazione alle funzioni amministrative la Costituzione sembra sancire alcuni elementi di elasticità in quella che appare essere una allocazione già estremamente flessibile delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. L'art. 118, terzo comma, prevede infatti che “la legge statale disciplini forme di coordinamento fra Stato e Regioni” in materia di immigrazione e di ordine pubblico e sicurezza, e inoltre disciplini “forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”⁵².

Si tratta di materie di competenza esclusiva statale, nelle quali il contrasto tra interesse nazionale e interessi regionali può essere assai frequente. Per questi motivi il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno prevedere espressamente la possibilità di forme di coordinamento in tali materie, il che non esclude – come mi sembra possa affermarsi – che tale coordinamento possa essere attuato per altri

⁵² Su tali forme di coordinamento cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2002, 483 ss.; ID., *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*, ivi, 1121 ss. L'A. 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” (p. 1146).

ambiti materiali, rispetto ai quali s'impone una bilanciata composizione delle istanze di autonomia e differenziazione con le esigenze unitarie.

La Costituzione dichiara peraltro espressamente che lo strumento tramite il quale debbano essere definite tali forme di coordinamento sia la legge statale, affidando così alla legislazione dello Stato il compito di implementare, attuare e razionalizzare il sistema costituzionale.

Tuttavia, a differenza delle ipotesi analizzate in precedenza, in questo caso il rimando alla legge statale sembra più che opportuno. Si tratta infatti, come già rilevato, di ambiti materiali tutti di esclusiva competenza legislativa statale. Le Regioni, dunque, si vedono in tal modo riconosciuta in Costituzione la possibilità, ad esse concessa dal livello di governo centrale, di partecipare all'attuazione ed esecuzione di politiche pubbliche, le cui linee fondamentali saranno decise dagli organi centrali dello Stato. Ritengo, dunque, che non si tratti di una disposizione che preveda veri e propri meccanismi collaborativi, ma, come emerge dal dettato costituzionale, di semplici procedure di "coordinamento" dell'amministrazione locale da parte dell'amministrazione centrale o, se si preferisce, di partecipazione delle Regioni ad un'attività propria dello Stato, la quale, tuttavia, può certamente contribuire ad una maggiore elasticità del sistema.

Nonostante non possano qui essere esaminate con l'eshaustività che meriterebbero, un ruolo rilevante sul sistema complessivo hanno inoltre avuto le innovazioni introdotte dalla l. cost. 3/2001, in relazione al sistema finanziario e tributario delle Regioni e degli enti locali.

Il nuovo *art. 119 Cost.*, infatti, è norma assai elaborata e complessa, che ha dato luogo a parecchie e tuttora non sopite controversie interpretative⁵³; ma soprattutto

⁵³ Cfr., tra i molti, M. BERTOLISSI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, relazione al convegno svoltosi a Roma il 9 gennaio 2001, ora in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., 115 ss.; G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., 218 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, 1425 ss.; G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, ivi, 2002, 977 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*:

è norma che, vista la rilevanza delle risorse finanziarie per l'esercizio delle competenze e funzioni degli enti costitutivi della Repubblica, risulta di fondamentale importanza per il funzionamento dell'intero sistema costituzionale. Tuttavia, anche a causa della complessità di tale disposizione, essa stenta ancora a trovare attuazione, pur essendo ormai trascorsi più di cinque anni dalla sua entrata in vigore.

Proprio nel nuovo sistema finanziario dovrebbe tuttavia essere necessario rinvenire gli strumenti di collaborazione necessari per il funzionamento dell'ordinamento. In primo luogo, infatti, il primo comma dell'art. 119 compie una sostanziale equiparazione tra i diversi livelli di governo quanto al sistema finanziario e tributario. Tale equiparazione rimanda certamente alla logica paritaria pretesa nell'art. 114 Cost., dal momento che attribuisce la capacità impositiva non solo allo Stato, ma anche a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

Ne discende, con tutta evidenza, che nella norma stessa è reclamata – sia pure implicitamente – la necessità di una collaborazione tra tutti gli enti istituzionali in essa 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 perchè tra essi è mancato qualsiasi coordinamento.

In secondo luogo, il comma secondo dell'art. 119 stesso indica lo strumento tramite il quale deve essere regolata la capacità impositiva degli enti locali, vale a

dal vecchio al nuovo art. 119 Cost., ivi, 2003, 11 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, ivi, 41 ss.; C. GARBARINO, *La riforma del Titolo V in materia tributaria*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, cit., 331 ss.; F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI e G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, il Mulino, Bologna, 2003, 155 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Reg.*, 2003, 615 ss.; F. PUZZO, *Le nuove Regioni tra autonomia finanziaria e solidarietà*, in *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, cit., 385 ss.; A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giurisprudenza costituzionale*, cit., 150 ss.

dire il “coordinamento della finanza pubblica”. Si noti, peraltro, più in generale, che la competenza legislativa sul coordinamento della finanza pubblica non solo non appartiene in via esclusiva allo Stato, ma che essa è ripartita, *ex art. 117, terzo comma, Cost.*, tra il legislatore statale e quello regionale. Risulta pertanto implicito nel sistema che debba esservi una collaborazione tra i due legislatori nell’esercizio della propria competenza. Quanto invece occorre affermare con più forza, proprio ai fini della tesi qui assunta, è che, nel caso, si tratta di un potere di “coordinamento”⁵⁴ – e dunque di una collaborazione ulteriormente qualificata – il quale si colloca all’interno di un sistema fortemente articolato e flessibile e che richiede, per il suo funzionamento, la ricerca del migliore equilibrio del sistema finanziario e tributario.

Dal testo costituzionale attuale risulta dunque in maniera esplicita che lo strumento collaborativo per raggiungere la coerenza complessiva del sistema della finanza pubblica risiede nella legge sul coordinamento finanziario. Ma 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 pertanto, vista l’autonomia finanziaria garantita a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, nonché le attribuzioni loro riconosciute in Costituzione, dovrà trattarsi di una legge “concertata”⁵⁵.

Anche in questo caso, dunque, potrebbe trattarsi di una disposizione che, se interpretata correttamente dal livello politico-istituzionale, potrebbe consentire il raggiungimento di una maggiore flessibilità nel riparto delle competenze e di una

⁵⁴ Sul tema si veda A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, cit., 339 ss.

⁵⁵ Sul punto si vedano le osservazioni dell’Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, istituita dall’art. 3, lett. *b*), della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), nella cui relazione finale sull’attività svolta, presentata al Governo il 29 settembre 2005, si evidenzia come “nell’ambito degli ordinamenti a struttura federale il coordinamento della finanza pubblica spesso non si esaurisce nell’enunciazione, da parte dello Stato, di principi chiari e condivisi, ma è integrato dalla previsione d’idonee sedi istituzionali, che

collaborazione leale nell'esercizio delle stesse. Affinché ciò possa avvenire, tuttavia, si auspica che la legge sul coordinamento possa essere approvata non in maniera unilaterale da parte dello Stato, ma attraverso un procedimento legislativo a livello statale che coinvolga tutti i livelli di governo. Solo così, infatti, potrà affermarsi il nuovo sistema di finanza statale, rispettoso delle attribuzioni riconosciute a ciascun ente territoriale e, più in generale, in linea con la logica paritaria reclamata dall'art. 114 della Costituzione⁵⁶.

Inoltre non minore rilevanza per la coerenza e l'armonizzazione dell'ordinamento complessivo assume la previsione costituzionale dell'istituzione, con legge statale, di un "fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Le modalità con le quali il livello politico-istituzionale darà attuazione a questa disposizione, infatti, non potranno non incidere sugli equilibri e sui rapporti tra i diversi livelli di governo, consentendo di riconoscere una effettiva e ampia capacità di autonomia finanziaria ai livelli substatali o, all'opposto, consentendo allo Stato di respingere legittimamente ogni ipotesi di cessione di parte del proprio potere impositivo in favore degli altri enti di governo⁵⁷.

Un ultimo elemento che potrebbe contribuire a rendere maggiormente flessibile il sistema delle competenze e, più in generale, i rapporti tra Stato e Regioni è dato, infine, dall'*art. 120, secondo comma*, della Costituzione⁵⁸. Si tratta del potere

garantiscono efficaci procedure di confronto e di concertazione sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria" (in www.astridonline.it, 63).

⁵⁶ Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, 167 e 168, il quale evidenzia come il sistema tributario nazionale, risultante dalle nuove disposizioni costituzionali, sia "abbastanza macchinoso, insufficiente e di non facile realizzazione, sul quale aleggia il nodo irrisolto della mancata istituzione della Camera delle Regioni, la cui funzione di coordinamento e di reciproca consultazione e di formazione di una volontà collegiale difficilmente potrà essere surrogata dal Consiglio delle Autonomie locali (...) o dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali".

⁵⁷ F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, cit., 616 ss.

⁵⁸ Numerosi sono stati peraltro i contributi della dottrina relativi all'introduzione nella Costituzione di un potere sostitutivo spettante al Governo. Tale disposizione, infatti, ha suscitato

sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni o degli enti locali, quando ricorra uno dei presupposti indicati nell'articolo. La sostituzione dovrebbe inoltre avvenire in conformità con i "principi cardine" della riforma costituzionale: con il principio di sussidiarietà, certo; ma, appunto, anche con quello di leale collaborazione.

La dottrina si è ampiamente soffermata sugli ampi problemi interpretativi posti dalla formulazione costituzionale di questo potere. Nel presente contesto, preme soprattutto rilevare come, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, si pervenga ad una deroga temporanea al normale riparto di competenze sancito in Costituzione e come, dunque, quest'ultimo potrebbe essere un elemento di flessibilità per il sistema complessivo di rapporti tra Stato e Regioni.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione riveste peraltro un ruolo fondamentale all'interno di un potere che è volto a garantire più in generale esigenze unitarie, interessi di fondamentale rilevanza nazionale, nonché il funzionamento del sistema stesso⁵⁹. Solo attraverso l'appropriato coinvolgimento dell'ente sostituendo nel procedimento di sostituzione alla luce dei principi ricordati, verrebbero infatti adeguatamente garantite le competenze costituzionalmente riconosciute all'ente in questione e il potere sostitutivo

diverse interpretazioni e pone ulteriori interrogativi se raffrontata con l'art. 117, quinto comma, che sancisce un'ulteriore ipotesi di sostituzione statale. Tra i molti commenti alla norma si vedano, per tutti, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., 183 ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Reg.*, 2001, 1357 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 216 ss.; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Reg.*, 2002, 1325 ss.; A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebung*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, cit., 653 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 301 ss.; ID., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 733 ss.

⁵⁹ In questo senso G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, cit., 641. L'A. pone in rilievo come la funzione del potere sostitutivo si sia progressivamente modificata nel tempo, finendo per divenire "uno strumento al quale si ricorre per assolvere a compiti di impulso, di garanzia della funzionalità complessiva del sistema delle autonomie".

ricoprirebbe così un ruolo di effettivo elemento di flessibilità del sistema e non sarebbe invece un'ulteriore occasione di affermazione della superiorità statale rispetto ai livelli substatali.

Senza dubbio la flessibilità che si verrebbe ad istituire con l'esercizio del potere sostitutivo giocherebbe a favore di un accentramento del sistema, ma sarebbe pur sempre un elemento di flessibilità necessario per il funzionamento complessivo dell'ordinamento e che, in quanto tale, garantirebbe che non si giunga ad un punto di rottura e di crisi del sistema stesso.

Purtroppo però, una volta ancora, le procedure volte a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione non sono state definite direttamente in Costituzione. La Carta fondamentale statuisce invero che sarà il legislatore ordinario a doverle prevedere in apposita legge di attuazione⁶⁰.

Pur essendo una legge adottata discrezionalmente dal legislatore statale, si tratterà tuttavia di legge statale diversa da quella precedenti. L'art. 120 della Costituzione ne anticipa infatti e quasi ne predetermina il contenuto: esso stabilisce infatti che i poteri sostitutivi previsti debbano rispettare il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Impone insomma un contenuto costituzionalmente obbligatorio alla legge di attuazione, tentando così di garantire indirettamente la posizione riconosciuta in Costituzione agli enti substatali.

⁶⁰ La disposizione di attuazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione è l'art. 8 della legge La Loggia. Per un primo commento alla norma attuativa si vedano V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., 172 ss.; C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (Commento all'art. 8)*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., 157 ss.; A. BURDASCO, *Commento all'articolo 8*, in *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia'*, cit., 210 ss.

In particolare la leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi si esplica nel dare, da parte dell'ente sostituito, un congruo termine all'ente sostituendo, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari. E' inoltre previsto che vi sia un'audizione dell'ente sostituendo, in modo che sia così garantito un coinvolgimento nel procedimento di sostituzione e nell'adozione degli atti sostitutivi. I provvedimenti sostitutivi, inoltre, dovranno essere proporzionati alle finalità perseguite.

Dalla sintetica analisi delle precedenti disposizioni costituzionali si evince come il legislatore della riforma, a fronte di un riparto delle competenze poco dinamico e a uno scardinamento rispetto al passato del sistema delle fonti, abbia proceduto ad inserire nel testo costituzionale alcuni elementi e clausole che contribuiscono indubbiamente ad attribuire ai rapporti tra Stato e Regioni una maggiore stabilità. In particolare la previsione di elementi di flessibilità del sistema garantirebbe il contemperamento tra le esigenze di unità, alle quali non può più soccorrere la funzione unificante della legge statale, e le istanze di autonomia, spesso ancora imbrigliate nelle maglie di un livello di governo statale troppo accentratore.

Come si è peraltro posto in rilievo, il legislatore della riforma ha rimesso al solo legislatore statale la facoltà di attuare e implementare le disposizioni costituzionali in cui questi elementi di flessibilità trovano collocazione, lasciando così allo Stato la scelta (unilaterale) sulle modalità con cui rendere partecipi in questa attività i livelli substatali. Insoluto rimane dunque, almeno sul piano della Costituzione formale, il problema di una perdurante posizione di supremazia dello Stato rispetto agli altri enti “costitutivi della Repubblica”.

5. L'occasione mancata di costituzionalizzare un'effettiva collaborazione tra Stato e Regioni e la necessaria implementazione degli elementi di flessibilità indicati in Costituzione.

Dall'analisi delle disposizioni costituzionali sin qui svolta si può dunque concludere che nelle disposizioni del Titolo V vi sarebbero in realtà alcuni elementi che lascerebbero presupporre l'istituzione di un sistema collaborativo tra gli enti costitutivi della Repubblica, ma soprattutto unici in grado di garantire, vista l'assenza di elementi unificanti, il funzionamento stesso del sistema, posto che appaiono essere il punto di partenza per risolvere la mai sopita antinomia tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione.

Tali strumenti e sedi necessitano tuttavia, così come le stesse disposizioni costituzionali sanciscono, di una successiva opera di implementazione e attuazione da parte del legislatore ordinario, più sovente del solo legislatore statale, lasciando emergere una tensione interna alla stessa Costituzione. Da un lato, infatti, essa si fa portatrice di un regionalismo fortemente decentrato, che vorrebbe innovare profondamente rispetto al passato, riconoscendo un ruolo rilevante alle Regioni e agli enti locali quali soggetti “attivi” del sistema: non più enti con un’autonomia prevalentemente amministrativa, soggiogati ad uno Stato accentratore, bensì con una propria capacità decisionale in ampi settori dell’ordinamento.

Dall’altro, peraltro, la riforma evidenzia elementi di flessibilità del sistema che richiedono uno sviluppo da parte del solo livello statale, risultando così ancora ancorata ad una visione Stato-centrica dei rapporti Stato-Regioni e concedendo, al primo, ampi spazi di manovra e la possibilità, come nel passato, di definire e limitare in misura notevole l’autonomia delle Regioni, la quale può dirsi pertanto solo potenzialmente accresciuta. L’impressione è quindi che con la riforma del Titolo V si sia voluto dare una “accelerata” al processo di decentramento, ma non si sia riusciti a dare direttamente alle disposizioni costituzionali quella forza necessaria per renderlo pienamente effettivo.

Dunque, così come sottolineato dalla dottrina⁶¹, il legislatore costituzionale ha piuttosto preferito “fuggire dalla decisione”, rimettendo a quello statale la successiva specificazione delle modalità e delle procedure di funzionamento di elementi collaborativi solo “suggeriti” in Costituzione e attribuendo implicitamente allo Stato, nel pur accentuato e paritario policentrismo ordinamentale, il mantenimento di una posizione sovrana nei confronti degli altri livelli di governo.

⁶¹ Emblematica è l’affermazione di A. D’ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Reg.*, 2002, 306, il quale sottolinea la “tecnica della fuga dalla decisione di cui ha fatto uso il legislatore costituzionale”.

Ritengo peraltro che proprio l'immutato art. 5 della Costituzione, nel richiedere che la Repubblica adegui "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", implichi che l'elaborazione di questa normativa di implementazione e attuazione della riforma necessiti di una imprescindibile partecipazione delle Regioni e degli enti locali. Tale partecipazione dovrà inoltre essere certamente differente da quella concepita nel precedente assetto costituzionale, nel senso che essa dovrà essere volta a garantire a tutti i livelli di governo la possibilità di esprimere e far valere la propria autonomia decisionale e le proprie attribuzioni, anziché trasformarsi in una mera compensazione dovuta alla compressione della propria sfera di competenza da parte del livello di governo statale.

La riforma del Titolo V, per essere pienamente attuata, richiede quindi non solo un notevole impegno nella sua interpretazione e sistematizzazione, ma anche uno "sforzo di completamento e implementazione"⁶² da parte di tutti i livelli di governo, e dello Stato in particolare, nella realizzazione di opportuni strumenti di raccordo e collaborazione.

Giova dunque, a questo punto dell'indagine, analizzare il ruolo che ha avuto in questi anni il sistema politico-istituzionale, esaminando, in particolare, non solo se tale attività di attuazione, implementazione e, in ultima analisi, di razionalizzazione dell'ordinamento sia stata portata a termine, ma soprattutto se e in che modo si sia data attuazione a quegli elementi che potrebbero garantire una maggiore flessibilità del sistema e se, nell'esercizio di implementazione delle disposizioni costituzionali, la posizione e le attribuzioni costituzionali degli enti substatali siano state rispettate

6. Prime iniziative di attuazione generale della riforma costituzionale: il c.d. "Accordo interistituzionale sul federalismo".

In una prima fase di “messa a punto” del sistema, la necessità di dare seguito alla riforma e di attuare le nuove disposizioni costituzionali è stata condivisa in maniera diffusa nel nostro Paese: in dottrina, nell’opinione pubblica e – quanto qui rileva maggiormente – a livello politico-istituzionale. Tant’è che, anche dopo il mutamento della maggioranza governativa che aveva proposto la revisione costituzionale del 2001, vi sono state chiare manifestazioni della intenzione e della volontà di dare seguito ad essa.

Di fronte al nuovo assetto delle autonomie territoriali e ai nuovi rapporti tra Stato e Regioni delineati in Costituzione, si era assunta in particolare la consapevolezza che non potesse più trattarsi di una riforma “imposta” dal livello di governo centrale, ma che essa dovesse essere “plasmata” sulla realtà effettiva e venire adattata alle esigenze e peculiarità del Paese. Non avrebbe più dovuto verificarsi quanto era già accaduto in passato: un’interpretazione unilaterale, ad opera del solo Stato, delle disposizioni costituzionali e delle modalità di realizzazione dell’istituto delle Regioni, con lo scontato risultato non solo di una considerevole riduzione dell’autonomia attribuita a queste ultime, ma anche della definizione e delimitazione da parte dello stesso livello statale, anziché della Costituzione, dell’autonomia regionale.

Vista la portata della riforma del 2001 e le profonde innovazioni delineate in Costituzione, ci si è dunque resi conto della necessità di avviare un confronto tra tutti i livelli di governo, al fine di pervenire ad una valutazione concertata dei temi e degli aspetti più delicati delle novellate disposizioni costituzionali, per scongiurare il rischio di ricadere in errori del passato.

⁶² Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, cit., 1191.

Il 20 giugno 2002 è stato pertanto stipulato un Accordo interistituzionale⁶³ volto a dare seguito al processo di adeguamento del sistema alle nuove disposizioni costituzionali e finalizzato alla ricerca della più ampia convergenza sul nuovo testo della Costituzione, per poter pervenire, appunto, a soluzioni il più possibile condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione sollevate dalla riforma.

L'Intesa, in realtà, non è stata però pensata per la immediata attuazione delle disposizioni costituzionali; in essa cioè non sono stati in alcun modo affrontati direttamente, né tanto meno risolti, i tanti problemi interpretativi e le complesse questioni derivanti dalle singole disposizioni del Titolo V⁶⁴. Tra le finalità dell'Accordo figurava invece come preminente la necessità di un “doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale”.

Essa ha avuto dunque indubbiamente il pregio di rappresentare un chiaro esempio dell'ampio orizzonte e della prospettiva di *governance* nel cui ambito si ritiene avrebbero dovuto essere realizzate l'implementazione e la sistematizzazione della riforma costituzionale. Colpisce infatti, in primo luogo, il contenuto stesso dell'Intesa, caratterizzata dal fatto di essere un vero e proprio accordo tra gli enti costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114 della Costituzione, i quali hanno concordato e predisposto un programma-quadro concertato e condiviso di obblighi e di impegni reciproci nell'adempimento delle rispettive attribuzioni costituzionali.

Per quanto concerne poi le modalità organizzative è significativo che l'Intesa abbia individuato obbligatoriamente nella Conferenza unificata la principale “sede

⁶³ Si tratta dell'Accordo recante “Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”, firmato il 20 giugno 2002 e preceduto da una sua prima concretizzazione in sede di Conferenza unificata il 30 maggio 2002.

⁶⁴ L'Intesa è analizzata in maniera puntuale da F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Reg.*, 2002, 660 ss., il quale ne illustra anche i principali limiti.

istituzionale di confronto”, in quanto luogo privilegiato in cui tutti i livelli di governo sono riuniti. Secondo quanto stabilito nell’Accordo, le riunioni della Conferenza avrebbero infatti dovuto avere carattere periodico e costituire il momento di “confronto politico, di valutazione, di indirizzo e di verifica per l’attuazione dell’intesa”. In essa vi era infine il dichiarato impegno a ricercare “ulteriori azioni coordinate, proponendo del caso anche eventuali nuovi strumenti di collaborazione e di intesa”.

In sostanza, quindi, l’Accordo sembrava prendere atto di quell’esigenza alla quale si faceva riferimento nei paragrafi precedenti, cioè della necessità di procedere ad un’attuazione non unilaterale e stato-centrica del modello delineato in Costituzione, bensì concertata e “partecipata” da tutti i soggetti costitutivi della Repubblica. Sotto il profilo della collaborazione e della *governance* l’Intesa appare dunque “all’avanguardia” perché individua, in un periodo di incertezza del sistema complessivo, un momento di forte concertazione tra i diversi livelli di governo.

Soprattutto, tale Accordo, proprio per il processo politico che l’ha preceduto e accompagnato, ha saputo interpretare correttamente lo “spirito” della riforma, nel senso che con esso è stato messo in atto un meccanismo di “concertazione” tra tutti i livelli di governo in relazione alle scelte politiche da adottare per l’attuazione della riforma. La conclusione dell’Accordo in questione ha così costituito, senza dubbio, un punto di contatto paritario tra enti, senza che si imponesse una sovraordinazione dello Stato rispetto a tutti gli altri; ha realizzato inoltre un primo passo nella direzione di quello che avrebbe dovuto essere l’atteggiamento più coerente con il dettato costituzionale: il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, a partire da quello comunale sino a quello statale, nell’attuazione delle disposizioni costituzionali, nel tentativo di realizzare quella collaborazione di risultato che sta a fondamento del nuovo sistema policentrico delle autonomie.

Tale Intesa, tuttavia, non ha avuto sostanzialmente seguito. La parte dell’Accordo concernente il punto forse più importante per l’implementazione del modello delineato in Costituzione, l’attuazione del federalismo fiscale non è sino

ad ora stata concretizzata, in quanto la Conferenza mista in esso prevista non è stata istituita e, ad oggi, nonostante la previsione nella legge finanziaria del 2003 di un'Alta Commissione di studio per la definizione dei principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario⁶⁵, il nuovo art. 119 della Costituzione e il sistema della finanza pubblica da esso previsto attendono ancora di essere attuati.

Il motivo principale per il quale l'Accordo non ha trovato seguito è tuttavia costituito dal fatto che sin dagli ultimi mesi del 2001 è stata avviata un'iniziativa governativa volta alla presentazione di un disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha trovato poi attuazione nella legge La Loggia n. 131 del 2003, e perché contemporaneamente il Governo presentava un altro disegno di legge⁶⁶, che

⁶⁵ In particolare l'art. 3, lett. b) della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003) ha istituito un'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), con il compito di indicare al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione", sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Unificata da Stato, regioni ed Enti locali in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Dopo l'avvenuta indicazione e la nomina dei componenti della Commissione (9 aprile 2003), raggiunto un accordo tra Regioni ed enti locali (18 giugno 2003) sulle linee fondamentali del federalismo fiscale, non si è tuttavia riusciti a raggiungere un accordo in seno alla Conferenza Unificata. La Commissione si è dunque trovata nella contraddittoria situazione di dover ultimare i lavori entro il 30 settembre 2004 e di non poterli al tempo stesso terminare per mancanza dell'accordo di cui sopra. La Commissione ha dunque deliberato di iniziare comunque i lavori, assumendo come criteri di fondo il dettato costituzionale e il documento sul quale avevano convenuto Regioni ed enti locali, ed il 29 settembre 2005, pur non essendo riuscita a concludere i propri lavori (nonostante la proroga di un anno concessa dall'art. 1 *quinquies* della legge n. 257/2004), ha fornito comunque una Relazione di sintesi sull'attività svolta sino a quel momento.

Sul punto si vedano, in particolare, S. MANGIAMELI, *L'attuazione della riforma del Titolo V Cost. L'Amministrazione: tra Stato, Regioni ed Enti locali*, relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", Roma, 30 giugno 2004; F. PICA, *L'Alta Commissione di studio e il decentramento istituzionale*, in *Rivista dei tributi locali*, 2003, 457 ss.

⁶⁶ Si tratta del disegno di legge costituzionale n. 2554 - B recante "Riforma dell'ordinamento della Repubblica", approvato in prima deliberazione dal Senato il 25 marzo 2004, modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004, nuovamente approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione dal Senato il 23 marzo 2005. Successivamente il testo di legge costituzionale è stato approvato, senza modificazioni, in seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16 novembre 2005. Il testo della legge costituzionale – pubblicato nella *Gazz. Uff.* del 18 novembre 2005, n. 269 –, è stato peraltro sottoposto a referendum costituzionale il 25 e 26 giugno 2006, con una pronuncia negativa da parte del corpo elettorale.

si proponeva un'ulteriore revisione costituzionale, la quale, tra l'altro, prevedeva la modifica delle stesse disposizioni del Titolo V alle quali si cercava faticosamente di dare attuazione.

Anziché ad una attuazione *condivisa* della riforma, fondata su raccordi di tipo settoriale e in grado di coinvolgere in modo *flessibile e differenziato* i soggetti e gli ambiti territoriali di volta in volta interessati, come presupposto nell'Accordo del 2002, il legislatore statale ha dunque preferito procedere ad una attuazione *uniforme, accentrata e imposta* agli enti substatali, così come avvenne già negli anni Settanta per l'attuazione dell'ordinamento regionale.

Senza dubbio, questo mutamento di prospettiva è dovuto in buona parte alle vicende del sistema politico italiano e, in particolare, al fatto che benché l'*iter* del disegno legislativo della riforma del 2001 fosse iniziato con il consenso di maggioranza ed opposizione, nel prosieguo dei lavori parlamentari l'accordo politico si ruppe e il testo fu approvato pochi giorni prima dello scadere della XIII legislatura con soli quattro voti di maggioranza.

Una volta cambiata poi la maggioranza governativa (XIV legislatura), quest'ultima si è trovata a dover attuare una riforma che non aveva condiviso e che continuava a non condividere e, dunque, ha preferito proporre un nuovo disegno di revisione costituzionale piuttosto che ricercare il consenso condiviso di tutte le forze politiche e degli altri livelli di governo⁶⁷, per giungere al funzionamento del sistema e per darvi maggiore coerenza.

⁶⁷ È proprio in seguito alla riforma costituzionale del 2001, infatti, che parte della dottrina ha posto in rilievo come sia necessaria una riforma del procedimento di revisione costituzionale, richiedendo una più ampia maggioranza politica per consentire che si giunga così alla riforma della Costituzione solo dopo aver ottenuto un consenso ampio e trasversale sulla stessa da parte di tutte le forze politiche, come quello che aveva accompagnato la formazione della Costituzione repubblicana (cfr., fra i molti, E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare la Costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995; F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passagli Ed., Firenze, 2004; M. SICLARI, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2).

Certamente tale richiesta è in parte conseguente alla modifica, in senso maggioritario, nel 1993 del sistema elettorale, il quale contribuisce a rendere maggiormente raggiungibile dalla coalizione

Dopo un primo tentativo di concertazione sul tema dell'attuazione della riforma costituzionale, le istituzioni statali hanno dunque optato non solo per una nuova strada, ma hanno assunto un atteggiamento opposto, di imposizione delle proprie scelte e di sostanziale paralisi del sistema.

7. La sostanziale incompiutezza delle scelte politico-istituzionali espresse, in particolare, nella legge La Loggia n. 131 del 5 giugno 2003.

Nella seduta del 14 giugno 2002 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge (c.d. La Loggia) volto all'adeguamento della Repubblica italiana alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Presentato dal Ministro per gli affari regionali, La Loggia, il disegno di legge n. 1545 è stato poi approvato dal Parlamento il 5 giugno del 2003 con la legge n. 131/03.

Visto il nuovo assetto costituzionale realizzatosi con la riforma del 2001, la legge La Loggia si poneva principalmente due obiettivi: da un lato, adeguare l'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali immediatamente operative; dall'altro, adottare le disposizioni consequenziali, previste o implicate dalla modifica costituzionale, per dare concreta attuazione alla riforma.

Per quanto riguarda i contenuti, la legge La Loggia affronta diversi aspetti relativi alla riforma del 2001⁶⁸. In particolare, relativamente alla potestà legislativa

al governo, il *quorum* richiesto della maggioranza assoluta (sul punto cfr. T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in corso di pubblicazione in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Utet, Torino, 2006). Le riflessioni sul tema andrebbero forse riviste dopo l'approvazione del nuovo sistema elettorale per la Camera e il Senato con la L. n. 270 del 2005, il quale, già alla sua prima applicazione alle elezioni dell'8 e 9 aprile 2006, ha dimostrato come non sia scontato per la coalizione vincitrice raggiungere una propria maggioranza all'interno di entrambe le Camere.

Cfr. inoltre E. CHELI, *Lo Stato costituzionale, radici e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 15, il quale sostiene che "la Costituzione appartiene (...) a tutti i cittadini e va di conseguenza sottratta alla disponibilità della maggioranza, anzi deve operare essenzialmente come un sistema di limiti alla maggioranza".

⁶⁸ Per un'analisi dettagliata delle singole disposizioni della legge La Loggia si rimanda, in particolare, a Legge "La Loggia". *Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., con contributi di F. BASSANINI, P. BILANCIA, G. BUONOMO, V. CERULLI

dello Stato e delle Regioni, provvede a precisare la reale consistenza dei vincoli di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con specifico riferimento a quelli derivanti dagli obblighi internazionali. Inoltre essa interviene nell'ambito della competenza legislativa concorrente, conferendo la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalle legge vigenti e per la predisposizione di testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale.

In relazione agli enti locali prevede una delega al Governo per l'individuazione delle loro funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, nonché per la revisione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali⁶⁹. Essa inoltre provvede ad attuare le disposizioni costituzionali relative ai loro poteri normativi.

Particolarmente rilevanti sono le disposizioni attuative relative all'attività internazionale delle Regioni e alla loro partecipazione in materia comunitaria, volte ad assicurare una partecipazione informata delle Regioni al procedimento di formazione degli atti comunitari e a confermare la possibilità per le stesse di dare

IRELLI, L. CIAURRO, C. CITTADINO, S. PIANA, C. PINELLI, F. PIZZETTI e L. VANDELLI; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, con contributi di R. BIN, M. CAMMELLI, P. CARETTI, M. CARLI, A. CORPACI, G. FALCON, C. MAINARDIS, M. MALO, G. PITRUZZELLA, F. PIZZETTI e L. VIOLINI; P. CAVALERI e E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia'*, Giappichelli, Torino, 2004, con contributi di C. ALVISI, A. BURDASCO, Q. CAMERLENGO, M. CARTABIA, P. CAVALERI, A. CONCARO D. CORLETTI, E. CRIVELLI, M. GOLA, E. LAMARQUE, N. LUPO, V. ONIDA e M.A. SANDULLI.

⁶⁹ Successivamente a tale delega, il Ministero degli interni ha provveduto ad istituire un Comitato tecnico-scientifico, il c.d. Comitato Vari, per lo studio delle questioni relative alla suddetta delega legislativa, alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, alla definizione dell'ordinamento delle Città metropolitane e all'individuazione dei criteri in materia di controllo interno e di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Tale Comitato ha concluso i suoi lavori presentando il 6 febbraio 2004 una relazione (pubblicata sul sito del Ministero, www.interno.it) nella quale sembrava potersi evincere come poche delle questioni riguardanti gli enti locali avessero trovato adeguate soluzioni.

A più di un anno da tale relazione, tuttavia, il 2 dicembre 2005 il Consiglio dei Ministri ha esaminato in via preliminare, ed approvato, su proposta del Ministro dell'Interno Pisanu, lo schema

immediata attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di propria competenza. Tuttavia, è opportuno precisare che la legge La Loggia, anziché affrontare direttamente tutti gli aspetti relativi alla c.d. fase ascendente e discendente del diritto comunitario, ha preferito rimandare ad un'ulteriore legge⁷⁰ l'attuazione di alcuni aspetti relativi alla fase ascendente e, per intero, di quelli relativi alla fase discendente.

La legge La Loggia prevede ancora che, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni provvedano con proprie leggi a conferire le funzioni amministrative, tenendo conto delle esigenze di unitarietà dell'ordinamento, della competenza istituzionale dei Comuni e delle attribuzioni delle autonomie funzionali, ferme restando, ovviamente, le funzioni fondamentali degli enti locali. Certamente rilevante è anche la previsione secondo cui lo Stato e le autonomie locali dovranno dare attuazione, ciascuno nel proprio ambito, al principio di sussidiarietà orizzontale.

L'articolo 8 della legge disciplina poi l'esercizio del potere sostitutivo del Governo per le finalità indicate dal nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione, prevedendo una procedura che garantisca il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

La La Loggia sancisce inoltre il regime dei ricorsi alla Corte costituzionale in conformità a quanto disposto dal nuovo art. 127 della Costituzione, l'istituzione del rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie territoriali, e regola gli effetti e le ricadute delle novità introdotte per le Regioni a statuto ordinario nei confronti di quelle a statuto speciale.

Si deve infine sottolineare come anche la legge La Loggia abbia tralasciato del tutto di affrontare una delle problematiche di importanza fondamentale per il

di decreto legislativo attuativo delle deleghe conferite al Governo dall'art. 2 della legge n. 131 del 2003.

⁷⁰ Si tratta in particolare della legge n. 11 del 4 febbraio 2005 di modifica della legge La Pergola, la quale, tuttavia, si è dimostrata anch'essa inadeguata rispetto al nuovo assetto costituzionale.

sistema complessivo: l'attuazione del federalismo fiscale. Si tratta di mancanza di non poco rilievo: solo nel momento in cui il sistema della finanza pubblica sarà messo "a regime" e, dunque, solo quando la distribuzione delle risorse del Paese sarà coerente con le nuove attribuzioni statali, regionali e locali, potrà realmente pensarsi di dare piena attuazione alla riforma.

Quanto al profilo metodologico, la legge La Loggia presenta un limite fondamentale. Essa, anche a causa dell'ostruzionismo della stessa maggioranza governativa e della contemporanea progettazione di una "riforma della riforma"⁷¹, più che rappresentare una legge effettivamente attuativa delle nuove disposizioni costituzionali, ha meramente provveduto a pianificare l'attuazione del Titolo V, rimandando ad ulteriori sedi ed atti la definizione di non poche questioni.

Così, ad esempio, gli artt. 1, 2 e 3 prevedono futuri interventi, sotto forma di legislazione delegata per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, per l'individuazione delle funzioni fondamentali e la revisione del Testo Unico sugli enti locali, e per la compilazione di Testi Unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente. Gli artt. 4 e 7 rimandano poi ad una futura legislazione statale e regionale; l'art. 5 ad accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-Regioni; così come l'art. 7, secondo e terzo comma, rimanda a provvedimenti legislativi o amministrativi basati su accordi da concludersi in sede di Conferenza unificata.

Le sedi e gli atti attraverso i quali l'attuazione e l'implementazione del Titolo V dovrebbero svolgersi risultano inoltre essere sostanzialmente tutti in continuità con il passato, legati cioè ad un periodo e ad un sistema in cui la legislazione e la giurisprudenza avevano confermato ed accentuato la superiorità del livello statale sugli altri livelli di governo. Il limite è stato dunque quello di non avere previsto

⁷¹ L'ostruzionismo fu tale da fare affermare che l'approvazione della legge La Loggia fu particolarmente "travagliata" (cfr. L. VANDELLI, *Introduzione. L'attuazione della riforma del titolo*

nuove procedure di collegamento tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e di aver fatto invece riferimento a quelle consuete del passato e, in particolare, ai pareri ed accordi, sovente di tipo “debole”, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata.

Il legislatore della La Loggia, in altre parole, nell’attuare le disposizioni costituzionali non ha tenuto in debito conto il fatto che la riforma del Titolo V non ha comportato semplicemente una “trasposizione” a livello costituzionale della riforma Bassanini. Nell’ambito del processo che aveva portato ad un “federalismo a Costituzione invariata”, infatti, certamente positivi erano stati i raccordi previsti tra Stato e Regioni, in particolare l’utilizzo delle sedi delle Conferenze, poiché si era operato nel senso di giungere ad un ampio decentramento di funzioni statali alle Regioni e agli enti locali.

Nella riforma del 2001 del tutto diverso appare invece l’intento del legislatore costituzionale, tanto che la si è potuta autorevolmente definire come una revisione che conduce piuttosto ad un “regionalismo legislativo”⁷², che enfatizza l’autonomia decisionale delle Regioni e che accentua la necessità di ponderare le esigenze unitarie espresse a livello statale con le istanze di autonomia del livello regionale.

Più opportuna sarebbe stata pertanto l’individuazione di nuove modalità partecipative delle Regioni ai processi decisionali statali, anziché riproporre soluzioni che tendono ad esautorare completamente gli organi legislativi, nazionali e regionali. In un sistema in cui, infatti, viene sottolineata sin dai primi articoli della Costituzione la parità degli enti costitutivi della Repubblica ed in cui, soprattutto, ampia rilevanza viene data al legislatore regionale, il concentrare i momenti collaborativi tra Stato, Regioni ed enti locali in capo agli organi esecutivi sembra contrastare con lo spirito stesso della riforma.

V e le prospettive della legge 131, in AA.VV., Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Maggioli Ed., Rimini, 2003, 7).

Tali forme di collaborazione, infatti, se potevano funzionare nel periodo successivo al decentramento amministrativo, in cui le Regioni e gli enti locali erano i principali esecutori della normativa statale, non pare possano garantire adeguatamente la nuova posizione da questi assunta nell'ordinamento. In un sistema in cui il legislatore regionale non solo è stato parificato a quello statale, ma è anche divenuto in linea teorica il decisore generale, ed in cui i Comuni rappresentano in generale il "cuore amministrativo"⁷³ della Repubblica, dovrebbe essere loro riconosciuta una partecipazione più ampia e adeguata. Una partecipazione, cioè, che si avvicini il più possibile, data la perdurante mancanza di una seconda Camera delle Regioni, ad una forma di "codecisione paritaria" tra gli enti interessati.

Gli accordi conclusi nelle sedi previste dalla La Loggia risultano invece essere sovente strumenti del c.d. *soft law*, per mezzo dei quali sono i soli esecutivi a decidere e ad esserne politicamente vincolati, senza che il legislatore nazionale e quello regionale vengano realmente coinvolti e possano esprimere la propria autonomia decisionale.

Non si può quindi pienamente definire il sistema delle Conferenze come sistema caratterizzato dalla collaborazione in senso stretto; se esso ha certamente contribuito a realizzare "effettivi momenti di concertazione" e di "governo integrato e condiviso"⁷⁴, sarebbe a mio avviso più opportuno parlare, specie visto il rinnovato disposto costituzionale, di "pseudocollaborazione"⁷⁵.

⁷² Cfr. F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002, 86.

⁷³ Cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, 215.

⁷⁴ Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Reg.*, 2000, 484.

⁷⁵ Si vedano sul tema, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XXXIX, 343 ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Reg.*, 1995, 855; F.S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'ATENA e P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, 339 ss.

Ciò non esclude, ed anzi lo si auspica fortemente, che il sistema delle Conferenze possa informarsi ai principi della riforma e adeguare la propria struttura e i propri metodi decisionali alla innovata posizione costituzionale assunta dalle autonomie locali. Molto dipenderà certamente dal modo con cui il Governo interpreterà il dettato costituzionale e modulerà la partecipazione regionale e locale all'interno delle diverse Conferenze.

Senza considerare che, sovente, i momenti di raccordo tra livelli di governo previsti dalla normativa di attuazione comportano il superamento delle garanzie previste in Costituzione nei confronti dei livelli di governo substatali⁷⁶.

La legge La Loggia non ha dunque provveduto ad attuare direttamente la riforma costituzionale e non ha nemmeno individuato nuovi meccanismi e strumenti collaborativi, necessari invece per garantire pienamente la posizione costituzionale assunta dalle Regioni e dagli enti costitutivi della Repubblica in seguito alla riforma del Titolo V.

⁷⁶ In relazione alla delega per la ricognizione dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente, per esempio, sin dai primi commenti alla La Loggia (P. CAVALERI, *Commento all'articolo 1*, in *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia'*, cit., 14) è emerso criticamente come non appaia conforme al nuovo dettato costituzionale l'aver affidato al Governo, attraverso il meccanismo della delega, anziché al Parlamento, la ricognizione della disciplina di principio nelle materie di potestà concorrente. Trattandosi di una "ricognizione", essa dovrebbe concretizzarsi in un'attività meramente compilativa del Governo e, dunque, non dovrebbe consistere in una normazione "creativa". Essa implica tuttavia una delimitazione da parte dell'Esecutivo nazionale "del territorio in cui la ricognizione debba svolgersi" (R. BIN, 25 ss., *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale (Commento all'articolo 1, commi 2-6)*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, cit., 25) e, dunque, la possibilità per il Governo di definire indirettamente il contenuto delle singole materie di cui all'art. 117 della Costituzione. Si concreta pertanto il rischio che la normazione ricognitiva si sostituisca alla legislazione statale di cornice di cui all'art. 117, secondo comma, senza che trovi applicazione la procedura prevista all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001. Particolarmente incisiva, sul punto, appare l'espressione utilizzata da P. CAVALERI, *Commento all'articolo 1*, cit., 20, il quale afferma che dal punto di vista delle Regioni sarebbe giustificabile il timore che si dia vita "ad una specie di succedaneo (tendenzialmente permanente) della legislazione di cornice".

Nel caso di specie non troverebbe quindi concreta attuazione la garanzia di partecipazione dei rappresentanti regionali e degli enti locali alla Commissione bicamerale per le questioni regionali relativamente all'approvazione dei progetti di legge statale riguardanti le materie di legislazione concorrente, garanzia disposta a livello costituzionale e che potrebbe essere indirettamente violata dalla suddetta attività ricognitiva del Governo.

Infine, l'aspetto forse più deludente di tutto il processo di attuazione della riforma costituzionale risiede nel fatto che sebbene in un primo tempo le forze politiche e istituzionali si siano attivate per dare attuazione ed implementare il nuovo assetto costituzionale, una volta giunti all'approvazione della legge La Loggia, avvenuta comunque già a distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore della riforma stessa, essa è stata quasi del tutto disattesa.

Ad oggi, infatti, la legge n. 131 del 2003 non ha ancora trovato piena attuazione. Le deleghe al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, di cui all'art. 1, quarto comma, non sono state quasi per nulla esercitate⁷⁷; si è anzi proceduto con l'approvazione di una proroga per il loro esercizio.

Allo stesso modo, la delega di cui all'art. 3, primo comma, tramite la quale il Governo avrebbe dovuto procedere all'adozione di Testi Unici che agevolino l'attività legislativa delle Regioni, non è stata esercitata.

Se pertanto ci si basasse unicamente sull'attuazione e implementazione del disegno costituzionale da parte del livello politico ed istituzionale, la reale

⁷⁷ Ad oggi sono stati infatti approvati unicamente i seguenti decreti legislativi: D.Lgs. n. 30 del 2 febbraio 2006, relativo alla "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni"; D.Lgs. n. 170 del 12 aprile 2006, relativo alla "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici"; D.lgs. 171 del 12 aprile 2006, relativo alla "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

Il 3 febbraio 2006, inoltre, il Governo ha approvato e sottoposto a parere delle Commissioni parlamentari uno schema di decreto legislativo recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio" (Atto Governo n. 610). Tale schema di decreto ha tuttavia avuto il 9 febbraio 2006 il parere negativo da parte della Conferenza Stato-Regioni. Nel parere della Conferenza, in particolare, si sottolinea come le disposizioni del decreto limitino pesantemente la sfera normativa regionale, "elevando a principi fondamentali normative di dettaglio e procedimentali, peraltro datate e ormai già in gran parte superate dalle leggi regionali emanate negli anni più recenti", soprattutto in materia di strumenti urbanistici generali ed attuativi, nonché in materia di edilizia, su alcune delle quali si è espressa già conformemente la Corte costituzionale.

Inoltre, con riferimento al metodo seguito per la ricognizione dei suddetti principi fondamentali, la Conferenza ha opportunamente evidenziato la "necessità di un serrato confronto istituzionale, che ad oggi è totalmente mancato, e che appare quanto mai opportuno anche per coordinare le diverse iniziative legislative, governative e parlamentari, in corso di approvazione".

articolazione dei rapporti intercorrenti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali sarebbe solo parzialmente tratteggiabile.

Il legislatore ordinario, infatti, nonostante il compito affidatogli da quello costituzionale ha realizzato una situazione nella quale, specie per il modo in cui ha proceduto a dare attuazione alla Costituzione, le lacune e le incertezze normative sono assai rilevanti, cedendo ampio spazio al lavoro degli interpreti e comportando la conseguente proliferazione del contenzioso costituzionale.

L'indeterminatezza della legge cost. n. 3 del 2001 prima, e quella della legge n. 131 del 2003 poi, hanno dunque provocato in questi anni una sostanziale incertezza del sistema, la quale ha comportato, per la Corte costituzionale, il compito di dover fronteggiare da sola l'arduo impegno di interpretare in maniera sistematica il nuovo assetto costituzionale e di dirimere i conflitti tra lo Stato e le Regioni.

Si è trattato infatti non solo di affrontare e risolvere conflitti normativi o punti specifici di pur sempre possibili contrasti, ma di una vera e propria supplenza rispetto alla inazione e alla incertezza del sistema politico.

Il fatto che il livello politico-istituzionale si sia sottratto all'attuazione del modello delineato in Costituzione o, comunque, che l'attuazione ad esso data sia risultata del tutto inadeguata rispetto alle sue potenzialità, ha infatti "sovraccaricato" il giudice costituzionale di una responsabilità eccessiva.

Indubbiamente ad esso spetta il compito verificare e controllare la legittimità delle scelte compiute dal livello politico, della loro compatibilità con il complesso sistema normativo costituzionale e di dirimere le controversie tra Stato e Regioni, ma deve potersi appunto trattare di un giudizio su scelte già compiute, non di una sostituzione *in toto* rispetto ad esse.

Su questa significativa giurisprudenza della Corte costituzionale, nella sua esposizione e interpretazione analitica, occorre dunque soffermarsi, in quanto essenziale per comprendere in che modo il sistema, per non incorrere nel rischio di entrare in "corto circuito", necessiti oggi di essere sviluppato.

8. Il preminente ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'armonizzare e nel razionalizzare il nuovo sistema.

L'incapacità dimostrata in questi anni dal sistema istituzionale e politico nel trovare una soluzione adeguata alle molteplici problematiche emerse in seguito alla normativa costituzionale del 2001 e la perdurante inattuazione del Titolo V hanno costretto la Corte costituzionale a dover essa stessa tracciare il percorso e gli indirizzi per una corretta interpretazione, e per l'applicazione del nuovo assetto costituzionale. Più precisamente, la Corte si è adoperata nell'enucleare e indicare i criteri per l'adeguato e più efficace funzionamento del sistema.

A partire in particolare dalla metà del 2003 il giudice costituzionale ha davvero compiuto una poderosa attività di interpretazione della nuova disciplina costituzionale⁷⁸.

La sua encomiabile funzione non è stata peraltro scevra di difficoltà, soprattutto considerati la molteplicità e diversità di problemi cui ha dovuto far fronte, nonché il fatto di aver affrontato e tentato di “districare” alcuni dei nodi interpretativi più

⁷⁸ Cfr., fra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, 578. L'A., nel commento alla “storica” sent. 303/2003, riconosce lo sforzo profuso e meritorio della Corte costituzionale nel procedere ad una serie di concettualizzazioni e razionalizzazioni del sistema; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 421 s.; F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, relazione all'incontro di studi tenutosi a Milano il 12 aprile 2005 su “La giustizia amministrativa nella rilettura della Costituzione da parte della giurisprudenza costituzionale”, in cui si constata l'audacia e l'abilità della Corte nel risolvere la difficile questione che ad essa era stata sottoposta, nonché il tentativo di trovare un equilibrio nel sistema delle competenze statali e regionali. *Contra*, A. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, 905, in cui l'A., pur sottolineando “l'indubbio pregio” della Corte di aver saputo individuare le soluzioni più ragionevoli, ritiene che tale atteggiamento sia “irriducibilmente ondivago”; A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Reg.*, 2004, 450 ss., il quale sottolinea, relativamente all'attuazione dell'art. 119 Cost., che molto ci si attendeva da parte della Corte, la quale ha sì chiarito alcuni punti specifici, ma non risolutivi per la ricostruzione del disegno complessivo, utilizzando sovente argomentazioni non univoche e dunque introducendo ulteriori incertezze sulla portata interpretativa delle disposizioni costituzionali.

complessi messi in luce dalla dottrina sin dai primi commenti alla riforma costituzionale.

Dall'analisi puntuale della giurisprudenza costituzionale emerge inoltre, all'evidenza, come la Corte, a seguito del mutamento della struttura stessa dell'ordinamento costituzionale, abbia individuato nel principio di leale collaborazione uno dei punti cardine del nuovo ordinamento. Di fronte alla portata innovativa del nuovo Titolo V e, in particolare, all'istituzione di un ordinamento policentrico e multilivello delle autonomie territoriali, vista anche la valida permanenza di significato del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., la Corte ha ritenuto infatti necessari, per il funzionamento del sistema ordinamentale stesso, l'instaurazione di procedure collaborative e l'utilizzo di strumenti idonei a garantire la più leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali.

La leale collaborazione, dunque, pur essendo esplicitamente richiesta in Costituzione unicamente nell'ipotesi di esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni o degli altri enti locali (art. 120, secondo comma), diviene principio che pervade tutta la Costituzione, volto come esso è a contemperare e ricomporre le diverse istanze unitarie e di differenziazione.

La Corte costituzionale si è dunque adoperata nel tentativo di rendere esplicita tale esigenza, attribuendo al principio di leale collaborazione, come si avrà modo di porre in evidenza nei paragrafi successivi, talora valore di principio generale che deve informare di sé tutto l'ordinamento, talvolta valore di principio politico, caratterizzante unicamente i rapporti tra le istituzioni e, in particolare, gli esecutivi dei diversi livelli di governo, altre volte ancora valore non tanto di principio, quanto di metodo procedurale da seguire per un corretto esercizio delle competenze da parte di Stato, Regioni e livelli infraregionali.

La Corte costituzionale ha assegnato al principio di leale collaborazione il ruolo di principio "multiforme", di una coperta i cui lembi vengono tirati da tutti gli

estremi nel tentativo di rendere armonico e funzionante il nuovo sistema della Repubblica delle autonomie.

Dal punto di vista invece delle disposizioni costituzionali, in relazione alle quali la giurisprudenza della Corte ha posto l'accento sulla inderogabile necessità di applicare il principio di leale collaborazione, si possono complessivamente delineare tre filoni od orientamenti interpretativi.

Un primo filone di sentenze riguarda le decisioni in cui la Corte ha chiarito i problemi legati al nuovo riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 e, in particolare, quelle sentenze in cui la Corte, trattando situazioni oggetto di ricorso che comportavano un "*inestricabile intreccio*"⁷⁹ di competenze, di funzioni e di interessi, ha ritenuto che in determinati ambiti materiali non sia possibile ipotizzare una netta separazione delle competenze statali e regionali. Il giudice costituzionale, in queste ipotesi, ha ritenuto necessario che si instaurassero rapporti di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, individuando proprio nel principio della leale collaborazione un criterio cui è inevitabilmente sottoposta la ripartizione delle competenze legislative.

Un secondo orientamento riscontrato nella giurisprudenza costituzionale di questi anni riguarda le ipotesi decise dalla Corte che hanno avuto come "capostipite" la sentenza n. 303 del 2003, in cui il giudice costituzionale ha affrontato il delicato tema della *allocazione delle funzioni amministrative* in base a principi estremamente flessibili, quali sono i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In queste sentenze la Corte ha indicato il principio di leale collaborazione quale criterio da applicare nella procedimentalizzazione richiesta per poter derogare, in

⁷⁹ E' la Corte stessa a definire con questi termini le ipotesi oggetto d'esame (cfr., ad esempio, la sent. n. 51 del 2005, considerando in diritto n. 4.1). Il dato è da ritenersi particolarmente significativo, perché tale espressione chiarifica come il nuovo riparto di competenze legislative sia complesso e come non si possa semplicisticamente ritenere che si fondi esclusivamente su un principio di netta separazione di ambiti di competenza statale e regionale.

virtù del principio di sussidiarietà e in base ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni, al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

È tuttavia opportuno premettere sin d'ora che questo secondo filone di sentenze della Corte in tema di principio di leale collaborazione risulta particolarmente complesso e comporta rilevanti problematiche che ad oggi non hanno ancora trovato una soluzione definitiva.

Infine, il terzo filone di sentenze in cui la Corte ha rilevato l'importanza primaria del principio in esame concerne le ipotesi di *esercizio del potere sostitutivo* di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

In particolare la Corte ha ritenuto necessaria la previsione di procedure collaborative non solo nelle ipotesi di sostituzione dello Stato nei confronti delle Regioni, ma anche nei casi in cui sia la Regione a sostituirsi ad enti territoriali subregionali.

Opportuna è dunque una disamina di questi filoni interpretativi della Corte, onde comprendere appieno il significato e il ruolo primario che il principio di collaborazione ha assunto negli anni successivi alla riforma e, soprattutto, per capire fino a che punto la sua applicazione possa risultare utile per il funzionamento del sistema.

Se infatti si concorda con coloro che ritengono che tale principio rappresenti “il corollario del pluralismo di cui all'art. 114 Cost.”⁸⁰, non si può non sottolineare sin d'ora come le interpretazioni che di esso sono state date dalla giurisprudenza della Corte siano troppo spesso legate ad un sistema in cui la legislazione e l'amministrazione statale erano superiori e svolgevano un ruolo uniformante rispetto a quelle degli altri livelli di governo, e che, pertanto, ulteriori e nuovi strumenti andrebbero adottati da tutti gli attori del sistema, per poter giungere alla composizione dell'eterno conflitto tra unità e differenziazione e per dare nuova

⁸⁰ Cfr. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 294.

linfa alle novellate disposizioni costituzionali, *in primis*, ma più in generale all'ordinamento complessivo.

9. Ipotesi di “concorrenza di competenze” legislative proprie dello Stato e delle Regioni: il principio di collaborazione quale soluzione di “inestricabili intrecci funzionali di competenze”.

Sin dalle prime decisioni intervenute dopo la riforma del 2001 a seguito delle rilevanti innovazioni nel riparto di competenze legislative di cui all'art. 117, la Corte costituzionale è stata innanzitutto chiamata a fare chiarezza relativamente agli ambiti materiali prospettati nell'articolo. Essa infatti ha definito e delimitato i cataloghi di materie contenuti nella nuova disposizione, determinando, caso per caso, quando una specifica materia appartenga alla competenza esclusiva statale, a quella concorrente di Stato e Regioni, o a quella residuale regionale. Il giudice costituzionale, inoltre, ha precisato come alcuni titoli di competenza non possano essere intesi quali vere e proprie materie, ma quali “clausole trasversali”, in grado di incidere anche sulle materie riservate alla competenza esclusiva regionale. La competenza di cui all'art. 117, quarto comma, come è già stato posto in precedenza in rilievo, non sarebbe dunque definibile come di spettanza “esclusiva” regionale, ma più opportunamente come “residuale” regionale⁸¹.

Il giudice costituzionale ha dunque sin dall'inizio posto l'accento sul fatto che il nuovo riparto di competenze legislative, anche se ad una prima lettura sembra

⁸¹ In questo senso, come già evidenziato nel capitolo II, cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, 1257, in cui l'A. mette in rilievo il fatto che si sarebbe portati a definire la competenza di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. come “esclusiva”, vista la sua maggiore ampiezza rispetto a quella concorrente di cui al terzo comma, ma che in realtà si tratta di una competenza “residuale”, considerati i titoli di legittimazione trasversale garantiti al legislatore statale *ex art. 117, secondo comma, Cost.* Dello stesso avviso è R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, 1233.

istituire un sistema duale⁸², nel quale il rapporto tra le competenze di Stato e Regioni risulterebbe fondato sul rigido principio di separazione dei rispettivi ambiti di competenza, non può essere interpretato rigorosamente in questo senso, poiché nell'art. 117 Cost. sono individuabili una serie di ipotesi che derogano a questo principio e che comportano la commistione di competenze nelle singole materie.

Tralasciando peraltro l'analisi della giurisprudenza costituzionale che attiene alla stretta definizione e ricostruzione delle materie dell'art. 117 Cost., interessa maggiormente in questa sede porre in evidenza un primo filone di sentenze in cui la Corte, chiamata a statuire chi, tra lo Stato e le Regioni ricorrenti, fosse titolare della competenza legislativa in un determinato ambito materiale, ha ritenuto che non fosse possibile individuare una netta ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. In tutte queste sentenze⁸³ la Corte ha sostenuto che, proprio perché le fattispecie oggetto di ricorso costituzionale comportano un "inestricabile intreccio" di competenze, di funzioni e di interessi, non è possibile definire *a priori* a chi spetti la titolarità della singola materia, ma che, piuttosto, è necessario ricostruire le fattispecie sottoposte al proprio giudizio alla luce dell'art. 117 Cost., definendo i criteri cui deve sottostare la nuova ripartizione di competenze legislative.

In particolare, in tutte le ipotesi in cui si è in presenza di un esercizio da parte dello Stato e delle Regioni di rispettive competenze che, tuttavia, risultano funzionalmente intrecciate; nei casi in cui, cioè, la Corte ha riscontrato una forte incidenza tra competenze statali e competenze regionali, di qualunque tipologia si

⁸² In dottrina, la stessa A. ANZON, che pur individua nel sistema introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 un riparto di competenze "improntato ad un fondamentale e pervasivo criterio di separazione-contrapposizione", ritiene che vi siano "varchi di flessibilità", quali, ad esempio, l'elasticità fisiologica dei confini delle materie e la determinazione dei principi fondamentali nelle competenze concorrenti (*Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Atti del convegno organizzato dall'AIC e svoltosi a Bologna, 14 gennaio, 2002, Milano, Giuffrè, 2002, 225 ss.).

⁸³ Tra le numerose, si ricordano qui le sentenze n. 308 del 2003, nn. 196 e 228 del 2004, nn. 50, 51, 62, 219 e 431 del 2005, nn. 63, 133 e 213 del 2006.

tratti (esclusive statali, concorrenti o residuali regionali), essa ha ritenuto necessario che si instaurino rapporti di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni interessate, che siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti e che siano previste adeguate procedure collaborative tra i due legislatori⁸⁴.

Emblematica di questo primo filone interpretativo è la sentenza n. 196 del 2004, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla disciplina di un nuovo condono edilizio esteso a tutto il territorio nazionale⁸⁵. Il giudice costituzionale, in particolare, ha proceduto in primo luogo ad individuare la natura “penale” della normativa in tema di condono e, di conseguenza, ha riconosciuto la titolarità esclusiva in capo allo Stato della competenza legislativa, per ciò che i riguarda i

⁸⁴ Nello stesso senso, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 136, la quale ritiene che il principio di leale collaborazione offra “uno strumento di risoluzione dei problemi di interferenza e di interconnessione di competenze, diverso ed alternativo rispetto a quello estremo del ricorso puro e semplice all’interesse nazionale nella forma del totale riassorbimento a vantaggio dello Stato di tutte le competenze connesse e impegnate di interessi unitari, con conseguente estromissione delle Regioni”.

Anche L. TORCHIA pone in luce come le ipotesi di intreccio di materie richiedano “continue valutazioni e ponderazioni che non possono essere racchiuse nei limiti angusti di ciascuna materia, ma devono invece seguire la conformazione propria degli interessi da tutelare e dei fini pubblici da perseguire” (“Concorrenza” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Reg.*, 2002, 649).

⁸⁵ La Corte interviene nella vicenda del c.d. “terzo condono edilizio” disciplinato dal d.l. 269/2003, convertito nella l. 326/2003. Tale condono, successivo a quelli del 1985 e del 1994, sui quali la Corte costituzionale si era già pronunciata (sentt. nn. 396/1988 e 427/1995), ha comportato una “reazione” da parte delle Regioni che ha complicato il quadro normativo, con una pluralità di interventi legislativi, atti processuali e decisioni della Corte costituzionale stessa.

Per una ricostruzione dell’intera vicenda e per un commento alla decisione della Corte costituzionale, si vedano M. BARBERO, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della Consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, in Forum telematico della rivista Quaderni costituzionali; R. BIN, *Sulle leggi di reazione*, ibidem; B. CARAVITA DI TORITTO, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 14/2004; R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur. Cost.*, 2004, 2008 ss.; P. FALCONE, *Il condono edilizio secondo la Corte costituzionale. Prime note*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, p. II, 1671 ss.; C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in *Giur. Cost.*, 2004, 2012 ss.; F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, cit.; D. SORACE e A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, in *Le Reg.*, 2004, 1359 ss.

profili penalistici. Peraltro la Corte ha poi definito gli ulteriori ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni in relazione alla disciplina del condono, statuendo che, al di là dei profili penalistici, la materia del condono rientra in quella del “governo del territorio”, di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni⁸⁶.

Stante dunque la competenza esclusiva statale in materia penale e la competenza statale, in virtù dell’art. 117, terzo comma, Cost., a disciplinare i principi fondamentali della materia del governo del territorio, si deve riconoscere alla Corte la volontà di ricercare un giusto equilibrio tra le competenze statali e le restanti competenze regionali, preservando al tempo stesso le competenze amministrative spettanti in via generale ai Comuni, ex art. 118, primo comma, Cost.

Si ritiene inoltre opportuno sottolineare come proprio in questa sentenza il principio di leale collaborazione si trasformi in un vero e proprio *dovere*, per le Regioni, di collaborare con lo Stato, provvedendo a espletare l’esercizio del potere legislativo concorrente regionale entro congrui termini, che lo Stato ha il *dovere* di indicare ad esse. Secondo la Corte, infatti, “il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle Regioni nella attuazione sul condono edilizio straordinario esige che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo”, entro il quale le Regioni dovranno legiferare. Al tempo stesso, “l’adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale”⁸⁷.

Ove non vi fosse tale collaborazione da parte delle Regioni, infatti, conseguirebbe l’automatica espansione di tutta la legislazione statale in materia di condono, assumendo forza normativa anche quelle disposizioni riconosciute dalla Corte come illegittime, in quanto aventi il carattere di disposizioni di dettaglio. La

⁸⁶ Cons. in diritto n. 20.

normativa statale, pur violando il terzo comma dell'art. 117, troverebbe in questo caso legittimità nella natura eccezionale del condono straordinario e nelle finalità di risanamento della finanza pubblica che caratterizzano l'istituto del condono⁸⁸.

In tal modo, come opportunamente è stato evidenziato dalla dottrina⁸⁹, la Corte giunge a operare una ricostruzione delle competenze concorrenti statali e regionali con una loro ripartizione non nel solo senso del dato "statico" di cui all'art. 117, terzo comma, ma anche secondo il principio di collaborazione, che diviene così principio "dinamico", principio che opera in particolare sull'esercizio delle rispettive competenze del legislatore statale e di quelli regionali.

⁸⁷ Cons. in diritto n. 21.

⁸⁸ Sulla possibilità di prevedere in materie di potestà legislativa concorrente norme statali di dettaglio suppletive e cedevoli, si pone in una posizione più prudente A. ROCCELLA, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 65, il quale ritiene che non si possa generalizzare tale possibilità, ma che, piuttosto, la soluzione indicata dalla Corte è legata proprio alla "particolarissima materia oggetto del giudizio".

⁸⁹ Cfr., F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, cit., 12 ss.

Già tra i primi commenti al nuovo Titolo V, di fronte al dubbio se il legislatore statale potesse ancora, alla luce della riforma costituzionale e delle maggiori competenze legislative riconosciute al legislatore regionale, predisporre, nelle materie di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, una disciplina di dettaglio "direttamente operativa", avente cioè valore ed efficacia fino ad un intervento del legislatore regionale attuativo dei principi fondamentali, vi era chi, ritenendo che si sarebbe così lesa la regola di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., individuava una possibile soluzione nel prevedere una disciplina statale "completa", comprensiva cioè sia della disciplina di principio che di quella di dettaglio, destinata però ad operare direttamente "solo per le Regioni che nel termine indicato non abbiano approvato la legge regionale di attuazione" (G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1254 ss.).

A favore di una normativa statale di dettaglio transitoria è R. TOSI (*La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, ivi, 1237 ss.), la quale ritiene che "il tipo di controllo cui la legge regionale è soggetta continua, anche dopo la riforma dell'art. 127, a lasciare senza rimedio l'ipotesi di inerzia regionale quanto all'attuazione dei nuovi principi". Inoltre l'estensione della competenza statale, in via transitoria, anche al dettaglio, permetterebbe di eludere l'obbligatorietà dell'esercizio della funzione legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente.

Contra P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, ivi, 1226. L'A. ritiene, infatti, che pur essendo in passato largamente praticata e avallata la previsione di una disciplina statale di dettaglio suppletiva rispetto ai successivi interventi regionali, oggi tale soluzione sarebbe preclusa dal nuovo assetto complessivo delle competenze legislative statali e regionali fondato sul criterio di separazione. Nelle materie di competenza concorrente, pertanto, "ciò che spetta *esclusivamente* allo Stato è la definizione dei principi fondamentali, ma non altro".

La collaborazione che deve instaurarsi tra Stato e Regioni, la quale, nella fattispecie, si esplica nel dovere dello Stato di indicare termini appropriati entro i quali le Regioni possano legiferare e, per le Regioni, nel dovere di provvedere a legiferare, è dunque la via attraverso la quale giungere ad una composizione delle esigenze unitarie e delle istanze di differenziazione, delle quali il riparto delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione è espressione.

Ciò che preme tuttavia porre in rilievo in relazione a questo primo filone interpretativo della Corte è il fatto che, così come già avveniva nella giurisprudenza precedente alla riforma, la Corte non indica con chiarezza quali siano le procedure collaborative più opportune da seguire nei casi di intreccio funzionale di competenze statali e regionali. Essa infatti, più semplicemente, dichiara sovente che “il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte”.

Dalla giurisprudenza della Corte, il più delle volte si evince unicamente la necessità e l'opportunità dell'instaurazione di forme collaborative tra Stato, Regioni ed eventualmente anche con gli enti locali coinvolti, onde poter dirimere le controversie in via preventiva, a livello istituzionale, senza dover necessariamente giungere ad una loro composizione in sede giurisdizionale.

Si può peraltro affermare come la Corte sembri assumere non solo una “posizione di attesa”⁹⁰ – legittimando, almeno temporaneamente, la mancata predisposizione di meccanismi idonei a garantire una partecipazione delle Regioni alla formazione delle leggi – ma il più delle volte contribuisca a fare assumere al principio in esame significati tra loro eterogenei.

⁹⁰ Cfr. E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Paladin*, vol. I, Novene Ed., Napoli, 2004, 561.

Talora infatti esso viene interpretato quale principio che richiede il raggiungimento di una effettiva codecisione tra le parti⁹¹, talvolta come dovere di esercitare le proprie competenze, per consentire il rispetto del riparto di cui all'art. 117 Cost.⁹². In altre ipotesi, qualora non risulti possibile ricomporre il conflitto tra Stato e Regioni in base al criterio della prevalenza⁹³, la collaborazione è intesa come principio che, per la propria connaturata elasticità, consente uno specifico riguardo alla peculiarità delle singole situazioni⁹⁴. Altre volte ancora, la Corte sembra avvicinarsi notevolmente alla propria pregressa giurisprudenza, non richiedendo, sulla base del principio di collaborazione, un'adeguata partecipazione regionale alle scelte decisionali dello Stato e ritenendo invece sufficiente un coordinamento nell'esecuzione delle decisioni prese unilateralmente a livello statale⁹⁵.

Tale atteggiamento della giurisprudenza costituzionale, tuttavia, non può che condurre a una serie di critiche che, puntualmente, sono state avanzate, specie da parte di quella dottrina che ritiene che in questi anni la Corte abbia assunto le vesti di “mediatore politico” più che di giudice della costituzionalità, privilegiando “l'effettività delle dinamiche reali” rispetto al parametro costituzionale⁹⁶. La giurisprudenza della Corte è infatti sicuramente apprezzabile per il tentativo di

⁹¹ Sent. n. 308 del 2003, cons. in diritto n. 4.

⁹² Sent. n. 196 del 2004, cons. in diritto n. 21.

⁹³ Criterio enunciato per la prima volta dalla Corte costituzionale nella sent. 370 del 2003 (cons. in diritto n. 4), il quale andrebbe applicato ogni qual volta appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

⁹⁴ Sent. n. 50 del 2005, cons. in diritto n. 5.

⁹⁵ Sent. n. 62 del 2005, cons. in diritto n. 16.

⁹⁶ Cfr. M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, cit., 898 ss.

Sul punto si veda inoltre V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., 8, il quale evidenzia come il riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. “si specifica e si concreta con riferimento alla dimensione dell'interesse coinvolto”, elemento che comporta, al massimo grado, “apprezzamenti di opportunità o schieramenti politici”.

In parte critico verso l'atteggiamento della Corte è anche P. CARETTI, il quale ritiene che vi sia il rischio che la soluzione dei conflitti tra i due legislatori si orienti esclusivamente sul “versante giurisdizionale”, mentre invece la sede opportuna della loro composizione dovrebbe essere quella del confronto politico (*La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Reg.*, 2004, 389).

voler individuare la soluzione più ragionevole e di voler dirimere le controversie in maniera da consentire, di fronte alla perdurante inattuazione del Titolo V, il funzionamento del sistema ordinamentale.

Tuttavia essa, nel sostituirsi al legislatore costituzionale ed ordinario, ha in parte accentuato il senso di incertezza del nuovo assetto costituzionale e, in particolare, dell'art. 117, ridefinendo in concreto le competenze statali e regionali e giudicando caso per caso della corretta applicazione del principio di leale collaborazione, senza giungere però a definire in concreto, e in via risolutiva, quali siano le procedure collaborative che devono essere seguite dallo Stato e dalle Regioni per un leale e collaborativo esercizio della rispettiva potestà legislativa.

Altra parte della dottrina⁹⁷, peraltro, ha invece individuato nella Corte la fautrice di un nuovo, possibile, equilibrio, all'interno del Titolo V, tra le competenze del legislatore statale e quelle del legislatore regionale. Essa infatti ha operato in modo da compiere una “polizia dei confini rispettivi tra compiti e poteri dello Stato e compiti e poteri delle Regioni”, in modo da indicare ai decisori ed esecutori del diritto le modalità di composizione delle controversie che maggiormente rispettino le rispettive competenze. Soprattutto, ritengo che essa abbia avuto il merito di cercare non solo di ridurre a sistema le problematiche connesse alla complessità del nuovo ordinamento, ma soprattutto di individuare nel principio di leale collaborazione uno dei principi fondanti del sistema, in grado di comporre le istanze unitarie con quelle di differenziazione.

Visti gli strumenti che la Corte aveva a disposizione, ritengo dunque fosse inevitabile che si giungesse ad un giudizio *case by case*, non essendovi parametri costituzionali cui fare riferimento se non l'apparentemente rigido criterio di separazione di competenze di cui all'art. 117 Cost.⁹⁸

⁹⁷ In questo senso cfr. F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, cit.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, cit., 422.

⁹⁸ Così come l'allora Presidente della Corte costituzionale, G. ZAGREBELSKY, ha posto in luce, la Corte è stata chiamata ad una funzione “per la quale oltretutto non dispone dei mezzi necessari,

Emblematica è la sentenza n. 219 del 2005, in cui il giudice costituzionale, statuendo su un'ulteriore ipotesi di "concorrenza di competenze" statali e regionali, ha precisato che "l'individuazione della tipologia più congrua (a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni) compete alla discrezionalità del legislatore"⁹⁹.

Ritengo dunque che il ruolo "creativo" della Corte, nel senso di ricercare criteri e principi che consentano una maggiore flessibilità nell'allocazione delle competenze legislative e il mantenimento di un sistema unitario che riconosca e promuova le autonomie territoriali, non sia stato caratterizzato da un atteggiamento incline all'arbitrio, quanto piuttosto dal farsi onere del difficile ruolo di arbitro tra due legislatori che rivendicavano la propria competenza sulla base dell'art. 117 Cost. e dallo sforzo di interpretare il Titolo V conformemente al nuovo assetto policentrico delle autonomie disegnato dalla riforma del 2001.

È peraltro indubbio il fatto che, mentre in passato il principio di leale collaborazione aveva valore di principio in grado di delimitare in senso negativo gli spazi di esercizio della potestà regionale rispetto a quella statale, oggi esso muta completamente di significato. Una collaborazione leale dovrebbe infatti implicare la partecipazione in senso positivo alle scelte decisionali prese a livello statale e regionale e, dunque, non risultare più collaborazione unilaterale, ma "repubblicana"¹⁰⁰, in cui, cioè, a tutti i livelli di governo parimenti costitutivi della Repubblica debbono essere garantite in maniera effettiva proprie sfere di competenza. Ciò che emerge dunque dalla prassi legislativa di questi anni e dalla giurisprudenza della Corte è la stringente necessità che si trovino a livello istituzionale nuove modalità di esercizio delle competenze e si sviluppino gli

perché non è un organo legislativo e la transizione dal vecchio al nuovo ordinamento di poteri pubblici nel nostro Paese ha bisogno di normative di attuazione, che non spetta ad essa porre in essere" (in Conferenza stampa annuale, 2003, www.cortecostituzionale.it).

⁹⁹ Cons. in diritto n. 8.

¹⁰⁰ Cfr. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 827.

elementi che introducano nel riparto di competenze, e più in generale nel sistema complessivo, una maggiore elasticità.

Anche nel nostro ordinamento, infatti, così come negli Stati tradizionalmente federali, la rigida separazione delle competenze legislative sancita in Costituzione ha dimostrato immediatamente tutti i suoi limiti, specialmente di fronte alla complessità delle politiche pubbliche che coinvolgono più livelli di governo e all'avanzare, rispetto ad una rigida distribuzione di ambiti materiali, di un modello di riparto fondato su interessi in gioco ed obiettivi da perseguire¹⁰¹.

10. Assunzione di competenze legislative e di funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, in virtù dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Un'ulteriore questione che la Corte si è trovata a dovere risolvere è quella concernente l'allocazione delle funzioni amministrative di cui al novellato art. 118 della Costituzione.

La questione che ha comportato maggiori problemi riguarda proprio la difficoltà di armonizzare il principio di separazione delle potestà legislative che regola il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost., il quale nonostante l'interpretazione datane dalla Corte mantiene comunque un certo grado di rigidità, con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che, invece, caratterizzano il sistema di allocazione delle funzioni amministrative nel segno di un'estrema flessibilità.

La Corte ha dovuto principalmente risolvere il problema riguardante la possibilità per lo Stato di attribuirsi, con legge, al di là dei propri ambiti di competenza *ex art. 117 Cost.*, funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà. Il giudice costituzionale ha dovuto in altre parole statuire sulla

legittimità di un intervento legislativo statale volto ad allocare al livello di governo centrale funzioni amministrative riguardanti materie di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, quando non addirittura residuale regionale, perciò, dunque, in violazione delle attribuzioni legislative delle Regioni.

Così, nella sentenza n. 303 del 2003 la Corte è intervenuta sulla c.d. “legge obiettivo” e, in particolare, sulla legge n. 443/2001, sui relativi decreti legislativi attuativi, nonché sulle modifiche ad essa apportate dalla legge n. 166/2002. Tali leggi prevedono una delega al Governo per interventi strutturali di rilievo, relativi ad infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e per il rilancio di altre attività produttive. In particolare, esse definiscono il procedimento da seguire per l’individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Esse determinano in capo al Governo il potere di individuare le opere, tramite un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d’intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate, ovvero su proposta delle Regioni interessate, sentiti i Ministri competenti. Inoltre, il programma deve essere inserito nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, previo parere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e previa intesa della Conferenza unificata.

Peraltro le disposizioni impugnate prevedono che in sede di prima applicazione il programma sia esclusivamente approvato dal CIPE.

È poi conferita al Governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati secondo le modalità segnalate.

La Corte, dunque, chiamata a stabilire se il procedimento prefigurato dal legislatore statale fosse invasivo delle attribuzioni regionali, ha stabilito, tramite

¹⁰¹ Si pensi, ad esempio, agli ordinamenti degli Stati Uniti e della Germania o a quello

una complessa motivazione¹⁰², che in assetti fortemente pervasi dal pluralismo istituzionale, quale quello italiano in seguito alla riforma del 2001, le istanze di unità del Paese possono giustificare, in presenza di determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze.

L'elemento di flessibilità del riparto di competenze amministrative e legislative risiederebbe, secondo il giudice costituzionale, proprio nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. Secondo tale principio, infatti, "quando l'istanza di esercizio unitario trascenda anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato"¹⁰³.

In un primo passaggio la Corte ha così chiarito la portata del principio di sussidiarietà, nel senso di principio in grado di consentire l'attribuzione verso l'alto della funzione amministrativa, qualora l'interesse pubblico in gioco necessiti

dell'Unione europea.

¹⁰² La dottrina si è particolarmente soffermata sulle motivazioni date dalla Corte in questa complessa decisione. Fra i primi contributi, pubblicati nel forum telematico della rivista Quaderni costituzionali, cfr. Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*.

Contributi altrettanto significativi sono quelli successivi di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ivi*, 2776 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, 2805 ss.; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12/2003; ID., *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2791 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, *cit.*, 703 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *cit.*, 578 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa delle stesse*, in *Le Reg.*, 2004, 423 ss.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, *ivi*, 391 ss.; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, *ivi*, 355 ss.; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *www.astridonline.it*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2004, 587 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. Reg.*, 2005, 89 ss.

¹⁰³ Cons. in diritto n. 2.1.

di un esercizio unitario. Tale principio ha dunque un duplice significato: laddove richiede che vi siano esigenze unitarie, esso è diretto a salvaguardare le sfere di competenza dei livelli di governo substatali e ad arginare la tendenza dello Stato ad ampliare l'ambito delle proprie competenze. Dall'altro esso assume il valore di strumento legittimante un'espansione degli interventi statali in ambiti riservati alla potestà regionale o infraregionale.

La Corte ha proseguito poi la propria motivazione ritenendo che, sulla base del principio di legalità, le funzioni assunte dallo Stato in virtù del principio di sussidiarietà devono essere regolate ed organizzate dalla legge e come, dunque, si debba escludere che le Regioni possano “organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale”¹⁰⁴. Tale attività non potrà che essere compiuta esclusivamente dal legislatore statale, con la conseguente deroga al riparto di competenze legislative.

Il giudice costituzionale ha tuttavia provveduto a dettare le condizioni in base alle quali la deroga al normale riparto di competenze sia possibile e, in particolare, ha posto in luce come la valutazione dell'interesse pubblico debba essere “proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”¹⁰⁵.

L'esigenza di un esercizio unitario della funzione amministrativa, dunque, consente di attrarre a livello del governo superiore, in particolare statale, anche la potestà legislativa, purché si ponga in essere un *iter* procedimentale in cui “assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”¹⁰⁶. Per valutare, quindi, se la legge statale sia o no invasiva delle attribuzioni regionali

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Cons. in diritto n. 2.2.

¹⁰⁶ *Ibidem*. Emblematico, inoltre, è il fatto che, aderendo alla propria costante giurisprudenza precedente al Titolo V, la Corte abbia identificato le intese come preminenti attività di concertazione e di coordinamento orizzontale.

o costituisca, piuttosto, l'applicazione del principio di sussidiarietà in senso ascensionale, sembra divenga elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate¹⁰⁷. Dalla sentenza si evince che è necessaria almeno una procedura collaborativa tra lo Stato e le Regioni, in cui queste ultime potrebbero dimostrare la non necessità di un'attrazione verso l'alto della funzione amministrativa e, quindi, della corrispondente potestà legislativa, in quanto in grado di soddisfare da sé l'interesse sottostante alla pretesa statale.

Con la sentenza n. 303 del 2003, la Corte acconsentirebbe pertanto a derogare al normale riparto di competenze di cui agli artt. 117 e 118 Cost., ma sottoporrebbe tale possibilità a una procedimentalizzazione focalizzata sulla applicazione del principio di sussidiarietà in senso dinamico e, quindi, sulla valutazione necessaria dell'interesse pubblico, che dovrebbe avvenire tramite procedure di tipo collaborativo tra lo Stato e le Regioni interessate.

Con essa la Corte avrebbe così "riscritto"¹⁰⁸ il Titolo V o, meglio, avrebbe acconsentito a derogare al principio di separazione, quale criterio di riparto delle competenze legislative, avendo in parte ripristinato il principio del parallelismo delle funzioni, per lo meno nelle materie in cui occorre un "riposizionamento al centro delle relative decisioni politiche ed amministrative"¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Alcuni autori, infatti, hanno posto in luce come in realtà la sentenza della Corte sia piuttosto equivoca sulla necessità o meno di un'intesa e, soprattutto, come dalla sentenza in esame non si riesca ad evincere chiaramente se sia richiesta un'intesa "forte" o se, invece, sia sufficiente un'intesa "debole" tra lo Stato e le Regioni interessate (cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2789). Quest'ultimo problema sarà analizzato *infra* nel testo.

¹⁰⁸ Significativo è, in questo senso, il titolo dell'intervento nel forum telematico della rivista Quaderni costituzionali di A. MORRONE (*La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*), ma altrettanto significative sono le valutazioni di S. BARTOLE, il quale ritiene che si tratti di una sentenza "decisamente molto ambiziosa" (*Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit., 578) e di L. VIOLINI, che la definisce una sentenza "storica" (*I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 587).

¹⁰⁹ Cfr., L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 588. Si condivide maggiormente la posizione di A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, cit., il quale pone in luce come in realtà si tratti di un parallelismo moderato, secondo il quale è sì possibile un'eccezione al riparto di competenze legislative, ma solo laddove vi sia la sussistenza di una causa sostanziale giustificativa

Ci si è interrogati in particolare sulla possibilità che la deroga “condizionata” cui acconsentirebbe la Corte sia legittima solo qualora lo Stato intervenga in un ambito materiale concorrenziale – come nel caso di specie – o, piuttosto, anche in materie la cui competenza spetti in via residuale alle Regioni¹¹⁰.

La Corte è intervenuta a dissipare tali dubbi con la successiva sentenza n. 6 del 2004¹¹¹, chiarendo che, sebbene la disciplina oggetto degli atti impugnati rientri nell’ambito di una materia di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, l’assunzione in virtù del principio di sussidiarietà di competenze regionali da parte dello Stato può operare anche relativamente a materie di competenza legislativa

dell’intervento statale e vi sia appunto una procedimentalizzazione delle attività, volta a garantire le Regioni di una loro effettiva partecipazione all’adozione degli atti sussidiari.

¹¹⁰ In particolare, parte della dottrina ritiene che l’assunzione di competenze regionali da parte del legislatore statale in virtù del principio di sussidiarietà sia operabile solo in presenza di competenze concorrenti e non, invece, di competenze residuali regionali, salvo non assumano rilievo le competenze statali c.d. trasversali. Sul punto si vedano A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2778; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 598.

Nella competenza concorrente, infatti, secondo questa dottrina vi sarebbero “*in nuce* interessi unitari da tutelare”, il che avviene, in primo luogo, proprio tramite l’individuazione dei principi fondamentali da parte del legislatore statale. Le competenze residuali, invece, presupporrebbero esclusivamente interessi in ambito regionale e, dunque, è da escludersi qualsiasi intervento statale a tutela di esigenze unitarie.

Il principio di sussidiarietà, secondo tale ricostruzione, non inciderebbe pertanto sulla titolarità della potestà, bensì sull’estensione della potestà concorrente. Cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2789.

Mi sembra tuttavia di poter sostenere che, in presenza di una potestà concorrente, laddove vi sia l’assunzione da parte dello Stato di competenze regionali, in virtù del principio di sussidiarietà, si incida comunque sulla titolarità delle funzioni regionali, in quanto nelle materie di competenza concorrente il legislatore statale, tanto più in seguito alla riforma del Titolo V e al nuovo assetto dell’ordinamento, ha competenza unicamente nel dettare i principi fondamentali. Il rapporto tra legge statale e legge regionale, in materie di potestà concorrente, infatti, non è fondato semplicemente sulla superiorità gerarchica della fonte statale, ma è pur sempre circoscritto da una certa riserva di competenza, costituzionalmente disciplinata all’art. 117, terzo comma, a favore della legge regionale. Sul tema si veda, per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, 61 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, 364 ss.

¹¹¹ Con la sent. n. 6 del 2004 la Corte è dunque intervenuta relativamente all’impugnazione da parte di alcune Regioni del decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante “Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale”.

residuale regionale, purché la assunzione risponda ad esigenze di un esercizio unitario delle funzioni¹¹².

Il giudice costituzionale, tuttavia, non motiva tali considerazioni con alcuna argomentazione, non consentendo, dunque, di comprenderne la logica sottostante. Sebbene parte della dottrina abbia criticato tale atteggiamento¹¹³, ritengo più rilevante il fatto che la Corte abbia sostenuto che la sistematizzazione degli artt. 117 e 118 da essa operata nella sentenza n. 303/2003 e resa possibile in virtù del principio di sussidiarietà, possa operare anche in ambiti di competenza residuale delle Regioni. Mi pare infatti si riesca a desumere da tale affermazione che la possibilità per lo Stato di derogare al normale riparto di competenze debba essere valutata non tanto in base alla titolarità delle stesse – se cioè si sia in presenza di una materia di competenza concorrente o residuale –, quanto piuttosto ad una valutazione degli interessi pubblici da tutelare e degli interessi sottesi¹¹⁴, poiché sono unicamente le esigenze unitarie a richiedere l'applicazione del principio di sussidiarietà e di tutto ciò che esso comporta a livello di allocazione delle funzioni.

La stessa Corte costituzionale, infatti, aveva già stabilito che competenze esclusive statali possano essere trasversali e, perciò, invasive della competenza

¹¹² Cons. in diritto n. 7.

¹¹³ Cfr., in particolare, A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Reg.*, 2004, 425, il quale rileva come la sentenza non si soffermi sul punto e “con un semplice inciso dà per scontato che (...) la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al tempo stesso regolarne l'esercizio nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma”. Secondo l'A. “il fatto che la Corte abbia ommesso ogni sia pur breve argomentazione sul punto conferma l'idea di un qualche imbarazzo”.

Mi sembra tuttavia più opportuno rilevare che la Corte non avrebbe potuto intervenire su un *thema decidendum* diverso da quello prospettato, dilungandosi in considerazioni e motivazioni non pertinenti al caso. Sul punto si veda, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, 208 ss.

¹¹⁴ Così anche L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, cit. L'A. pone giustamente in luce come l'amministrazione non risulti più essere, come in passato, “attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi e la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare”. Occorre dunque “guardare alle funzioni amministrative e alla loro collocazione costituzionalmente regolata per sapere quale soggetto sarà titolare della potestà legislativa”.

residuale del legislatore regionale. Nonostante, dunque, il riparto di competenze legislative disciplinato dall'art. 117 della Costituzione si fondi sul criterio di separazione delle stesse, è possibile che interessi unitari incidano su competenze residuali regionali e che, pertanto, sia necessaria l'assunzione, da parte dello Stato, in virtù del principio di sussidiarietà, anche di funzioni e competenze residuali regionali¹¹⁵.

In relazione al profilo dei requisiti sanciti dalla Corte costituzionale, ai quali sarebbe sottoposta la possibilità per lo Stato di assumere la titolarità di funzioni amministrative e, di conseguenza, legislative, che, ex artt. 117 e 118 Cost, sarebbero di spettanza regionale, la Corte ritiene in primo luogo necessaria l'esistenza di una causa sostanziale giustificativa dell'intervento statale e, in particolare, di "esigenze di esercizio unitario" delle funzioni, così come previsto all'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Sul punto, nonostante il problema di definire che cosa si intenda per "esigenze unitarie", non vi sono dubbi che lo Stato, sulla base del combinato disposto degli artt. 5 e 114 Cost., pur non avendo una posizione *a priori* gerarchicamente sovraordinata rispetto alle Regioni e agli altri enti territoriali, ha comunque il ruolo di garante ultimo dell'unità e indivisibilità dell'ordinamento. È bensì vero che l'art. 5 sancisce che sia la "Repubblica" e non lo "Stato" il tutore di tali interessi, ma gli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, laddove attribuiscono allo Stato poteri sostituti, avvalorano tale tesi, nel momento in cui sostengono che sia

¹¹⁵ Altra dottrina ritiene invece che in teoria le funzioni amministrative assunte dallo Stato in virtù del principio di sussidiarietà ben potrebbero trovare adeguato fondamento anche in leggi regionali, senza che esse siano necessariamente disciplinate da leggi statali. Ciò che tuttavia farebbe escludere tale ipotesi non sarebbe il principio di legalità in sé, quanto piuttosto il fatto che "l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative si giustifica in quanto necessaria ad assicurare l'esercizio unitario delle funzioni predette". Sarebbe pertanto l'esercizio unitario delle funzioni a postulare necessariamente una disciplina altrettanto unitaria e non, invece, differenziata, delle stesse. Cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2779, il quale ricorda come già nel vecchio sistema costituzionale l'ipotesi che l'amministrazione statale fosse chiamata ad eseguire leggi regionali non fosse, di per sé, esclusa.

lo Stato il soggetto garante ultimo dell'ordinamento a livello nazionale e internazionale¹¹⁶.

La Corte sancisce inoltre che debba esservi una proporzionalità dell'intervento statale rispetto alle istanze unitarie. Tale previsione è a maggior ragione necessaria in quanto tramite questa procedura si giunge a comprimere competenze regionali costituzionalmente attribuite.

Si tratta, peraltro, di una valutazione caratterizzata indubbiamente da un'ampia discrezionalità del legislatore statale, che però potrà essere sottoposta al giudizio della Corte costituzionale e, dunque, si ritiene che gli interessi regionali trovino adeguata tutela in sede giurisdizionale.

Più problematica appare invece la previsione secondo cui deve necessariamente esservi "un accordo con le Regioni interessate".

Parte della dottrina, infatti, pur ritenendo del tutto condivisibile il riconoscimento della valenza procedimentale del principio di sussidiarietà¹¹⁷, ritiene che mentre la Costituzione richiede esplicitamente l'esistenza di esigenze unitarie per consentire l'assunzione in capo allo Stato delle funzioni, il fatto che essa esiga il necessario raggiungimento di un'intesa costituisca "un'illusione"¹¹⁸. Il

¹¹⁶ Si potrebbe essere addirittura portati a ritenere che, in quanto si riconosce lo Stato quale garante delle esigenze unitarie del sistema, si introduca nuovamente dalla finestra ciò che si era espunto dalla porta: il ritorno al riconoscimento dello Stato quale "guardiano" dell'interesse nazionale.

¹¹⁷ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2777; ID., *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La Costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000, 25 ss. L'A. evidenzia inoltre come vi era già in dottrina chi riteneva che le leggi di allocazione delle funzioni amministrative dovessero essere corredate di motivazione (Cfr. G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Reg.*, 2002, 421) o chi riteneva che tali leggi, se adottate dalle Regioni, necessitassero del coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali (Cfr. P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, 150 ss.).

¹¹⁸ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2781. Più "pacata" sembra la valutazione di A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, cit., il quale ritiene che non si tratti di un'illusione, quanto piuttosto di un'opportuna "invenzione" della Corte. Peraltro sempre di un'invenzione si tratterebbe, in quanto quando la Costituzione ha voluto far riferimento all'intesa o ad altri moduli di leale

raggiungimento di un accordo tra lo Stato e le Regioni non potrebbe cioè essere elevato, come invece pretende il giudice costituzionale, a condizione di validità della riallocazione delle funzioni amministrative.

Ritengo tuttavia più opportuno considerare che la necessaria procedimentalizzazione dell'assunzione di competenze regionali da parte dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà e, dunque, la richiesta di un accordo tra lo Stato e le Regioni interessate, derivi dal combinato disposto degli artt. 5 e 114 della Costituzione e dal nuovo assetto dell'ordinamento costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

Laddove infatti si sia in presenza di esigenze unitarie e sia necessario comprimere le attribuzioni regionali, fino al punto di privare le Regioni di competenze espressamente loro attribuite dalla Costituzione nel nuovo ordinamento, quale delineato dall'art. 114, è necessario che il bilanciamento delle esigenze unitarie con le istanze di autonomia si basi sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni che la Corte, con giurisprudenza ormai consolidata, ha ritenuto essere la migliore garanzia per le Regioni stesse.

È pur vero, così come sostenuto dalla dottrina citata in precedenza, che quando la Costituzione ha voluto indicare la necessaria instaurazione di un'intesa o di un procedimento di leale collaborazione lo ha fatto esplicitamente¹¹⁹, ma sembra corretto ritenere che se l'applicazione del principio di leale collaborazione è richiesto nei casi in cui si è in presenza di un esercizio temporaneo di funzioni che restano attribuite all'ente competente – così come avviene, ad esempio, nell'ipotesi

collaborazione l'ha fatto esplicitamente, mentre nel caso di specie mancherebbe in Costituzione qualsiasi riferimento ad un accordo tra Stato e Regioni.

Particolarmente interessante è inoltre la considerazione di quest'ultimo Autore, secondo il quale la Corte avrebbe "inventato" un "nuovo tipo di legge" con cui si attiva la sussidiarietà, che "richiede una procedimentalizzazione delle attività, tale da rendere non meramente nominale, ma effettiva, la partecipazione regionale all'adozione degli atti sussidiari".

¹¹⁹ Come si è cercato di mettere in evidenza in precedenza, procedimenti collaborativi sono ad esempio previsti agli artt. 116, terzo comma, 117, quinto e ultimo comma, 118, terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione. Per la loro analisi dettagliata si rimanda al capitolo IV del presente lavoro.

di esercizio del potere sostitutivo¹²⁰ –, a maggior ragione essa è necessaria laddove si assista all'assunzione da parte dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà della titolarità di competenze costituzionalmente garantite ad un altro soggetto.

Si ritiene pertanto che, nella perdurante assenza a livello istituzionale di sedi in cui possa raggiungersi una co-decisione tra legislatori, la Corte abbia correttamente interpretato lo spirito della Costituzione e, in particolare, del nuovo Titolo V, laddove ha richiesto che la procedimentalizzazione necessaria perché lo Stato possa assumersi, in virtù del principio di sussidiarietà e in presenza di istanze unitarie, competenze e funzioni proprie delle Regioni, si espliciti in un accordo tra lo stesso Stato e le Regioni interessate.

Maggiori problematiche suscita invece il riferimento della Corte nella sentenza 303/03 e nelle sentenze successive appartenenti a questo secondo filone interpretativo¹²¹, prima a un accordo e poi a un'intesa¹²², senza che sia chiaro, in quest'ultimo caso, se si debba trattare di un'intesa in senso “debole” e, quindi, suscettibile, nel momento in cui non vi fossero le condizioni per raggiungere un

¹²⁰ Unica ipotesi, tra l'altro, in cui il legislatore costituzionale ha esplicitato il principio di leale collaborazione. Cfr. capitolo I, par. 4.

¹²¹ Ci si riferisce, in particolare, alle sent. nn. 6 e 233 del 2004, nn. 151, 285 e 383 del 2005.

¹²² Nella sent. 303 del 2003, cons. in diritto n. 2.2, infatti, la Corte parla di un “accordo con la Regione interessata”, mentre nel successivo cons. in diritto n. 4.1 il giudice costituzionale fa riferimento ad “un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate” quale “elemento valutativo essenziale” per giudicare se la legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece l'applicazione del principio di sussidiarietà. Ancora, al cons. in diritto n. 24 la Corte ha considerato legittima una procedura che prevede il raggiungimento di un'intesa, ma anche il fatto che, qualora questa non possa essere raggiunta, il dissenso regionale potrebbe essere superato attraverso una decisione finale del Governo, facendo quindi riferimento ad un'intesa “debole”.

Nella sent. n. 6 del 2004, cons. in diritto n. 7, la Corte lamenta innanzitutto la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. 3/2001. Solo successivamente a queste considerazioni, essa si riferisce allo strumento delle intese, specificando che devono essere interpretate come intese “forti”. La Corte chiarisce infatti che “il loro mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”, lasciando così irrisolti i problemi circa gli effetti “perversi” del necessario consenso regionale.

consenso unanime, di essere superata da una decisione unilaterale da parte dello Stato, o, piuttosto, di un'intesa "forte"¹²³.

¹²³ Nelle sent. 151 e 285 del 2005, infatti, la Corte sembra discostarsi dalla propria precedente giurisprudenza. In particolare, nella prima sentenza, chiamata a giudicare della costituzionalità di un articolo della legge n. 350 del 2003, che prevede l'erogazione di un contributo statale per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (si tratta dell'art. 4, dal primo al sesto comma, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004"), anche se la disposizione impugnata non prevede alcuna forma di intesa con le Regioni interessate, la Corte non censura l'atto impugnato e si pone in tal modo in netto contrasto con la propria giurisprudenza in tema di assunzione da parte dello Stato di competenze spettanti alle Regioni, in virtù del principio di sussidiarietà e in presenza di esigenze unitarie. Nella motivazione, infatti, si riscontra la totale mancanza di una valutazione dei meccanismi di intesa, ritenuti necessari, nelle precedenti sentenze, per l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative. Sul punto, critiche sono le osservazioni alla motivazione della Corte mosse da G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in corso di pubblicazione in *Giur. Cost.*

Si deve peraltro ritenere che nel caso di specie la Corte non valuti come necessaria l'intesa con le Regioni in quanto, così come essa stessa dichiara (cons. in diritto n. 3.1), è proprio "l'eccezionalità della situazione", caratterizzata dal passaggio alla tecnica del digitale terrestre, a giustificare l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, essendovi l'esigenza che un intervento a sostegno del pluralismo informativo sia uniforme sull'intero territorio nazionale, e constatando la Corte che l'intervento statale è "ragionevole e proporzionato" rispetto al fine perseguito.

Per un puntuale commento alla sentenza cfr. M. ABRESCIA, *Ex facto oritur ius: decoder digitali e sussidiarietà risolvono l'emergenza del pluralismo televisivo*, in *Forum telematico della rivista Quaderni costituzionali*; M. SIAS, *Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?)*, in *Le Reg.*, 2005, 1010 ss.

Nella sent. n. 285 del 2005, invece, la Corte interviene sulle impugnazioni di alcune Regioni relative al d.lgs. n. 28 del 2004, recante "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografica". Essa, nello stabilire l'inadeguatezza strutturale del livello regionale e, a maggior ragione di quello infraregionale, a soddisfare da soli lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico, e nel giustificare dunque un intervento dello Stato (cons. in diritto n. 8), ritiene che dal punto di vista del recupero in termini di strumenti collaborativi del ruolo delle Regioni, sia anzitutto indispensabile "ricorrere ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni, tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel d.lgs. sono invece riservati solo ad organi statali" (cons. in diritto n. 9). Essa prosegue ritenendo come appaia "ineludibile che questi atti vengano adottati di *intesa* con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare *quanto meno un potere di codecisione* nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche"¹²³. Tuttavia, in altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi, secondo la Corte, "all'espressione di un *parere obbligatorio*".

Dubbi suscita dunque il fatto che la Corte ritenga che nelle ipotesi in cui si debbano prendere decisioni tecniche o si debbano compiere scelte "delicate", sia sufficiente la previsione di un mero parere obbligatorio. Se infatti tale interpretazione evita certamente il rischio di consentire che le

Nell'ipotesi che sia sufficiente il tentativo di raggiungere un'intesa debole, le attribuzioni delle Regioni subirebbero certamente una notevole possibilità di compressione da parte del legislatore statale, il quale potrebbe comunque superare il dissenso regionale.

Regioni si oppongano in maniera ingiustificata alle scelte statali, essa non appare rispettosa dell'autonomia decisionale delle stesse e della posizione paritaria assunta dal legislatore regionale rispetto a quello statale.

Particolarmente interessante risulta la sent. n. 383 del 2005, con la quale il giudice costituzionale ha delimitato e definito con maggior precisione le possibilità di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato di funzioni amministrative e legislative costituzionalmente spettanti alle Regioni. Si tratta del giudizio di legittimità costituzionale sollevato dalla Reg. Toscana e dalla Prov. autonoma di Trento contro alcune disposizioni del decreto legge n. 239 del 2003, recante "Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica", convertito con modificazioni nella legge n. 290 del 2003, e di alcuni commi dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, recante "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia", per violazione, tra gli altri parametri evocati, degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. (cfr. nota alla sentenza di Q. CAMERLENGO, *Autonomia funzionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Reg.*, 2006, 422 ss.).

La Corte ha infatti ribadito come la legislazione statale debba essere "adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, debba prevedere *adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate agli organi centrali*".

È importante rilevare innanzitutto come la Corte, ancora una volta, non abbia indicato come obbligatoria la partecipazione regionale alla fase decisionale, di adozione dell'atto legislativo, ma abbia piuttosto ritenuto sufficiente un coinvolgimento dei livelli di governo sub-statali anche solo nel momento successivo, di esercizio delle conseguenti funzioni amministrative, conseguendone, in una certa misura, una lesione delle competenze di cui le Regioni sarebbero legittimamente titolari e di cui vengono invece "private" in seguito alla assunzione delle stesse da parte dello Stato in virtù del principio di sussidiarietà.

La Corte ha dichiarato dunque fondate le pretese delle ricorrenti che ritenevano violati i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione per la mancata previsione di forme di collaborazione tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali. In particolare, essa ha sancito la necessità che, in tutte le ipotesi in cui allo Stato siano attribuiti rilevanti poteri che incidono su sfere di competenza regionali e degli enti locali, sia "costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa *in senso forte* fra gli organi statali e il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata" (cons. in diritto nn. 18, 24, 25, 26, 27 e 28).

È interessante inoltre evidenziare come la Corte abbia dichiarato come le intese costituiscano "condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti". La Corte ha dunque escluso fermamente che "la volontà della Regione possa essere sostituita da una determinazione dello Stato" (cons. in diritto n. 30) e ha invocato risolutamente il canone della leale collaborazione nella sua "versione estrema" (cfr. Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, cit., 433.), cioè quella delle intese in senso forte.

Nella seconda ipotesi, di intesa “forte”, il principio dell’intesa garantirebbe invece pienamente le attribuzioni regionali, ma renderebbe al tempo stesso assai difficili e complesse le deroghe al principio generale di allocazione delle funzioni amministrative, il quale prevede che esse spettino ai Comuni (art. 118, primo comma, Cost.). Si correrebbe invero il rischio che risultino insoddisfatte proprio le esigenze di esercizio unitario sottese al principio di sussidiarietà, in quanto le Regioni avrebbero sostanzialmente un potere di veto sull’intesa¹²⁴.

Inoltre, come correttamente è stato posto in evidenza¹²⁵, la funzionalità del procedimento delineato dalla Corte con questa sentenza è destinato a dipendere da “fattori che attengono alla stessa forma di governo dello Stato”, in quanto legata alla possibilità che le Regioni riescano a far efficacemente valere le proprie ragioni, specie in seno alla Conferenza Unificata o alla Conferenza Stato-Regioni,

¹²⁴ Su tale questione, in senso critico, sono le riflessioni di A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2788 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, cit.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Reg.*, 2004, 1044 ss.; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2781; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 601 ss.

A favore, invece, di un’intesa da intendersi in senso “forte” è A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, cit., la quale ritiene che l’intesa debba consistere “non in un mero assenso, ma in una piena compenetrazione tra interesse nazionale e interesse regionale, di guisa che la mancanza del più completo recepimento della volontà della singola Regione o delle regioni in cui l’intervento si deve attuare (...) è condizione preclusiva dell’individuazione della tipologia di intervento nonché, *a fortiori*, della sua successiva attuazione”.

Particolarmente interessanti sono le valutazioni di S. AGOSTA, *Dall’intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, cit., 722. L’A., infatti, pone in luce come con la riforma del Titolo V sia stata “espressa una chiara preferenza per l’intesa in senso forte, quale principio architettonico dell’intera riforma del Titolo V ed espressione (la più intensa) del principio di leale collaborazione”.

Allo stesso modo paiono rilevanti le valutazioni di A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, cit., 2816, il quale evidenzia come il procedimento che la Corte ha delineato nasca “privo di strumenti ordinari che ne garantiscano la chiusura: infatti, o la Regione non sottoscrive l’intesa, e tutto il procedimento si blocca (...) oppure l’intesa ottenuta si fa fonte di rango costituzionale: Stato e Regioni diverrebbero, “d’intesa”, una sorta di revisore costituzionale permanente in ordine alla distribuzione di funzioni legislative”.

uniche sedi, al momento, in grado di esprimere e di produrre le intese richieste dalla Corte.

Molto, dunque, dipenderà in primo luogo dalle sedi interistituzionali in cui dovrebbero concludersi queste intese, soprattutto dal loro funzionamento e da una loro eventuale implementazione¹²⁶, ma certamente molto dipenderà anche dal successivo ed eventuale controllo di costituzionalità operato dalla Corte.

10.1. Segue. Ancora alcune considerazioni relative alla “chiamata in sussidiarietà”.

Dall’analisi di questo secondo filone di sentenze si ritiene di poter trarre alcune considerazioni. In primo luogo, la Corte ha sicuramente avuto il merito non solo di evidenziare la necessità di una lettura sistematica del testo costituzionale e, in particolare, degli articoli 117 e 118, ma anche di aver trovato una nuova chiave interpretativa del sistema, onde pervenire ad una composizione delle esigenze unitarie con le istanze di autonomia dell’ordinamento.

In secondo luogo, il giudice costituzionale ha chiarito la portata del principio di sussidiarietà, assumendolo quale principio cardine del sistema e caricandolo di una portata dinamica e procedimentale. In particolare la Corte ha proceduto a dettare una “griglia” di parametri cui deve sottostare l’assunzione, in virtù del principio di sussidiarietà e in presenza di esigenze unitarie, di funzioni amministrative al livello statale e il contemporaneo esercizio di funzioni legislative in ambiti materiali di spettanza delle Regioni.

¹²⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, cit., 586.

¹²⁶ È chiaro infatti che nel nuovo sistema di riparto delle funzioni legislative e amministrative, così come definito dalla Corte costituzionale, appare più che mai opportuna l’istituzione di una seconda Camera delle Regioni, in cui possano trovare espressione gli interessi regionali, ma anche, si ritiene, quelli locali, e, soprattutto, in cui a pronunciarsi non siano gli esecutivi, ma le assemblee legislative locali.

Il principio di sussidiarietà diviene così un ulteriore “meccanismo di mobilità”¹²⁷ nel riparto di competenze di cui all’art. 117. Attraverso l’interpretazione dinamica datane dalla Corte esso viene infatti a costituire un’ulteriore clausola trasversale che consente allo Stato di “invadere” ambiti di competenza regionale. Tuttavia la Corte si premura di circondare le Regioni di sufficienti garanzie per evitare che lo Stato faccia un uso improprio di tale principio, contribuendo al tempo stesso all’affermazione di un modello di riparto delle competenze estremamente dinamico, affrancato dai vincoli statici e rigidi imposti dal dettato costituzionale e fondato invece su di una prospettiva collaborativa tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Nello sviluppare questo modello la Corte sembra infatti aver individuato – anche se in alcune pronunce non appare così perentoria – nello strumento dell’intesa in senso “forte”, da concludersi tra lo Stato e le Regioni, la garanzia della partecipazione regionale alla assunzione di competenze a livello statale. Essa ha infatti ritenuto che la compressione dell’autonomia decisionale delle Regioni, dovuta all’applicazione del principio di sussidiarietà, possa adeguatamente tradursi in una paritaria co-determinazione e co-decisione del contenuto dell’atto da parte dello Stato e delle Regioni attraverso lo strumento dell’intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, in Conferenza unificata, o tra lo Stato e la singola entità territoriale interessata.

La Corte procede dunque ad identificare il principio di leale collaborazione con quello dell’intesa e a trasformare quest’ultima in “ostacolo insuperabile per la

¹²⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 97 ss., il quale riconosce che la riforma si è ispirata ad un criterio garantistico (quello di separazione) nella allocazione delle competenze di Stato e Regioni, ma individua in Costituzione una serie di “valvole” volte a consentire una flessibilità in tale riparto. In particolare: la stessa potestà concorrente; la normativa comunitaria e la partecipazione delle Regioni alla fase c.d. ascendente e discendente degli atti comunitari; la possibilità di istituire un regionalismo differenziato *ex art. 116*, terzo comma; l’esercizio del potere sostitutivo e, infine, la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

conclusione del procedimento”. L’intesa – e il principio di leale collaborazione – divengono così in un certo senso limite di costituzionalità per il legislatore statale, il quale voglia avocare a sé competenze regionali sulla base del principio di sussidiarietà e in presenza di esigenze unitarie.

Alcune perplessità continuano tuttavia a permanere sulle argomentazioni della Corte. In primo luogo non si deve essere troppo affrettati nel ritenere che tramite l’intesa le Regioni siano pienamente tutelate nei confronti dello Stato e, allo stesso tempo, che lo Stato sarà facilitato nell’assunzione delle stesse, in quanto, così come ampiamente evidenziato dalla dottrina¹²⁸, il fatto che sia prevista un’intesa “forte” lascia aperti non pochi problemi interpretativi, specie riguardo al fatto se lo Stato sia comunque legittimato ad intervenire di fronte ad un ingiustificato dissenso regionale, posto che ci si trova di fronte ad “esigenze di esercizio unitario”.

Nella sentenza n. 383 del 2005 la Corte ha in realtà affrontato il problema, ritenendo che, di fronte alla possibilità che si creino situazioni di “stallo” tra Stato e Regioni nel momento in cui si impone il raggiungimento di intese forti, il conseguimento delle stesse debba comunque essere “ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione”. Essa ha inoltre ribadito che potrebbe essere “opportuna l’individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l’adozione dell’atto finale nei

¹²⁸ Sul punto si vedano le riflessioni S. AGOSTA, *Dall’intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, cit., 703 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit., 582; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, cit., 1044 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, cit., 950 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, cit.; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2780 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, cit., 2813 ss.; M. LUCIANI, *L’autonomia legislativa*, cit., 368 ss.; I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante ... per una Metro leggera*, cit., 1394 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 594 ss.

casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa", procedure che in ogni caso non potranno "prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte"¹²⁹ e che al momento attuale sono del tutto mancanti nel nostro ordinamento.

Inoltre il giudice costituzionale ha precisato che "nei casi limite" di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe comunque essere utilizzato lo strumento del ricorso alla Corte medesima, in sede di conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni.

Nella sentenza da ultimo citata la Corte ha dunque certamente statuito in maniera più ferma, rispetto alle precedenti sentenze, l'esigenza che si raggiunga un'intesa forte tra Stato ed enti interessati per poter garantire sia la paritaria ordinazione da questi assunta in seguito alla riforma del Titolo V che il rispetto del dettato costituzionale. Ritengo tuttavia che, riconoscendo alla possibilità di ricorrere alla Corte in sede di conflitto di attribuzioni la natura di risorsa e soluzione estrema del sistema, si rischi di attribuire alla Corte un eccessivo potere politico, che, in quanto tale, risulti oltremodo discrezionale.

Con le proprie sentenze essa dà infatti "indicazioni normative" agli attori politici, le quali vanno ad inverarsi nelle relazioni tra Stato e Regioni e ad "interferire" con le scelte decisionali del legislatore statale e regionale¹³⁰. Il giudice costituzionale diviene dunque esso stesso decisore del tipo e dell'intensità di leale collaborazione che deve essere posta in essere, assumendo in questo modo un compito che spetterebbe al livello più propriamente politico-istituzionale.

In secondo luogo, in particolare nelle sentenze 303/03 e 383/05, la Corte non impone il raggiungimento di un'intesa che preceda l'approvazione della legge statale che "chiama in sussidiarietà" competenze regionali, bensì ritiene sufficiente che l'intesa sia raggiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative,

¹²⁹ Cons. in diritto n. 30.

¹³⁰ Si concorda sul punto con G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, a cura di E. DE MARCO, Giuffrè, Milano, 2005, 53, il quale ritiene che attraverso l'opera "creativa" della giurisprudenza costituzionale si assista ad una "rivisitazione del testo costituzionale".

indipendentemente dal momento in cui essa si formi. Non ha cioè rilievo, secondo la Corte, il fatto che l'intesa sia precedente all'approvazione della legge o che sia condizione alla operatività della funzione amministrativa statale¹³¹.

Ritengo però che in quest'ultima ipotesi le Regioni non siano adeguatamente "compensate" della perdita delle proprie competenze. Come si è infatti prima esaminato, esse non vedono comprese solo le proprie funzioni amministrative, ma anche quelle legislative, il cui esercizio precede necessariamente quello delle funzioni amministrative. Se si autorizza il raggiungimento dell'intesa anche dopo l'approvazione della legge, si corre il rischio che non venga adeguatamente recuperata la "porzione" di potestà legislativa regionale "avocata" dallo Stato.

La Corte, dunque, nella perdurante assenza di sedi e strumenti in cui la leale collaborazione possa formarsi anche a livello legislativo, si è dovuta limitare ad "appoggiarsi" a quelli cui essa faceva riferimento già nel sistema precedente alla riforma, ritenendo che l'intesa sia lo strumento maggiormente in grado di tutelare e compensare le Regioni e che il sistema delle Conferenze sia la sede più opportuna per giungere ad una "allocazione negoziata" delle funzioni e che sia sufficiente che moduli cooperativi siano posti in essere anche solo per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Tuttavia in questo modo si continuerebbe a fare riferimento all'esigenza, imperante negli anni Novanta, di riorganizzazione del sistema amministrativo complessivamente considerato. Un'esigenza che peraltro non conduceva all'estremo della messa in discussione del ruolo centrale dello Stato, ed in cui, pertanto, anche i mezzi per realizzarla si fondavano sulla superiorità del livello di governo centrale rispetto a quelli substatali.

Oggi, invece, si richiedono riforme più "invasive", che giungano ad una ridefinizione del ruolo stesso non solo dell'amministrazione statale, ma anche, e *in*

¹³¹ Cons. in diritto n. 4.1. Sul punto cfr. anche G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 54.

primis, della legislazione statale¹³², compiendo, da parte dello stesso livello istituzionale, uno sforzo di innovazione della prassi, delle modalità decisionali e di esecuzione e, di conseguenza, ampliando e innovando la tipologia di raccordi Stato-enti substatuali.

11. La leale collaborazione nell'esercizio del potere sostitutivo.

Appare infine significativo un terzo filone di sentenze della Corte, attraverso il quale si evince una flessibilità del sistema e la necessità di una collaborazione leale tra i livelli di governo che compongono la Repubblica. Si tratta di quelle ipotesi in cui il giudice costituzionale ha statuito sull'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, definendone la portata sia sotto il profilo sostanziale che procedurale¹³³. Ed è proprio relativamente al profilo procedurale che la Corte si è maggiormente soffermata sull'importanza primaria dell'applicazione del principio di leale collaborazione, quale garanzia delle attribuzioni dell'ente sostituendo.

Il giudice costituzionale, inoltre, non si è pronunciato unicamente su ipotesi relative alla sostituzione governativa prevista nel secondo comma dell'articolo, ma ha altresì approfondito l'analisi dei casi in cui è la Regione a sostituirsi ad enti territoriali subregionali, dichiarando come anche in queste ipotesi debbano esservi

¹³² Sul punto si veda in particolare F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 86 ss.

¹³³ In particolare, per quanto concerne il profilo procedurale, la legge La Loggia n. 131 del 2003 era già intervenuta prima di queste sentenze della Corte, disciplinando in maniera dettagliata all'art. 8 le modalità con le quali la sostituzione da parte del Governo può essere posta in essere.

Non potendo qui soffermarmi ad analizzarle nel concreto, rimando, per un primo commento all'art. 8, a V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli Ed., Rimini, 2003, 172 ss.; C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (Commento all'art. 8)*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, il Mulino, Bologna, 2003, 157 ss.; A. BURDASCO, *Commento all'articolo 8, in L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, a cura di P. CAVALERI e E. LAMARQUE, Giappichelli, Torino, 2004, 210 ss.

adeguate garanzie procedurali per gli enti infra-regionali, che si esplicino in una collaborazione e concertazione tra l'ente sostituito e l'ente sostituente.

Con la sentenza n. 43 del 2004¹³⁴, e con la successiva e costante giurisprudenza¹³⁵, la Corte costituzionale ha dunque chiarito il significato dei poteri di sostituzione governativa nei confronti delle Regioni e di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali.

La Corte ha riconosciuto all'art. 120 Cost. la funzione di "norma di chiusura" dell'intero sistema, in quanto volta a garantire la tutela a livello statale di alcuni interessi ritenuti essenziali e di rilievo nazionale, nonostante il riconoscimento nel Titolo V di ampie possibilità di differenziazione per le autonomie territoriali.

Essa ha tuttavia stabilito che il secondo comma dell'art. 120 Cost. "non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrando tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi", poiché "esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati"¹³⁶.

¹³⁴ Nella sent. n. 43 del 2004 la Corte è intervenuta su alcune disposizioni legislative della Regione Veneto, che prevedono la nomina di un Commissario *ad acta* e, pertanto, l'intervento sostitutivo della Regione, nel caso in cui un Comune ometta di provvedere, entro il termine fissato dalla legge regionale, ad adeguare lo strumento urbanistico a quanto previsto dalla legge medesima e dalla programmazione regionale e provinciale in tema di complessi ricettivi all'aperto e di insediamenti turistico-ricettivi (si tratta in particolare degli artt. 33, terzo comma, 34, ottavo comma, 43, nono comma, 51, terzo comma, 54, secondo comma, 60, terzo comma, 90, primo comma, e 91, ottavo comma, della legge della Regione Veneto n. 33 del 4 novembre 2002, recante "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo").

Per un primo commento alla sentenza della Corte si vedano gli interventi nel Forum telematico della rivista Quaderni costituzionali di T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*. Si vedano, inoltre, M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzioanlisti.it; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in federalismi.it, n. 4/2004; ID., *I poteri sostitutivi regionali al vaglio della Corte*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2004, 637 ss.; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. Cost.*, 2004, 609 ss.; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Reg.*, 2004, 1074 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, 819 ss.

¹³⁵ Si tratta, in particolare, delle sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 140, 172, 112, 227, 173, 240 del 2004, n. 167 del 2005 e n. 397 del 2006.

¹³⁶ Cons. in diritto n. 3.3.

Il potere sostitutivo di cui si tratta, proprio perché straordinario, prescinde quindi dal riparto di competenze amministrative come attuato dalle leggi statali e regionali nei rispettivi ambiti di competenza, in quanto volto a garantire istanze ed interessi unitari¹³⁷.

Il giudice costituzionale ha pertanto ritenuto ammissibili nel sistema costituzionale vigente altre ipotesi di interventi sostitutivi, c.d. ordinari, configurabili dalla legislazione statale o regionale, in capo ad organi dello Stato, delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto di funzioni amministrative realizzato legislativamente e qualora ricorrano le condizioni che li rendano necessari.

La Corte ha inoltre precisato come l'esercizio di poteri sostitutivi, sia esso fondato sull'art. 120, secondo comma, o sia invece di tipo ordinario, necessiti sempre di essere circoscritto dalla previsione di limiti e condizioni cui esso deve sottostare. Trattandosi, infatti, della temporanea attribuzione ad un ente di una competenza che è riconosciuta costituzionalmente ad un altro ente, la Corte ha ritenuto fondamentale che tale operazione sia circondata da adeguate garanzie, in quanto comporta una limitazione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione.

La Corte costituzionale, dunque, ha individuato le condizioni e i limiti in quelli già elaborati dalla propria giurisprudenza¹³⁸ in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an", la cui

¹³⁷ Sul punto di vedano le osservazioni di T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, cit.

¹³⁸ Cfr. sentt. della Corte costituzionale nn. 177 del 1988, 338 e 460 del 1989, 342 del 1994.

obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo.

Il potere sostitutivo deve poi essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo.

Infine, la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità, appunto, al principio di leale collaborazione che, secondo la Corte, è bensì “espressamente richiamato anche dall'art. 120, secondo comma”, ma è “operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita”¹³⁹.

Questo è, forse, l'aspetto maggiormente innovativo in tema di poteri sostitutivi. La Corte evidenzia infatti la posizione costituzionale assunta dalle Regioni e dagli enti locali in seguito alla riforma del Titolo V e ricollega la necessità di un loro coinvolgimento nella procedura di sostituzione con l'esigenza di applicare il principio di leale collaborazione ai rapporti tra diversi livelli di governo parimenti ordinati rispetto alla Repubblica¹⁴⁰.

Peraltro, malgrado la Corte abbia predisposto nella sentenza n. 43 del 2004 una serie di requisiti che la previsione legislativa di esercizio di poteri sostitutivi deve integrare, la giurisprudenza successiva dell'organo di legittimità non è sempre stata costante nel garantirne il rispetto¹⁴¹.

¹³⁹ Cons. in diritto n. 4.

¹⁴⁰ Nella sentenza in esame, tuttavia, la Corte, pur avendo rilevato che le disposizioni impugnate non specificano quale organo della Regione sia competente a nominare il Commissario *ad acta* né precisino l'*iter* procedimentale mediante il quale si perverrà alla sostituzione, ha ritenuto che esse fossero costituzionalmente legittime purché, per la loro applicabilità, vengano debitamente integrate.

¹⁴¹ Mentre nella sentenza n. 69 del 2004 la Corte ha proceduto a censurare le disposizioni regionali impugnate, in quanto non prevedono alcun procedimento collaborativo in relazione all'esercizio del potere sostitutivo, nelle sentenze nn. 70, 71, 72, 73, 140 e 172 del 2004 essa ha ritenuto sufficiente la garanzia di una diffida ad adempiere entro un congruo termine, rivolta all'ente sostituendo. La Corte ha inoltre dichiarato che “è evidente che la congruità di tale termine dovrà essere valutata in relazione agli specifici atti o attività da compiere ed alla loro complessità, con la conseguenza che, ove esso appaia in concreto inadeguato, in quanto troppo breve, potranno essere attivati i rimedi previsti dall'ordinamento”.

Ancora, nella sentenza n. 227 del 2004 le disposizioni regionali impugnate (trattasi di alcune disposizioni della legge della Regione Piemonte n. 24 del 24 ottobre 2002, recante “Norme per la

gestione dei rifiuti”) attribuiscono, per un verso, poteri sostitutivi alla Regione nei confronti delle Province, in caso di inadempienza di funzioni attribuite dalla legge regionale stessa, in materia di gestione dei rifiuti e, per l’altro, analoghi poteri sostitutivi alle Province nei confronti dei Comuni e dei consorzi di Comuni, delle Comunità montane e dei consorzi di bacino. La Corte ha ritenuto legittime tali disposizioni, in quanto rispettose dei principi sostanziali e procedurali dalla stessa indicati nella sentenza “capostipite” n. 43 del 2004. In particolare, per quanto concerne i presupposti procedurali, le disposizioni impugnate prevedono, nell’ipotesi di sostituzione regionale nei confronti della Provincia, che la Giunta regionale, su proposta dell’assessore competente per materia, inviti la Provincia stessa a provvedere, entro congruo termine, al compimento degli atti dovuti. Nell’ipotesi, invece, di sostituzione provinciale nei confronti degli enti locali minori, la Corte ha ritenuto che l’attribuzione del potere di sostituzione in via generica alla Provincia non sia illegittima, ma vada intesa nel senso che “il potere di agire in sostituzione spetta all’organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell’ente” (cons. in diritto n. 5).

La Corte ha aggiunto, inoltre, che “sebbene la disposizione non disegni la cornice procedurale entro la quale l’intervento sostitutivo debba svolgersi, il principio di leale collaborazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che le applicazioni concrete che della medesima disposizione si facciano non possano comunque prescindere da un avviso, rivolto all’ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l’intervento sostitutivo può essere colpito” (*ibidem*).

Mentre, infatti, nella sentenza n. 69 del 2004 il giudice costituzionale ha censurato le disposizioni impugnate in quanto non prevedevano alcun procedimento collaborativo in relazione all’esercizio del potere sostitutivo, nelle sentenze successive la Corte si è prestata ad “interpretare” ed “integrare” le disposizioni impugnate, pur essendo anch’esse carenti quanto ai presupposti procedurali del potere sostitutivo, in maniera da sottrarle ad una pronuncia di illegittimità.

Sempre nell’ambito dell’esercizio di poteri sostitutivi, si possono ancora richiamare le sentenze nn. 112 e 173 del 2004, e la n. 167 del 2005, in cui le disposizioni regionali impugnate affidano i poteri sostitutivi al Difensore civico regionale. La Corte ha censurato tali disposizioni, in quanto il Difensore civico è un organo che, per la sua natura e per le funzioni esercitate, non può essere configurato alla stregua di un organo di governo regionale. Quest’ultima condizione, infatti, è la sola prevista nella sentenza n. 43 del 2004 per consentire ad un organo di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo. Il Difensore civico, invece, così come statuito dalla stessa Corte, è un organo “preposto alla vigilanza dell’operato dell’amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull’autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni” (sentenza n. 112 del 2004, cons. in diritto n. 3).

Infine rilevante è anche la sent. n. 397 del 2006, con la quale la Corte interviene in relazione all’esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti delle Comunità montane (trattasi in particolare della legittimità costituzionale dell’art. 11, co. 3, della L. Reg. Sardegna n. 12 del 2005 recante norme per le unioni di comuni e le Comunità montane, ambiti adeguati per l’esercizio associato di funzioni e misure di sostegno per i piccoli Comuni).

La Corte, richiamando la propria pregressa giurisprudenza, chiarisce come l’esercizio dei poteri sostitutivi presuppone che ci si trovi di fronte ad “enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita” e come la ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risieda nella esigenza di consentire all’ente locale, in seguito ad una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce.

Il giudice costituzionale, tuttavia, precisa come la medesima procedura di garanzia non debba necessariamente essere prevista dalla normativa regionale nell’ipotesi in cui si consenta l’esercizio

Anche in tema di poteri sostitutivi sarebbe invece opportuno avere una giurisprudenza consolidata, che definisca in modo chiaro quali sono le condizioni e i limiti che la legge statale o regionale, che prevede ipotesi di sostituzione, debba rispettare per poter essere considerata costituzionalmente legittima, onde garantire a tutti gli enti “costitutivi della Repubblica” un’adeguata tutela della propria autonomia costituzionale.

Il potere sostitutivo assume infatti oggi un significato ancora più rilevante e pregnante rispetto al passato. Se negli anni Novanta la sostituzione dello Stato nei confronti dei livelli di governo inferiori poteva essere considerata il riflesso del principio del buon andamento della pubblica amministrazione ed implicava un rapporto di gerarchia tra enti, oggi, proprio perché i livelli di governo substatali hanno acquisito maggiore autonomia e si è istituito un ordinamento policentrico, il potere sostitutivo deve prescindere da un rapporto di subordinazione ed essere piuttosto il riflesso del principio generale della collaborazione leale tra enti pariordinati.

Proprio da questa evoluzione dell’ordinamento è derivata infatti, a mio parere, la necessità di costituzionalizzare la leale collaborazione, poiché con la riforma del Titolo V e con il riconoscimento dell’autonomia costituzionale degli enti territoriali si è assistito ad un mutamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti infraregionali. Mutamento che indubbiamente vede tuttora lo Stato come il garante dell’unità del sistema, ma che al tempo stesso attribuisce ad esso una funzione “sussidiaria” e surrogatoria rispetto alle funzioni costituzionalmente garantite agli

di poteri sostitutivi regionali nei confronti di enti-subregionali “sforniti di autonomia costituzionale”, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V. Ciò non significa peraltro, aggiunge la Corte, che nei casi in cui il potere sostitutivo riguardi enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi; l’esercizio di un siffatto potere soggiace piuttosto alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

enti territoriali e non consente più un accentramento discrezionale da parte dello Stato delle funzioni.

Solo nel rispetto del significato ontologico di questi due principi, il potere sostitutivo condurrà alla flessibilità delle funzioni, necessaria per il funzionamento complessivo del sistema, e grazie alla quale le ragioni dell'autonomia potranno essere adeguatamente tenute presenti nell'esercizio del potere sostitutivo.

12. Ulteriori considerazioni sul principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte.

L'assetto costituzionale delineato dal legislatore del 2001 presentava disposizioni tanto innovative da fare non solo sorgere nella dottrina plausibili dubbi interpretativi, ma da richiedere anche una immediata implementazione da parte del livello politico-istituzionale e del legislatore ordinario, per rendere coerente e completo l'intero sistema innovato.

Constata tuttavia la sostanziale inattuazione del sistema costituzionale, il difficile compito di sistematizzare e razionalizzare in maniera organica le nuove disposizioni si è "impietosamente" riversato sulla Corte costituzionale.

Questa, da parte sua, se da un lato ha evidenziato i rilevanti cambiamenti apportati dalla riforma costituzionale, ha, dall'altro, cercato soprattutto di offrire una lettura sistematica del testo fondamentale della nostra Repubblica mediante il ricorso ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, che ha indicato come la chiave di volta dell'intero assetto statale e delle autonomie locali.

Il giudice costituzionale ha posto anzitutto in luce come la legge statale non abbia più la funzione unificante ed accentratrice che aveva nel precedente ordinamento e, parimenti, come il nuovo sistema di allocazione delle funzioni sia destinato a differenziare sul territorio nazionale la pubblica amministrazione. Muovendo poi dalla constatazione che alla base della riforma vi è la volontà di

esaltare le differenze¹⁴², mentre adempiva al compito di interpretarle, ha saputo sistematizzare le diverse disposizioni costituzionali, “mettendo a regime”, così, un sistema che rischiava invece di restare a lungo inattuato.

Non potendosi però pensare a un’opera e a interventi della Corte capaci di scelte innovative – quali quelle consentite da una rinnovata revisione costituzionale o dall’atteso intervento legislativo – molto deve essere ancora fatto; importanti “nodi” del sistema risultano ad oggi irrisolti.

La Corte, da parte sua, non solo ha richiamato all’attenzione del legislatore la necessità di attuare ed implementare la riforma costituzionale del 2001, ma ha sottolineato come, nel nostro sistema policentrico e caratterizzato dalla pluralità dei livelli di governo, sia grave la mancanza di sedi in cui le Regioni vedano adeguatamente attuata la propria autonomia decisionale.

Nel presentare interessanti soluzioni, adeguate ai problemi interpretativi sottoposti al suo giudizio, la Corte, in particolare, ha ritenuto di primaria importanza l’applicazione del principio di leale collaborazione per la risoluzione degli “intrecci” degli interessi, delle funzioni e delle competenze del legislatore statale e di quello regionale; per l’allocazione delle funzioni amministrative e la corretta applicazione del principio di sussidiarietà che ad essa soggiace; per l’esercizio, infine, del potere sostitutivo.

Ma nel nuovo sistema costituzionale, profondamente cambiato con la riforma del Titolo V, anche il principio di leale collaborazione ha assunto un nuovo e più significativo valore. Esso non è più orientato alla mera accettazione da parte delle Regioni dell’esercizio di poteri riservati al livello statale, ma è teso a garantire alle

¹⁴² Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 529 ss., il quale pone giustamente in luce come il progetto sotteso alla riforma del Titolo V sia “esattamente l’opposto” di quello sottostante al progetto originario della Costituzione del 1948. Mentre alla base del primo stava infatti “un obiettivo forte di trasformazione in senso fortemente uniformante della società italiana”, alla base di quello del 2001 vi è invece “l’esaltazione delle differenze”.

stesse, in virtù della loro posizione parificata ed equiordinata allo Stato, l'effettiva partecipazione nel funzionamento del sistema complessivo¹⁴³.

Il principio di leale collaborazione assume dunque, oggi più che mai, una fondamentale rilevanza nel nostro sistema. E se sia vero che la Corte ne aveva fatto un utilizzo "improprio" in passato, quando mancavano i presupposti fondamentali per una corretta sua applicazione (in particolare, la paritaria ordinazione dei livelli di governo interessati), dopo la riforma del Titolo V a piena ragione il giudice costituzionale ha applicato tale principio ai rapporti tra Stato e Regioni: sono infatti nel frattempo profondamente cambiati i presupposti sostanziali sulla base dei quali debbono essere interpretati i rapporti tra Stato e Regioni e quelli tra i due legislatori.

La Corte ha sottolineato la urgente necessità di rafforzare le sedi e i momenti di raccordo tra livelli di governo: li considera infatti strumenti indispensabili per un accettabile e ragionevole funzionamento di un sistema fortemente pluralistico e articolato, oltretutto privo di stabili e definiti elementi unificanti, nel quale lo Stato non può comunque più, *a priori*, essere considerato gerarchicamente sovraordinato rispetto alle altre entità territoriali.

Per il funzionamento del sistema è indispensabile in primo luogo che tutti i livelli di governo applichino il principio di leale collaborazione nel suo significato originario e cioè che vi sia il rispetto del patto costituzionale su cui si fonda la Repubblica e delle competenze di tutti i soggetti che egualmente ne fanno parte.

In secondo luogo, e di conseguenza, è necessario che vengano individuate adeguate sedi di effettiva cooperazione interistituzionale all'interno delle quali sia possibile assistere non, come invece avveniva in passato, ad una indebita compressione delle competenze regionali da parte dello Stato, ma piuttosto ad un

¹⁴³ Significativa, in tal senso, è l'espressione di F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 827, il quale scrive di una "leale collaborazione repubblicana", che si deve instaurare tra "elementi equiordinati e costitutivi della Repubblica, in un assetto caratterizzato dalla garanzia effettiva dell'autonomia dei soggetti e dalla chiarezza nella ripartizione delle competenze".

cambiamento rilevante nelle *modalità di esercizio* delle competenze da parte dei livelli di governo, senza correre il rischio che si incida sulla titolarità delle stesse. Anche nell'ipotesi "estrema" di avocazione da parte dello Stato di competenze regionali in virtù del principio di sussidiarietà, le Regioni dovrebbero infatti potere esercitare la propria competenza mediante la partecipazione al processo decisionale statale; più opportunamente ancora, attraverso una co-decisione paritaria.

Lo sforzo interpretativo della Corte è stato dunque particolarmente meritorio. Essa ha sancito la necessità di bilanciare le esigenze unitarie e le istanze di autonomia secondo procedure concertate e partecipate, in modo che gli interessi in gioco possano essere valutati secondo la loro reale consistenza e che i soggetti titolari di attribuzioni costituzionalmente garantite risultino coinvolti in misura adeguata alle proprie competenze.

Molto tuttavia – si ripete – deve essere ancora fatto, specie sul piano legislativo.

La Corte, che non può sostituirsi *in toto* al legislatore e che non ha poteri politici di impulso e programmazione, si è trovata infatti costretta ad affrontare il problema della collaborazione con la medesima strumentazione a sua disposizione prima della riforma¹⁴⁴. È stato pertanto scontato che essa abbia fatto prevalente riferimento al sistema delle Conferenze e all'istituto dell'intesa.

Tali sedi e accordi troveranno certo nuovo "slancio" grazie alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni; ma non può non concordarsi con la dottrina che ritiene che essi non siano più sufficienti a "guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e differenziazioni che nell'azione amministrativa e legislativa delle Regioni e degli enti subregionali potranno aversi in futuro"¹⁴⁵,

¹⁴⁴ Significative sono al riguardo le riflessioni di P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 300, il quale sottolinea come ci si trovi di fronte ad un "sistema costretto ad appoggiarsi ad uno strumentario anacronistico e del tutto inadeguato alle nuove esigenze".

¹⁴⁵ Cfr., F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, cit., 1188.

come anche sul fatto che appaiano prevalentemente improntati ad un pervasivo potere centrale¹⁴⁶.

Le critiche mosse in passato sulla reale portata collaborativa di questi organismi e strumenti tornano dunque in auge al momento presente, soprattutto considerata la portata complessiva della riforma per il sistema delle autonomie. Se il sistema delle Conferenze appariva, già in precedenza, inidoneo a consentire il raggiungimento di una decisione congiunta e, soprattutto, condivisa dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, ancora più, certo, lo è oggi, nel momento in cui la posizione di supremazia gerarchica del primo all'interno dell'ordinamento è stata messa fortemente in discussione.

Inoltre, relativamente alle intese, non si può che dubitare della possibilità di continuare a fare riferimento a quelle c.d. "deboli" nei casi in cui le competenze statali interferiscano con quelle regionali o, a maggior ragione, nelle ipotesi in cui vi sia una "chiamata in sussidiarietà" di funzioni regionali da parte dello Stato.

Solo l'intesa "forte", quale atto necessariamente bilaterale e insuscettibile di essere surrogato dalla determinazione unilaterale di una delle parti interessate, sembra infatti essere lo strumento adatto al perfezionarsi di una decisione negoziata, in grado di garantire la nuova posizione riconosciuta costituzionalmente alle Regioni e allo Stato¹⁴⁷.

Nel nuovo ordine costituzionale i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione esigono massima espansione e piena operatività; occorre dunque che le sedi di cooperazione e i raccordi di tipo collaborativo risultino effettivamente innovati e ulteriori rispetto a quelli già esistenti.

Specialmente, occorrerà che il principio di leale collaborazione sia reso operativo in una specifica e apposita nuova sede politica che, "consentendo il

¹⁴⁶ Si veda, da ultimo, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Reg.*, 2006, 260 ss.

¹⁴⁷ Mi pare di poter infatti affermare che anche la Corte, nelle più recenti sentenze, ed in particolare nella n. 383 del 2005, abbia inteso dare al legislatore un segno evidente in questa

recupero di veri poteri di decisione e programmazione, qualifichi al massimo livello la presenza istituzionale delle Regioni”¹⁴⁸. A tutt’oggi, invece, tale sede continua a mancare.

Anche attraverso lo specifico profilo preso in considerazione nelle pagine precedenti, si concorda dunque con la considerazione, più generale, che la Corte costituzionale in questi anni è stata per davvero “coautrice”¹⁴⁹ del parametro costituzionale e che nell’assumere sempre più un ruolo di “supplenza” rispetto ad un legislatore assente ed inoperante ha saputo ricercare e mettere capo a nuovi equilibri all’interno del rinnovato assetto costituzionale. Il ruolo della Corte costituzionale continuerà ad essere centrale anche in futuro, specie quale “arbitro” dei conflitti tra enti aventi pari dignità costituzionale garantita. In una situazione di perdurante inattuazione del Titolo V, la Corte costituzionale appare infatti essere una delle poche sedi – certo la più alta – in cui le esigenze unitarie potranno trovare adeguata composizione con le istanze di differenziazione proprie alle autonomie locali.

Secondo lo stringente dettato dell’art. 5 della nostra Costituzione la Repubblica, nella configurazione pretesa dall’art. 114, si deve impegnare ad adeguare non solo i principi della propria legislazione alle esigenze dell’autonomia, ma anche i “metodi”, le procedure, cioè, attraverso cui si giunge alla produzione giuridica. Ne consegue allora, con evidenza, che anche le innovazioni apportate dalla riforma del 2001 necessitino di un’attenta riconsiderazione quanto ai metodi della

direzione, imponendo, nelle ipotesi di “chiamata in sussidiarietà”, il raggiungimento di un’intesa “forte”.

¹⁴⁸ In tal senso si era già espresso prima della riforma del 2001 M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 1987, 401, relativamente alle difficoltà di istituire un sistema realmente cooperativo.

Sul punto si veda inoltre L. TORCHIA, “*Concorrenza*” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, cit., 650.

¹⁴⁹ In questo senso cfr. P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall’interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Reg.*, 2004, 388.

produzione giuridica¹⁵⁰, se per davvero si vuole che il novellato ruolo e le ampie competenze assunte dalle autonomie territoriali siano adeguatamente tutelati e si giunga a una corretta interpretazione e applicazione del principio di leale collaborazione.

In altre parole, occorre che gli sviluppi dell'attuazione del disegno delineato dal legislatore costituzionale siano ricondotti all'interno di corretti circuiti decisionali; che l'implementazione della riforma e la soluzione per i nodi complessi che essa ha comportato siano primariamente affidati al livello politico ed istituzionale.

13. Osservazioni conclusive.

Con la riforma costituzionale del 2001 l'ordinamento italiano ha visto mutare profondamente la propria struttura, il sistema delle fonti e il riparto delle competenze legislative, amministrative e finanziarie. Si è assistito all'istituzione di un sistema policentrico, in cui è stata costituzionalizzata la parificazione sul piano ontologico dei livelli di governo e, anche sul piano sostanziale, quella del legislatore statale e di quello regionale, nonché la differenziazione sul territorio dell'azione amministrativa.

Si è fatta sentire con sempre maggiore insistenza la necessità di tutelare e garantire le esigenze unitarie della Repubblica, da un lato, e le istanze di autonomia e differenziazione delle entità territoriali, dall'altro.

Tale mutamento ha palesato, sin dalle prime interpretazioni del nuovo testo costituzionale, la necessità di implementare le disposizioni costituzionali e di darvi applicazione, attraverso la ricerca di un bilanciamento e di un equilibrio tra le diverse esigenze e le spinte contrastanti di un ordinamento, in cui accentuato è il

¹⁵⁰ Sul punto si veda anche A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Reg.*, 2002, 722; ID., *L'antica (ma tuttora consolidata e diffusa) idea di un "sistema" delle fonti e le prospettive di una sua ridefinizione*, in *Diritto e Società*, 2003, 352 ss.

pluralismo dei livelli di governo ed ampie sono le competenze e l'autonomia riconosciuta agli enti infrastatali.

Sin dai primi mesi dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V ci si è resi conto come fosse necessario ripensare i rapporti ed il funzionamento dei Consigli regionali e degli Esecutivi regionali e locali con le Istituzioni statali, per poter raggiungere una condizione di equilibrio del sistema, in grado di conciliare unità ed autonomia.

Mi sembra peraltro di poter sostenere come si sia ormai saldamente affermata nel regionalismo italiano l'idea per cui, più che alla contrapposizione e alla rigida separazione delle competenze, debba piuttosto pensarsi al dialogo, alla mediazione e alla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Quello "disegnato" dalla riforma costituzionale è infatti un modello in cui il riparto delle diverse competenze legislative, pur essendo apparentemente fondato su un criterio di rigida separazione, è basato su di un inestricabile e trasversale intreccio delle stesse, in cui fondamentali diventano gli interessi in gioco, ed in cui di rilevanza primaria non è tanto il titolo legittimante l'intervento, quanto la quota di partecipazione alle politiche settoriali di ogni singolo ente costitutivo della Repubblica, in vista del raggiungimento di obiettivi convergenti.

Dal punto di vista della distribuzione delle competenze, inoltre, anche in seguito all'attività interpretativa della Corte costituzionale, più che sull'assetto della potestà legislativa disegnato dall'art. 117 della Costituzione, è divenuto importante riflettere sugli interessi in gioco, sull'assetto e sulle forme di coordinamento delle funzioni amministrative, che si dovranno ridisegnare in attuazione dell'art. 118.

La più chiara ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo, nel rispetto delle loro organizzazioni interne, dovrà dunque fondarsi sul principio di sussidiarietà e su quello di leale collaborazione, dalla cui corretta attuazione dipenderà la realizzazione di una *governance* veramente democratica ed efficiente.

L'aumentato contenzioso costituzionale, che in una prima e delicata fase aveva suscitato alcune preoccupazioni – avendo sovraccaricato l'attività della Corte costituzionale e rallentato l'iniziativa politica del Governo e delle Regioni – ha finito invece per svolgere un ruolo positivo di orientamento, fornendo un'interpretazione sistematica dell'ordinamento e consentendo di sciogliere alcuni nodi irrisolti.

Lo Stato e le Regioni hanno peraltro il compito, ora, di ridurre e di prevenire il contenzioso, grazie a nuovi e necessari interventi normativi, alle intese, alla complessiva azione svolta dal sistema delle Conferenze, cercando di coniugare gli obiettivi di interesse nazionale con le esigenze dell'autonomia.

Emerge dal lavoro, in modo evidente, che il novellato e complesso riparto delle funzioni impone risposte adeguate, coerenti, ma soprattutto innovative da parte degli organi legislativi e di quelli esecutivi. Ritengo infatti che questa complessità imponga un “salto di qualità” nell'impostazione dei rapporti interistituzionali all'interno delle singole Regioni, a livello nazionale, e tra organi statali e regionali.

La riflessione sui ruoli imposti e sulle funzioni attribuite alle diverse istituzioni dalla nuova architettura del sistema di governo policentrico conduce a ritenere come dovranno essere necessariamente adottati, sia in ambito nazionale che regionale, gli interventi indispensabili ad una migliore armonizzazione e valorizzazione di ciascuno di tali ruoli.

Mi sembra che appaia anche evidente come solo proseguendo nel percorso della leale collaborazione sarà possibile non solo affrontare le nuove sfide imposte dal processo di integrazione europea e da quello della globalizzazione, ma anche favorire, al contempo, lo sviluppo delle autonomie regionali e locali auspicato dalle disposizioni costituzionali.

E' infatti indubbio che in questi anni, a seguito delle riforme operate non solo a livello nazionale e regionale, ma anche europeo e internazionale, alle Regioni siano state attribuite maggiori autonomia e responsabilità per lo svolgimento delle proprie politiche.

Data la loro complessità, lo sviluppo di tali politiche necessita tuttavia di collegamenti tra i diversi livelli territoriali e tra i diversi organi che con la propria azione concorrono a realizzarle; in altre parole, necessita di un metodo di “elaborazione negoziata”, il quale risulti rispettoso della posizione e del ruolo assunti da ciascun livello di governo.

Le Regioni, infatti, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, hanno acquisito una competenza legislativa primaria e paritaria rispetto allo Stato. Al tempo stesso, le leggi regionali, come del resto le leggi statali, devono essere rispettose dell'autonomia normativa che la Costituzione riserva agli enti locali per la loro organizzazione e per l'esercizio delle loro funzioni istituzionali, visto che la Costituzione riserva ad essi importanti funzioni amministrative, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Allo stesso tempo, ritengo che il principio di leale collaborazione, anche se circoscritto in Costituzione all'esercizio del potere sostitutivo, non debba restare mera enunciazione, ma assumere anzi una valenza maggiore all'interno dell'ordinamento, divenendo principio ispiratore di tutta l'attività di Stato, Regioni ed enti locali.

Esso, come si è cercato di dimostrare – in special modo tramite l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale – è infatti un principio “eclettico”, in grado di essere applicato con diverse forme e procedure. Prima di tutto è però un principio che presuppone la pariordinazione dei soggetti che si accingono ad una “negoziata” e la possibilità di giungere ad una decisione che sia davvero congiunta e condivisa. Richiede il ricorso a strumenti di informazione e di cooperazione rispettosi della pari dignità costituzionale di ogni livello di governo e, visto il nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001, mi sembra si possa affermare come ad esso siano contrari il ripristino di desueti strumenti di controllo o di intervento gerarchico, che si fondavano piuttosto su una “pseudocollaborazione” o su di una collaborazione unilaterale.

Mi pare dunque che occorra procedere, come ricordato più volte dalla stessa Corte costituzionale, verso la ricerca di un terreno innovativo di reale cooperazione istituzionale: questa è sicuramente la “sfida” che il sistema istituzionale dovrà affrontare nei prossimi anni e il terreno, possibile oggetto di fertile e approfondito studio per gli anni a venire.

Nel frattempo, nell'utilizzare lo “strumentario collaborativo” a disposizione, si auspica che Stato e Regioni ne facciano un uso che rifletta pienamente la posizione e le attribuzioni costituzionali riconosciute ai diversi livelli di governo dalla novellata Costituzione.

Il problema di fondo e al tempo stesso il presupposto dell'intera analisi condotta nel lavoro, sono stati di comprendere più puntualmente che cosa sia, in contenuto e metodo, il principio di leale collaborazione e quale la sua valenza.

Le incertezze sorgono tuttavia nel momento in cui ci si accinga a dare un contenuto al principio in esame. Esso sembra svolgere infatti un ruolo più di norma “politica” che giuridica. Esso ha valenza strumentale al funzionamento di sistemi in cui vi è un accentuato pluralismo dei livelli di governo ed è volto ad evitare il rischio di conflitti e contrasti tra lo Stato e gli enti substatali. Ma deve trasformarsi in una precisa regola giuridica, che comporta un obbligo vincolante per gli attori del sistema.

Il principio di leale collaborazione implica certamente il dialogo tra gli enti interessati. Esso deve esplicitarsi in sedi opportune ed adeguate e fondarsi sul presupposto che si prendano decisioni, non già risultato di istanze contrapposte, ma espressione avvertita di una volontà politica unitaria, maturata attraverso momenti di condivisione, in cui l'attenzione alle differenti competenze e ai poteri degli attori che vi prendono parte deve essere massima e in cui deve conseguirsi la realizzazione dell'interesse generale dell'intero ordinamento.

Molto tuttavia deve essere ancora fatto per individuare forme e metodi partecipativi in grado di integrare e di equilibrare le istanze dei diversi livelli di

governo; probabilmente, dovrà essere modificato il modo stesso di concepire i rapporti tra Stato ed enti substatati.

Negli ordinamenti policentrici che stanno realizzandosi nel presente, infatti, “l’unità e l’autonomia non sono valori distinti o, di più, contrapposti: sono (o meglio dovrebbero essere) un solo, internamente composito, valore idoneo a manifestarsi in ogni luogo dell’ordinamento, dai livelli più elevati a quelli più vicini ai cittadini, in cui si attivano meccanismi di produzione giuridica per il cui ottimale funzionamento è richiesto lo sforzo congiunto di più operatori”¹⁵¹.

Tale valore può manifestarsi soprattutto, e forse solo, tramite l’attuazione e l’applicazione del principio di leale collaborazione, cui dovranno pertanto ispirarsi di continuo l’attività e le decisioni degli odierni Stati policentrici costituzionali e delle loro istituzioni infrastatali.

¹⁵¹ Cfr. A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *federalismi.it*, n. 24/2005, 14.