



Università degli Studi di Ferrara

**DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO COSTITUZIONALE"**

CICLO XXI

COORDINATORE Prof. Andrea Pugiotto

**Itinerari della leale collaborazione
fra gli enti territoriali della Repubblica**

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

**Dottorando
Dott. Gianluca Belfiore**

**Tutore
Prof. Roberto Bin**

Anni 2005/2011

Indice

Introduzione	4
Capitolo I	
I RAPPORTI INTERSOGGETTIVI NEGLI STATI COMPOSTI	
I.1 Considerazioni introduttive	8
I.2 Un Mondo di Stati composti	11
I.2.1 Bicameralismi	13
I.2.1.1 Differenze fra Seconde Camere in materia di composizione	14
I.2.1.2 La particolare configurazione del <i>Bundesrat</i> tedesco	16
I.2.2 Clausole di residualità	21
I.2.3 La flessibilità del riparto di competenze	24
Capitolo II	
ANATOMIA DEI RAPPORTI INTERSOGGETTIVI	
ANTE RIFORMA DEL TITOLO V	
II.1 Considerazioni introduttive	27
II.2 Dibattito in Assemblea costituente	30
II.3 Età Repubblicana precedente alla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario (1948-1970)	35
II.4 Gli anni Settanta	42
II.4.1 L'attuazione dell'ordinamento regionale e l'attività nomopoietica della Corte costituzionale	42
II.4.2 La dottrina all'indomani della creazione delle Regioni: prime aperture alla collaborazione intersoggettiva	45
II.4.3 La sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976 e il secondo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni	49
II.5 Gli anni Ottanta	52
II.5.1 Nascita della Conferenza Stato-Regioni	52
II.5.2 La Dottrina e la giurisprudenza costituzionale: tutela degli interessi unitari nel rispetto del principio cooperativo	54
II.5.3 La legge n. 400/1988 sulla Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	60
II.5.4 La leale collaborazione assurge a principio costituzionale	62

I.6 Gli anni Novanta	64
II.6.1 La riforma dell'ordinamento delle Autonomie locali	65
II.6.2 Le leggi Bassanini	67

Capitolo III

DINAMICHE INTERSOGGETTIVE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

III.1 Considerazioni introduttive	78
III.2 Misura del contenzioso innanzi la Corte costituzionale	82
III.3 I tentativi di soluzione “stragiudiziale” del contenzioso Stato-Regioni	85
III.4 La Corte costituzionale attua il Titolo V	90
III.4.1 Il criterio della prevalenza	92
III.4.2 Il principio di leale collaborazione	95
III.4.3 Competenze statali e materie trasversali	98
III.4.4 La storica sentenza “Mezzanotte” e la “chiamata in sussidiarietà”	103
III.4.5 Mimetismo dell'interesse nazionale	111
III.5 Considerazioni di sintesi circa la giurisprudenza della Corte costituzionale nei primi anni di vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione	119

Capitolo IV

I LIMITI DELLA LEALE COLLABORAZIONE: LA “NEGOZIAZIONE” DELLE COMPETENZE

IV.1 Considerazioni introduttive	124
IV.2 Metodi deflattivi del contenzioso costituzionale e disponibilità delle competenze	127
IV.3 La “contrattazione di legittimità” <i>pendente iudicio</i>	132
IV.3.1 Casi giurisprudenziali degni di menzione	134
IV.3.2 Peculiarità nelle impugnazioni delle leggi siciliane	136
IV.3.3 Contrattazione di legittimità ed effetti sulle disposizioni impugnate	138
IV.4. Il principio di leale collaborazione nelle pronunce dei giudici amministrativi	140
IV.4.1 Tutela avverso la violazione del principio di collaborazione fra enti	144
IV.4.2 Negoziazione delle competenze amministrative	146

Capitolo V
LE SEDI DEI RACCORDI INTERSOGGETTIVI

V.1 Considerazioni introduttive	152
V.2 Il Sistema delle Conferenze	154
V.2.1 Attribuzioni ed atti delle Conferenze	155
V.2.2 Seguito degli atti delle Conferenze: un'analisi "sul campo"	162
V.2.3 Seguito degli atti delle Conferenze: qualche conclusione	171
V.2.4 Grado di effettività della concertazione in Conferenza	174
V.2.4.1 La Conferenza delle Regioni	175
V.2.5 La concertazione nell'attuazione del Federalismo fiscale	181
V.2.6 Tentativi, prospettive e proposte di riforma del Sistema delle Conferenze	190
V.3 I Consigli delle Autonomie Locali	199
Conclusioni	209
Bibliografia	212

Introduzione

I rapporti fra articolazioni territoriali della Repubblica forniscono copioso materiale per la riflessione degli operatori del Diritto.

In tale dibattito, infatti, tradizionalmente riservato ai giuspubblicisti, s'innestano questioni d'interesse di altri settori della scienza giuridica. Tanto avviene anche in relazione alla progressiva affermazione del policentrismo istituzionale che connota in massima parte gli Stati di democrazia pluralista.

Lo studioso del Diritto costituzionale tenta di individuare quali possano essere i meccanismi che consentano un ordinato svolgimento dei rapporti intersoggettivi e quali principi possano animare tali rapporti.

Parecchi autori hanno, negli ultimi anni, posto al centro del loro studio la tematica che ci si accinge ad esaminare¹.

La rilevante produzione bibliografica sul tema deriva anche dal fatto che la questione di cui si tratta riveste particolare rilievo nell'agenda politica del nostro Paese, ove, da oltre un decennio, si discute dell'opportunità di apportare modifiche di matrice federale all'organizzazione della Repubblica. E, invero, la recente L. n. 42/2009, sul federalismo fiscale, potrebbe segnare un importante passo su questa via.

¹ Oltre agli innumerevoli saggi in materia, parecchie sono le monografie attinenti al tema che si andrà a trattare. Fra le più recenti: S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, 2008; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. BUDELLI, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, 2006; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, 2006; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007; G. FERRAIUOLO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006; O. GASPARI, A. PIRAINO (a c. di), *Il «gioco della cooperazione»*, Roma, 2007; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006; M. SCUDIERO (a c. di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007.

Una prima e rilevante trasformazione dei rapporti fra enti territoriali della Repubblica si è avuta dalla novella delle disposizioni contenute del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3 del 2001. A ciò ha fatto seguito il progetto di riforma votato durante la XIV legislatura, poi bocciato in sede referendaria. Ancora nella corrente legislatura (definita a più riprese dagli esponenti della maggioranza una “legislatura costituente”), prima che si producesse la frattura fra le forze parlamentari che sostengono l’attuale governo, si rilevava la necessità di intraprendere un percorso che completasse la riforma dell’assetto degli enti territoriali in chiave federale.

Lo sforzo del presente studio consiste nel tentativo di esaminare le questioni in prospettiva storica e, ove possibile, richiamando le esperienze di altri ordinamenti.

Si ritiene che le evoluzioni delle istituzioni repubblicane non si presentino all’improvviso e imprevedibilmente; esse non consentono strappi e salti in avanti, ma procedono mediante un quotidiano svolgersi di rapporti intersoggettivi che, talora, può richiedere l’intervento del legislatore il quale trovi le modalità funzionali ad un efficiente dialogo fra enti.

Dall’evoluzione storica dei rapporti fra lo Stato e gli altri enti territoriali, si comprende il particolare statuto – riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale – del *principio di leale collaborazione*.

Tale principio, che nasce dalla pratica esigenza di fornire le risposte più adeguate a pubblici interessi, ha un ruolo fondamentale in tutti gli

ordinamenti composti, esso è, infatti, il “grasso che permette agli ingranaggi di scorrere”².

Rudolf Smend, nel 1916, trattò, per la prima volta della *Bundestreue* (o lealtà federale), quale fondamento giuridico dei rapporti fra soggetti federati³. Tale tesi venne asseverata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, che qualificò la *Bundestreue* quale fondamentale principio costituzionale e regola delle relazioni fra *Bund* e *Länder*⁴.

Anche il Trattato UE include la “leale collaborazione” fra i principi che ispirano i rapporti fra Stati membri e fra Stati ed Unione⁵.

Tale principio ispira le dinamiche interistituzionali anche in altri Stati composti⁶ quali la Spagna (dove il Tribunale costituzionale l’ha definito principio costituzionale implicito dell’ordinamento⁷) e gli Stati Uniti d’America⁸.

Nell’ordinamento costituzionale italiano, esso trova presidio nell’art. 5 Cost, il quale rappresenta la perenne tensione fra unità ed indivisibilità della Repubblica, da una parte, e riconoscimento e promozione delle autonomie locali, dall’altra.

Invero, tale principio, dopo avere visto una notevole affermazione nella giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alla revisione costituzionale del 2001, inizia a essere posto in ombra da

² Sic R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 6.

³ R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968, 39 ss.

⁴ BVerfGE 6, 309, (361).

⁵ Art. 4 par. 3 del TUE: «In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

⁶ J. M. SERNA, *Toward the construction of a constitutional principle of collaboration in Mexico’s federal system*, in www.juridicas.unam.mx/wccl

⁷ STC 12/182, 4 Mayo, FJ 14

⁸ Sul concetto di *comity* si veda B. SCHWARTZ, *Los poderes del gobierno*, Messico, UNAM, 1966, I, 101.

una giurisprudenza a tendenza “centripeta”⁹ che immola gli interessi delle Regioni sull’altare del criterio di prevalenza, che è stato definito la «riedizione post-riforma dell’interesse nazionale»¹⁰.

Bisogna sottolineare come la parabola discendente della collaborazione intersoggettiva s’inquadri in un clima di decadenza della collaborazione interorganica. È, infatti, ormai malattia endemica della cd. “seconda Repubblica” il clima di reciproca sfiducia che anima le relazioni fra poteri dello Stato. Tale circostanza ha quale effetto collaterale il depauperamento dei rapporti intersoggettivi (p. es., l’eccessivo ricorso alla decretazione d’urgenza e alla questione di fiducia non consentono un proficuo rapporto fra Stato e Regioni nelle sedi di concertazione).

Procedendo da una breve e sommaria panoramica degli ordinamenti federali e regionali, tratteremo della nascita e dello sviluppo del principio di leale collaborazione nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, delle istituzioni della leale collaborazione e delle prassi istauratesi nel nostro Paese.

⁹ R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 3-4.2009, 618 ss.

¹⁰ F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano 2006, 121 ss.

Capitolo I

I rapporti intersoggettivi negli Stati composti

SOMMARIO: I.1 Considerazioni introduttive – I.2 Un mondo di Stati composti – I.2.1 Bicameralismi – I.2.1.1 Differenze fra Seconde Camere in materia di composizione – I.2.1.2 La particolare configurazione del *Bundesrat* tedesco – I.2.2 Clausole di residualità – I.2.3 La flessibilità del riparto di competenze;

I.1-Considerazioni introduttive

Quali sono i rapporti fra “centro” e “periferia” negli altri “Stati composti”? Quali modalità di rapporti intersoggettivi sposano gli ordinamenti di lunga tradizione federale? Quali sono i tratti comuni fra le varie esperienze?

Non potendo trattare *funditu* la tematica a livello di Diritto comparato, si farà cenno ad alcuni ordinamenti particolarmente significativi, per verificare se ed in quale misura sussistano mezzi e procedure di raccordo fra i vari livelli territoriali.

Si ha coscienza del fatto che la “modellistica istituzionale” non può essere finalizzata al trasferimento di modelli organizzatori da un ordinamento ad un altro, con la pretesa che gli effetti siano i medesimi di quelli che si producono nell’ordinamento originario. L’equiparazione fra istituti e istituzioni presenti in diversi Stati è, infatti, infruttuosa e priva di rigore scientifico: non si può prescindere dalle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale¹¹.

¹¹ Si veda, *ex plurimis*, G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989, *ad vocem*

Tuttavia, le classificazioni, che «sono sempre meno “normative” e sempre più allusive...serv(o)no non solo a rappresentare la realtà ai fini di una descrizione, ma poss(o)no venire utilizzate a comprendere i movimenti e le variazioni secondo il tempo e le circostanze in cui sono destinate ad operare»¹².

Una risalente ed autorevole dottrina distingueva fra Stati «unitari» o «semplici» e Stati «composti»¹³. Tale distinzione si basa sulle modalità di riparto dei poteri dello Stato: qualora essi siano posti “al centro”, si avrà uno Stato unitario (*rectius*: accentrato), nel caso in cui, invece, vi sia una qualche articolazione verticale degli stessi, si rientrerà nella categoria dello Stato composto. Gli Stati composti, poi, si distinguono al loro interno, a seconda del grado di devoluzione dei poteri alla periferia, in federali, regionali, ecc.

Tuttavia, tali distinzioni sono tutt'altro che marcate, ben potendosi verificare, in talune materie, che un ordinamento regionale possa garantire maggiore autonomia alle regioni, di quanto un ordinamento federale ne riconosca agli Stati federati. Né sarebbe corretto pensare che negli Stati unitari non sussista alcun tipo di decentramento: è, infatti, caratteristica propria di questo tipo di Stato il cd. decentramento “burocratico”. Affermava, ad esempio, lo storico francese Taine, con riferimento alla Francia di fine '800: «l'amministrazione locale è un'appendice dello Stato, è una succursale di quella grande casa che ha sede a Parigi»¹⁴.

Il vero Stato composto, tuttavia, si connota dal riconoscimento alle entità substatali del potere di indirizzo politico.

¹² G. LOMBARDI, *Prefazione*, in *Semipresidenzialismi*, a c. di L. Pegoraro-A. Rinella, Padova, 1997, XI.

¹³ S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un Dizionario giuridico*, Milano, 1947, *ad vocem*.

¹⁴ H. TAINE, *Les origines de la France contemporaine*, II, Paris, Laffont, 1986, 581.

Nell'ambito di tale distinzione di massima appare opportuno permanere, in quanto ogni ulteriore specificazione rischierebbe di non dare atto di due circostanze fondamentali: la prima, che «Stato federale e Stato regionale appaiono modelli di decentramento politico “qualitativamente omogenei e indifferenti” ma “quantitativamente disomogenei e differenti”»¹⁵, la seconda, che «si registra una combinazione tra le tendenze centripete verificatesi nei principali Stati federali e quelle centrifughe derivanti dalla regionalizzazione o addirittura dalla federalizzazione degli Stati unitari decentrati, lungo la linea che è tendenzialmente delimitata ai due estremi dalle contrapposte formule dello Stato unitario e della Confederazione di Stati»¹⁶.

Esamineremo, quindi, nell'ambito degli Stati composti, i rapporti che sussistono fra il centro e gli enti periferici, al fine di verificare se ed in che misura sia diffuso il principio collaborativo.

¹⁵ G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005, 62.

¹⁶ A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, Torino, 2005, 5.

Le tendenze centripete e quelle centrifughe si manifestano ciclicamente, piegando in un senso o nell'altro le formule istituzionali, evidentemente capaci di tali flessioni da evocare la flessuosità delle canne di bambù (A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008, 5)

Di identità di natura fra Stato regionale e Stato federale parla R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 20.

Sulla impossibilità di una distinzione categorica fra le due figure: S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, 2003, 45 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, *ad vocem*; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. Cassese (a c. di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 13 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1990, *a vocem*; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, VI ed., 2002, 16 ss.

I.2 – Un mondo di Stati composti

Gli studiosi del Diritto comparato pongono in rilievo la circostanza che la maggior parte degli Stati del mondo hanno una struttura composita. In America, ove, in qualche misura, nasce il federalismo¹⁷, si ha l'esperienza degli Stati Uniti d'America (sul cui modello si forgerà quella Australiana¹⁸), del Canada¹⁹, del Messico, della Colombia, del Venezuela, dell'Argentina, del Brasile; nel vecchio continente, ordinamenti degni nota sono lo svizzero²⁰, il tedesco²¹, l'austriaco²², quello spagnolo²³, quello belga²⁴. In Africa ed in Asia, vi sono alcune esperienze federali «ibride»²⁵, tuttavia ivi non può attecchire un vero e proprio Stato composto, a causa di un tessuto sociale arcaico che non consente lo sviluppo di un sistema di autonomie²⁶.

Negli Stati membri dell'Unione Europea, poi, si assiste ad una ridefinizione²⁷ dei rapporti fra livelli territoriali di governo²⁸, a fronte

¹⁷ Si vedano O. BERGAMINI, *Breve storia del federalismo americano*, Milano 1996 e L. MELICA, *Federalismo e libertà. I modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, 2002.

¹⁸ Su cui si veda: C. BASSU, *Il decentramento territoriale del potere nel Commonwealth of Australia*, in in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 435 ss.; R. D. LUMB – G. A. MOENS, *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, Sydney, 1995.

¹⁹ Sulle vicende relative al federalismo canadese, si veda il numero monografico della rivista *Amministrare*, 1-2.2002.

²⁰ Si vedano: W. E. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse. Les origines, son élaboration, son evolution*, Locarno, 1948 e E. R. PAPA, *Discorso sul Federalismo*, Milano, 1997.

²¹ Su cui si veda A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995 e A. BENZ, *From Unitari to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*, in *Publius*, 29, 4.1999, 56 ss.

²² Su cui si veda P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980.

²³ T. FONT I LLOVET, *Lo Stato delle autonomie in Spagna: recente evoluzione*, Bologna, 1998. e A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.2006, 65 ss.

²⁴ L. PRIMICERIO, *La riforma dei sistemi costituzionali: il caso belga*, Salerno, 1990.

²⁵ Così le definisce A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, cit., 40.

²⁶ A. REPOSO, op. loc. ult. cit.

²⁷ Ridefinizione cui si sono sottratte Danimarca, Norvegia e Svezia le quali vantano una lunga tradizione improntata alla valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali

di una serie di spinte centrifughe: «verso l'alto, ovvero in favore dell'ordinamento sopranazionale; verso il basso, ovvero in favore di enti territoriali autonomi»²⁹. A tale tendenza non si sono sottratti nemmeno ordinamenti dalla forte matrice unitaria, quali la Francia e il Regno Unito. Quanto alla prima³⁰, la riforma costituzionale del 2003³¹ ha contemplato il decentramento nel novero dei principi fondanti l'organizzazione della Repubblica (insieme all'indivisibilità e all'eguaglianza, art 1 Cost.), ha accentuato il ruolo del Senato nell'iter di formazione delle leggi riguardanti l'organizzazione delle collettività territoriali (art. 39 Cost.), ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà (art. 72 Cost.), ha riconosciuto alle collettività territoriali il potere di dotarsi di *Lois du Pais*. Nel Regno Unito, dal 1998, con lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act*, si è dato inizio ad un processo devolutivo che ha molto interessato la dottrina³², anche italiana³³.

presenti al loro interno, pur nella loro configurazione di Stati unitari nei quali, tuttavia, viene attribuita una notevole importanza ai livelli di governo che si trovano in una posizione più prossima ai cittadini rispetto a quella occupata dallo Stato centrale (principio di sussidiarietà). Si veda A. PITINO, *Tecniche di cooperazione tra enti locali e governo centrale negli Stati scandinavi*, in *Amministrare*, 1.2005, 121 ss.

²⁸ La valorizzazione delle Autonomie locali è promossa in sede Europea anche mediante la Carta delle Autonomie Locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, su cui v.: F. ALICINO, *La Carta europea delle autonomie locali. il Consiglio d'Europa e il processo europeo di decentralizzazione*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 395 ss.

²⁹ F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in M. Scudiero (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 819 ss.

³⁰ C. CHABROT – A. BENAZZO, *Nuove prospettive per la democrazia locale in Francia*, in *Il Diritto della Regione*, 6.2002, 867 ss.

³¹ Su cui si veda diffusamente F. PASTORE, *Decentralizzazione autonomistica* cit. e la bibliografia richiamata alla nota n. 22 di p. 831

³² A proposito del Galles, si veda M. LAFFIN, A. THOMAS, A. WEBB, *Intergovernmental Relations after Devolution: The National Assembly for Wales*, in *Political Quarterly*, 71.2002 issue 2, 223 ss.; in relazione al caso scozzese, M. DENTON – M. FLINDERS, *Democracy, Devolution and Delegated Governance in Scotland*, in *Regional and Federal Studies*, 16 (1), 63 ss.

³³ Si vedano gli Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed europeo, tenutosi a Bologna il 24 e 25 Novembre 2006 e contenuti nel volume A. TORRE (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007.

Dalla dottrina relativa alle esperienze appena richiamate, appare palese che molte differenze intercorrono fra i vari ordinamenti, ma alcune costanti consentono di accomunarli nel novero degli Stati composti.

I.2.1 – *Bicameralismi*

Anzitutto, in buona parte delle esperienze richiamate, l'assetto dell'organizzazione parlamentare si basa sul bicameralismo differenziato³⁴. È, infatti, ivi presente una cd. Camera "Bassa", nella quale vengono rappresentati gli interessi unitari ed una Camera "Alta" o territoriale, ove si ha cura degli interessi delle entità sub-statali³⁵.

³⁴ Eccezione costituiscono la Svizzera, ove l'art. 148 c.2 della Costituzione afferma che l'Assemblea federale «se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats, dotées des mêmes compétences» e gli Stati Uniti, il cui art. 1 sec. 1 Cost., prescrive «All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives». In questi due ordinamenti, tuttavia, ogni riflessione sul potere legislativo è viziata *ab origine*. Infatti, è necessario considerare, per la Svizzera, il ricorso ampio allo strumento referendario e per gli Stati Uniti, il *veto power* riconosciuto al Presidente e il riparto delle competenze fra Stati e Federazione.

L'Australia, invece, nonostante si fondi su una sostanziale parità di poteri fra le due camere, ha una sez. 53 della Costituzione ove si statuisce che: «Proposed laws appropriating revenue or moneys, or imposing taxation, shall not originate in the Senate. But a proposed law shall not be taken to appropriate revenue or moneys, or to impose taxation, by reason only of its containing provisions for the imposition or appropriation of fines or other pecuniary penalties, or for the demand or payment or appropriation of fees for licences, or fees for services under the proposed law.

The Senate may not amend proposed laws imposing taxation, or proposed laws appropriating revenue or moneys for the ordinary annual services of the Government.

The Senate may not amend any proposed law so as to increase any proposed charge or burden on the people.

The Senate may at any stage return to the House of Representatives any proposed law which the Senate may not amend, requesting, by message, the omission or amendment of any items or provisions therein. And the House of Representatives may, if it thinks fit, make any of such omissions or amendments, with or without modifications».

Except as provided in this section, the Senate shall have equal power with the House of Representatives in respect of all proposed laws».

³⁵ Si veda in proposito A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rass.parl.*, 3/2005, 643 ss. e J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a c. di), *A World of Second Chambers*, Milano, Giuffrè, 2006.

Già Kelsen segnalava quale «peculiarità tecnico-organizzativa» dello Stato federale, la circostanza che «all'attività legislativa (ed eventualmente anche esecutiva) in sede centrale partecipano rappresentanti degli organi locali »³⁶.

Anche Paladin sottolineava che «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere assolutamente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)»³⁷.

Questa evidenza, tuttavia, non può indurre a ritenere che tutte le seconde Camere siano, fra loro, identiche.

È, però, innegabile che tutte condividano il ruolo di portare la voce degli interessi territorialmente caratterizzati, all'interno del Parlamento. Questa finalità si inquadra nell'ambito di un federalismo collaborativo, ove gli enti periferici partecipano alle decisioni che interessano gli ambiti territoriali di riferimento.

I.2.1.1 – *Differenze fra Seconda Camera in materia di composizione*

Rilevanti differenze fra Camere Alte attengono alla loro composizione: in alcune gli enti sono rappresentati in maniera

³⁶ H. KELSEN, *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova costituzione austriaca del 1 ottobre 1920*, in ID., *La giustizia costituzionale*, trad. it. a c. di C. Geraci, Milano, 1981, 8.

³⁷ L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, *ad vocem*.

paritaria³⁸, in altre i rappresentanti variano sulla base della popolazione dell'ente di provenienza³⁹.

Nella maggior parte delle Camere territoriali, i rappresentanti siedono non in virtù di una diretta investitura popolare, ma a seguito di nomina da parte di organi degli enti rappresentati. Tuttavia, anche tale principio non ha una portata assoluta. Fanno, infatti, eccezione gli Stati Uniti, dove, dal 1913, a seguito dell'approvazione del XVII Emendamento⁴⁰, i senatori sono eletti dal corpo elettorale, ma anche l'Argentina, dove dalla riforma costituzionale del 1994⁴¹, il *Senado* è eletto direttamente.

A composizione "mista" sono, invece, le Camere Alte di Spagna e Belgio. L'art. 69 della Costituzione spagnola prevede che il corpo elettorale elegga 4 senatori per Provincia, 3 per ognuna delle isole maggiori, le popolazioni di Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma eleggono un rappresentante, mentre due ciascuno ne eleggeranno le popolazioni di Ceuta e Melilla. A questi vanno aggiunti un Senatore per ciascuna Comunità autonoma, cui se ne somma uno per ogni milione di abitanti: essi sono eletti dalle Assemblee legislative o, in mancanza, dall'organo collegiale supremo⁴². L'art. 67 della Costituzione belga prevede che il Senato sia composto da 71 senatori, di cui: 40 eletti direttamente, 21 designati dai Consigli delle comunità linguistiche (10

³⁸ È il caso, fra gli altri, degli Stati Uniti, dell'Australia, della Svizzera, della Federazione Russa, dalla Malaysia, del Cameroun, della Nigeria, dell'Etiopia, ecc.

³⁹ È il caso della Germania, del Canada, dell'Austria, del Sud Africa, della Tanzania, ecc...

⁴⁰ Clause 1. The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures.

⁴¹ A. ROSSETTI, *Argentina: il contenuto della riforma costituzionale del 1994*, in *Quaderni costituzionali*, 1.1997, 170.

⁴² Artículo 69 Cost.

dal fiammingo, 10 dal francese, 1 dal germanofono) e 10 cooptati (6 dai senatori di origine olandese e 4 dai senatori di origine francese)⁴³.

D'interesse è l'esperienza del *Bundesrat* austriaco. Secondo una recente dottrina⁴⁴, con gli opportuni correttivi, il modello austriaco potrebbe guidare la ristrutturazione del bicameralismo italiano. In ordine alla struttura, esso si connota per la divisione del numero dei seggi in misura proporzionale alla popolazione di ciascun *Land*. L'elezione di ciascuna delegazione regionale al consiglio federale spetta al *Landtag* (l'assemblea legislativa di ciascun *Land*) e la durata di ciascuna delegazione coincide con la legislatura del *Land* di provenienza⁴⁵.

I.2.1.2 – *La particolare configurazione del Bundesrat tedesco*

Qualche brevissima considerazione merita la Camera Alta del Parlamento tedesco.

Il “modello Bundesrat”⁴⁶, tanto evocato dalla dottrina e da alcuni attori politici italiani quale possibile esito del bicameralismo italiano, non trova unanimità di consensi in ordine alla sua configurabilità in termini di Camera federale.

Non potendo, in questa sede, affrontare specificamente il tema, occorre segnalare che, se è vero che nè l'impero creato da Bismarck (dove l'assemblea dei *Bundesstaaten*, il *Bundesrat*, aveva un ruolo centrale rispetto a quello del parlamento nazionale, il *Reichstag*), nè la

⁴³ Art. 67Cost.

⁴⁴ A. PAGLIARI, *I rapporti Stato – autonomie nella prospettiva del bicameralismo perfetto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

⁴⁵ Art. 35 Cost.

⁴⁶ su cui v. G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 2-3.1997, 277 ss.

democrazia weimariana (dove il voto contrario del *Reichsrat* poteva essere superato da una nuova delibera del *Reichstag*) riconoscevano alla Camera Alta un forte potere sul piano legislativo, nella Costituzione di Bonn vengono ampliate le materie di *Zustimmungsgesetze*.

La partecipazione del *Bundesrat* all'approvazione della legislazione federale si basa sugli artt. 78 e 84, c. 1 Legge Fondamentale. Quest'ultima norma veniva interpretata nella prassi nel senso che una legge che contenesse delle disposizioni sulle procedure amministrative da adottare⁴⁷, necessitava dell'approvazione del *Bundesrat*⁴⁸.

La Costituzione, all'art. 77, prescrive che in caso di dissenso fra i due rami del Parlamento entra in opera la Commissione per la conciliazione⁴⁹: ciò accade ogni qual volta il *Bundesrat* respinge una legge approvata dal *Bundestag*⁵⁰.

Tale Commissione bicamerale⁵¹ ha unicamente la competenza di discutere e di conciliare le differenze tra *Bundestag* e *Bundesrat* sul

⁴⁷ Vd., tra le altre, *Bundesverfassungsgericht* (sent. 25/62), 14, pp. 197 segg. e (sent. 22/80), 55, pp. 320-321, in cui lo stesso Tribunale individua specificamente i profili integranti le norme di disciplina del procedimento amministrativo (“*Die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84, Abs. 1, GG sind danach jedenfalls gesetzliche Bestimmungen, die die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln*”).

⁴⁸ Interpretazione ragionevole, giacché i compiti amministrativi vengono svolti completamente dai *Länder*.

⁴⁹ Vd. in generale E. FRANßEN, *Der Vermittlungsausschuß – politischer Schlichter zwischen Bundestag und Bundesrat? Bemerkungen zur Stellung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren*, in H. J. Vogel – H. Simon – A. Podlech (a c. di), *Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch*, Baden-Baden, Nomos, 1981, 273-292.

⁵⁰ Anche il Governo federale ed il *Bundestag* stesso possono sollecitare “preventivamente” l’attivazione della Commissione per la conciliazione.

⁵¹ La sua composizione è perfettamente paritaria (16 membri del *Bundestag* e 16 del *Bundesrat*), ed i suoi membri vengono scelti con lo stesso sistema di tutte le Commissioni (rappresentanza proporzionale basata sulla consistenza numerica delle frazioni).

contenuto della legge contesa⁵², proponendo modifiche riguardanti soltanto punti ben precisi della legge e non l'impianto complessivo.

Le proposte della Commissione non vincolano in alcun modo il *Bundestag*, che se le accetta se ne assume la totale responsabilità giuridica e politica.

La generalizzazione delle materie di *Zustimmungsgesetze*, tuttavia, ha, nel corso del tempo, provocato una stortura del sistema di approvazione delle leggi⁵³, nel senso che ormai i 2/3 della legislazione federale necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*, che poteva imporre il suo veto, bloccando di fatto il normale *iter* legislativo. Tale circostanza ha finito per bloccare anche il funzionamento della *Vermittlungsausschuss*, tanto che si è resa necessaria una riforma, entrata in vigore nel settembre 2006, che è riuscita a ridurre al 30%

⁵² Non si tratta dunque di un "Parlamento comune". Vi sono vari ordinamenti in dottrina. Secondo alcuni essa è organo di rilievo costituzionale in quanto titolare di diritti propri o in ragione del suo carattere di istituzione permanente comune delle due Assemblee legislative (A. MÖLLER, *Vermittlungsausschuß kein Überparlament*, in *30 Jahre Bundesrat, 1949-1979. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Bundesrat, 1979, p. 51; W. DEHM, *Der Vermittlungsausschuß*, in *Der Bundesrat, 1949-1969. Beiträge zum 20-jähr. Bestehen der 2. gesetzgebenden Körperschaft der Bundesrepublik*, Bonn, Bundesrat, 1969, 15 ss.; di altro avviso è Ulsamer in MAUNZ – SCHMIDT-BLEIBTREU – KLEIN – ULSAMER (a c. di), *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, München, Beck, 1979, §63, secondo cui la mancata autonomia organizzativa e funzionale rispetto alle camere che concorrono a formare la Commissione contraddice la tesi del rilievo costituzionale; per lui essa ha funzione ausiliaria rispetto alle camere). Altri ritengono che essa sia organo ausiliario del Bundestag e del Bundesrat (vd. MANGOLT-KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, vol. 2, Berlin, 1964, 1760 ss.; vd. anche Ulsamer al punto precedente). Altri, infine, sostengono che essa sia organo bicamerale. La sua importanza è tale da far apparire riduttiva la definizione della stessa come mero organo ausiliario del *Bundestag* e del *Bundesrat*. Inoltre presenta alcune analogie con le altre Commissioni bicamerali sotto il profilo del procedimento (ad es. l'assenza del potere di iniziativa legislativa e il diritto di attivarsi anche in mancanza di una chiamata proveniente dal Governo federale o dalle camere; vd. P. HANSELER, *Möglichkeiten und Grenzen des Vermittlungsausschusses*, NJW, 1982, 849 ss.).

⁵³ R. V. von Hase, *Die Mitverantwortungstheorie als Vervassungsdurchbrechung*, DÖV, 1973, 840.

circa del totale le leggi che necessitano dell'approvazione del *Bundesrat*⁵⁴.

Fra gli elementi che inducono ad inquadrare il *Bundesrat* nel novero delle Camere federali, in virtù della partecipazione di questo dei poteri del *Bundestag*, possono considerarsi le disposizioni costituzionali relative allo “stato di difesa”.

Al ricorrere di tali circostanze, infatti, prevede il GG che operi una Commissione comune, formata da 48 membri scelti per 2/3 tra i deputati del *Bundestag*, per 1/3 tra i deputati del *Bundesrat*⁵⁵, che rappresenta il “Parlamento d'emergenza” durante lo “stato di difesa”, qualora il *Bundestag* si trovi nell'impossibilità di riunirsi.

La Costituzione tedesca dedica il Capo Xa allo stato di difesa⁵⁶, riconnettendo alla sussistenza dello stesso e alla sua dichiarazione nei modi ivi previsti, una serie di misure emergenziali, derogatorie rispetto alle normali competenze degli organi costituzionali e restrittive delle libertà costituzionalmente garantite.

Nell'ambito di tali previsioni rientra anche la Commissione in commento, che potrebbe giocare un ruolo fondamentale già in fase di dichiarazione dello stato di difesa. Stabilisce, infatti, l'art. 115a GG, al I c., che il *Bundestag*, con l'approvazione del *Bundesrat*, accerta che il territorio federale è aggredito con la forza delle armi o che una tale aggressione viene immediatamente minacciata e che l'accertamento

⁵⁴ Adesso il singolo *Land* può utilizzare delle procedure amministrative proprie. Se però la federazione vuole imporre il proprio modello di procedura amministrativa, la legge necessita come in passato dell'approvazione del *Bundesrat*.

⁵⁵ 16 deputati, uno per ogni *Land*.

⁵⁶ Le disposizioni costituzionali di cui al citato capo, sono state introdotte nel 1968 dalle leggi d'emergenza (*Notstandsgesetze*) approvate dalla prima Grande Coalizione SPD-CDU/CSU.

Le modalità di funzionamento dell'organo sono affidate ad un regolamento speciale approvato dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*.

consegue a istanza del Governo federale e necessita di una maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei membri del *Bundestag*, ma al II c. dispone che se la situazione richiede un'azione non differibile e si contrappongano insuperabili ostacoli ad una tempestiva riunione del *Bundestag*, oppure qualora nel suo seno non si raggiunga il *quorum* richiesto, l'accertamento medesimo verrà fatto dalla Commissione comune, con una maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi membri.

Una volta dichiarato lo stato di difesa, la *Gemeinsame Ausschuss*, ai sensi dell'art. 115e GG, qualora stabilisca, con una maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi membri, che si contrappongono insuperabili ostacoli alla riunione in tempo utile del *Bundestag* o che questi non è in grado di decidere (locuzione, quest'ultima, polisensa e interpretabile come clausola di salvaguardia a fronte di una qualsiasi *impasse* del Parlamento), la Commissione comune prende il posto del *Bundestag* e del *Bundesrat* e ne assume unitariamente i poteri.

Da tali rilievi si evince il delicato e peculiare ruolo di quest'organo ed il motivo per cui gli viene attribuita la denominazione di "Parlamento d'emergenza"⁵⁷.

Quanto all'ordinamento tedesco, dunque, istituti come la *Zustimmungsgesetze*, la *Vermittlungsausschuss* e la *Gemeinsame Ausschuss* non consentono di escludere *tout court* l'inquadramento del *Bundesrat* nel novero delle Camere federali⁵⁸.

⁵⁷ Essa è, infatti, l'unica Commissione che ha tutti i poteri del *Plenum*, incluso quello di approvare le leggi e suo Presidente è il Presidente del *Bundestag*.

⁵⁸ A favore del riconoscimento al *Bundesrat* tedesco dell'identità di Camera federale: V. BALDINI, *Il Bundesrat come Camera federale ed organo di codecisione politica*

È, però, anche vero che lo stesso Tribunale costituzionale tedesco, con sentenza del 1984 (BverfGE 37, 363) ha affermato che il *Bundesrat* «non può essere considerata la seconda Camera di un unico organo legislativo»; ecco perché, giustamente, è stato affermato che «esso rappresenta un *unicum* nel panorama comparato»⁵⁹.

Da quanto sopra accennato si evince che, nelle peculiarità di ciascun Paese, le Camere Alte rappresentano sedi ove possano emergere, a livello centrale, gli interessi dei territori. La Camera territoriale costituisce, infatti, sul versante del potere legislativo, il luogo nel quale gli interessi s'incontrano e si compongono, il luogo nel quale si concertano le scelte legislative che possano incidere su interessi e attribuzioni degli enti sub-statali.

È questa, dunque, una delle sedi – la più alta – nella quale il principio di leale collaborazione fra centro e periferia si concreta in atti, una sede creata specificamente per agevolare il dialogo fra i vari livelli territoriali.

I.2.2 – *Clausole di residualità*

La maggioranza delle Costituzioni degli Stati composti è caratterizzata dal riparto delle competenze legislative sulla base del

nell'ordinamento tedesco. aspetti problematici di un'esperienza e nuove prospettive della riforma costituzionale, in Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 788 ss.; A. D'ALOIA – R. MANFRELLOTTI, voce *Bicameralismo*, in S. Cassese (a c. di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1933, 424. Di opinione contraria: T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, 123 ss. e I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 209 ss.

⁵⁹ L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989, 44.

principio di residualità⁶⁰. In virtù di tale criterio, vengono elencate in Costituzione le materie di competenza dello Stato centrale, essendo riconosciuta, per quanto non elencato, una potestà legislativa generale alle entità substatali.

Negli ordinamenti composti, dunque, lo strumento legislativo di provenienza centrale è ormai privo della sua attitudine ad essere fonte a competenza generale, per cui il suo intervento da regola diventa eccezione⁶¹.

Il modello è costituito dall'art. I sez. 8 della Costituzione degli Stati Uniti d'America, laddove si prevede una competenza della Federazione per pochissime e ben definite materie. Esso è adottato altresì in Austria, Russia, Argentina, Messico, Germania, Belgio, Canada, India, Russia, Brasile, Svizzera, ecc.

Come ovvio, tale clausola è diversa da ordinamento in ordinamento, tanto per formulazione, quanto per operatività.

Ad esempio, in Belgio il riparto si fonda su due elenchi di materie di potestà esclusive, il primo riferito allo Stato, il secondo alle unità locali. Anche in Canada la partizione si fonda su un doppio elenco, mentre in India il riparto legislativo si fonda su una triplice elencazione di materie: a competenza federale, a competenza concorrente e a competenza statale. La ripartizione è quadripartita in Brasile (fra Unione, Distretto federale, Stati membri e Municipi).

⁶⁰ In tal senso, si veda A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali* cit., 18 ss.

⁶¹ Così, in riferimento alla riforma dell'art. 117 della Costituzione italiana, M. AVVISATI, *Regioni e determinazione dell'indirizzo politico*, in M. Scudiero (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 64.

La Costituzione tedesca prevede, poi, che i *Länder* hanno competenza legislativa nelle materie di potestà concorrente, solo laddove il *Bund* non legiferi.

Se ampie differenze vi sono fra i vari ordinamenti cui s'è appena accennato, livelli differenti di autonomia possono registrarsi anche fra enti pariordinati all'interno di ciascuno Stato. È quello che viene definito regionalismo/federalismo asimmetrico⁶², proprio della maggior parte degli ordinamenti composti, tanto che è stato autorevolmente sostenuto che «non esiste ordinamento unitario composto senza asimmetria, sia *de facto*, sia *de iure*»⁶³.

Quanto sopra considerato non deve portare a ritenere che gli ambiti materiali di competenza siano definiti in maniera assoluta, tanto che non vi sia alcuna interferenza fra le competenze dell'Ente centrale e quelle degli enti territoriali⁶⁴.

È, piuttosto, vero il contrario: la complessità delle situazioni soggette a regolazione implica che vengano in rilievo interessi facenti capo ai diversi livelli di governo e competenze variamente attribuite.

Al ricorrere di tali circostanze si pone la necessità di trovare un metodo di composizione dei vari interessi in gioco.

In tutti i Paesi connotati da un ordinamento di tipo complesso, le modalità attraverso le quali vengono composti i vari interessi rispondono ad un principio collaborativo in virtù del quale non v'è ente che decida “in solitudine”, ma si ricercano modalità che consentano una partecipazione di tutti gli enti coinvolti alla decisione finale.

⁶² Si considererà oltre il regionalismo asimmetrico, introdotto in Italia, a seguito della riforma del Titolo V.

⁶³ F. PALERMO, “Divided we stand”. *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 149.

⁶⁴ J. M. SERNA, *op. cit.*

I.2.3 – *La flessibilità del riparto di competenze*

Se si guarda agli ordinamenti costituzionali degli Stati composti, ci si avvede del fatto che il riparto costituzionale delle competenze fra livelli di governo non è mai rigido, ma si presta a flessioni, principalmente connesse con l'esigenza di assicurare la tutela di interessi unitari.

Tale dinamismo del riparto delle competenze nasce nel federalismo statunitense con riferimento alla teoria dei cd. *implied powers*, elaborata da Alexander Hamilton⁶⁵ ed usata dalla *Supreme Court*⁶⁶ per giustificare un intervento della Federazione in materia non rientrante nel novero degli *enumerated powers*.

La clausola trova recepimento nella Costituzione di Weimar, ove si dispone che il *Reich* gode di poteri impliciti, in virtù dei quali al fine di assicurare la tutela di un interesse unitario, esso può legiferare in una materia che non gli sarebbe propria.

Nella Costituzione di Weimar, si stabiliva, ad esempio, che, ove si manifestasse il bisogno di una regolamentazione uniforme, il *Reich* aveva potere legislativo nella cura del benessere pubblico e nella protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica; in maniera non dissimile, nella vigente costituzione tedesca, si stabilisce che la Federazione ha il diritto di legiferare nelle materie di legislazione concorrente quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale (art. 72).

⁶⁵ H. C. LODGE, *The Works of Alexander Hamilton*, New York, 1904, II, 443 ss.

⁶⁶ Caso *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819)

In maniera simile operano anche la *general welfare clause*, la *commerce clause* e la *necessary and proper clause*, attive nell'ordinamento statunitense e di altri ordinamenti federali.

Nei casi di antinomie fra legge federale e legge statale, sin da Weimar vige il principio: *Reichsrecht bricht Landesrecht* (art. 13 Cost. Weimar). Tale principio è stato ripreso, con formulazione pressoché analoga, dall'attuale Costituzione tedesca (art. 31: «Bundesrecht bricht Landesrecht») e vige anche negli Stati Uniti e in Australia (*Supremacy clause* e *Federal preemption doctrine*). In Svizzera, sebbene non espressamente contemplato dalla Costituzione, viene ritenuto esistente dalla dottrina⁶⁷.

In siffatti ordinamenti, la circostanza che il riparto delle materie sia, in qualche misura, elastico, importa che i soggetti cui è riconosciuta potestà legislativa collaborino al fine di determinare il contenuto degli atti normativi.

Non è, infatti, corretto ritenere che le clausole di flessibilità operino mediante espropriazioni dall'alto della potestà di legiferare. Di norma, infatti, si adoperano procedure collaborative, mediante le quali si addivene alla definizione delle concrete misure da adoperare.

È stato efficacemente argomentato che «si la technique constitutionnelle du partage des compétences permet l'affirmation des diversités, et garantit le polycentrisme décisionnel qui fait le génie du fédéralisme, la coopération se présente alors comme le moyen par

⁶⁷ v. M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Federalismo e regionalismo in Svizzera*, in A. Lang – C. Sanna – D. Bolognini Cobianchi, *Federalismo e regionalismo: esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea*, Milano, 2005, 108.

lequel on va s'efforcer d'assurer une certaine homogénéité dans l'utilisation faite de ces compétences»⁶⁸

⁶⁸ C. DOMINICÉ, *Fédéralisme coopérative*, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1978, 753.

Capitolo II

Anatomia dei rapporti intersoggettivi ante riforma del Titolo V

SOMMARIO: II.1 Considerazioni introduttive – II.2 Dibattito in Assemblea costituente – II.3 Età Repubblicana precedente alla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario (1948-1970) – II.4 Gli anni Settanta – II.4.1 L’attuazione dell’ordinamento regionale e l’attività nomopoietica della Corte costituzionale – II.4.2 La dottrina all’indomani della creazione delle Regioni: prime aperture alla collaborazione intersoggettiva – II.4.3 La sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976 e il secondo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni – II.5 Gli anni Ottanta – II.5.1 Nascita della Conferenza Stato-Regioni – II.5.2 La dottrina e la giurisprudenza costituzionale: tutela degli interessi unitari nel rispetto del principio cooperativo – II.5.3 La legge n. 400/1988 sulla Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – II.5.4 La leale collaborazione assurge a principio costituzionale – II.6 Gli anni Novanta – II.6.1 La riforma dell’ordinamento delle Autonomie locali – II.6.2 Le leggi Bassanini

II.1 – *Considerazioni introduttive*

La Costituzione Repubblicana, già nell’assetto originario, riconosceva alle Regioni un ruolo e delle prerogative assai più rilevanti di quelle dei Comuni e delle Province. Esse venivano dotate di una certa quota di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, veniva loro riconosciuto il diritto di integrare il Parlamento in seduta comune per l’elezione del Presidente della Repubblica, erano dotate di iniziativa legislativa e referendaria.

Tuttavia, il disegno regionalista del Costituente, rimase per lunghi anni inoperante, le Regioni a Statuto ordinario furono “ibernate”⁶⁹ fino agli anni Settanta.

⁶⁹ A. D’ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994.

È d'uopo sin d'ora rilevare che il nostro sistema ha un elemento caratterizzante consistente nella *specializzazione* dei centri di potere, risolto dei principi di autonomia e decentramento, opposto alla fungibilità propria dell'ordinamento a matrice gerarchica⁷⁰. Ciò significa che, di norma, lo Stato non assomma in sé tutte le competenze proprie delle Regioni e degli Enti Locali, ma che i loro rapporti si regolano sulla base del principio di competenza⁷¹.

Nell'ordinamento pluralista, tuttavia, il frazionamento del potere fra centri specializzati implica che nessun centro è sufficiente a se stesso: ogni centro, in quanto assegnatario di competenza in via esclusiva, oltre che di responsabilità propria, funziona da elemento integratore dell'intera organizzazione amministrativa⁷².

In tal senso, è stato rilevato che l'art. 5 della Costituzione, ove si proclama l'unità e indivisibilità della Repubblica, non priva di senso l'indirizzo autonomistico del sistema prospettato dai Padri Costituenti: «l'indivisibilità è principio che attiene alla forma di Stato, come Repubblica a democrazia pluralistica, mentre il richiamo all'unità inerisce strettamente all'organizzazione»⁷³; «se il

⁷⁰ L. ARCIDIACONO, *Gerarchia*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Ist. Enc. It., 1989, *ad vocem*.

⁷¹ Sul principio di competenza, si vedano: G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità tra le fonti*, in AA. VV., *Studi in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, t. I; e id., *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in Calamandrei, P. Levi A. (a c. di), *Commentario sistematico della costituzione italiana*, Firenze, 1949, t. I; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, 775 ss.; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993; L. PALADIN, *Le fonti del Diritto italiano*, Bologna, 1996, nota 1, pp. 90 ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1934, pp. 72 y ss.; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, *Enc. Dir.*, Milano, 1997, Agg. I, pp. 561 e ss.; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, 1997, p. 94.

⁷² L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, op. cit., 69

⁷³ L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, 76.

Si badi che l'Autore utilizza differentemente i termini *unità* e *unicità*: il secondo è attribuito dell'organizzazione nella quale lo Stato è la sola dimensione e l'unica fonte del potere. I due requisiti non possono coesistere: si ha, nel nostro sistema, l'affermazione dell'unità a motivo

collegamento fra art. 1 e art. 5 della Costituzione⁷⁴ esige la mobilitazione di tutte le forze, capaci di esprimere un indirizzo proprio per la realizzazione degli interessi pubblici, dal richiamo all'unità che è, come si è visto, unità di organizzazione, va desunto che l'esercizio del potere inerente alle attribuzioni di organi ed enti pubblici sia svolto in modo che nessuna di quelle forze assuma una posizione di egemonia, e che ciascun centro di potere sia chiamato a *collaborare*⁷⁵.

Proprio per tali motivi risultano necessarie forme tipiche di collegamento fra centri di potere, le quali non possono non improntarsi a dinamiche di tipo collaborativo.

Procedendo, dunque, da un esame della genesi dei rapporti intersoggettivi, all'interno della Costituzione, esamineremo, in questo capitolo, il concreto svolgersi dei rapporti fra "centro e periferia" nel periodo precedente alla riforma del Titolo V e verificheremo come l'esigenza di un regionalismo cooperativo sia nata già in quella sede e sia stata accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

della forma di Stato pluralista, ove, invece, si trattasse di organizzazione accentrata si argomenterebbe in termini di unicità.

⁷⁴ Col collegamento in parola l'Autore evidenzia la dimensione democratica del decentramento. L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, pagg. 44-45.

⁷⁵ L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, 78.

II.2 – *Il dibattito in Assemblea costituente*

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Non può prescindersi dall'art. 5 della Costituzione se si vuole comprendere come il Costituente abbia concepito i rapporti fra “centro e periferia”, quale opzione abbia accolto per definire l'assetto “geografico” dei poteri della Repubblica.

E non se ne può prescindere nemmeno alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che, sì ha profondamente innovato le relazioni fra enti territoriali, ma nel quadro dell'impostazione generale fornita da quell'art. 5 Cost.

Unità e indivisibilità, autonomia e decentramento convivono in quella enunciazione e costituiscono la “spina dorsale” dell'articolazione territoriale dei poteri.

In Assemblea costituente, Gaspare Ambrosini tenne una relazione sulle autonomie regionali, nella quale si esplicitano le ragioni della scelta del modello “regionalista”.

L'esigenza di un modello che valorizzasse le istanze locali non costituiva una novità emergente nei lavori della Costituente. Infatti, sin dai progetti di unificazione del Regno d'Italia sotto le insegne sabaude, lo stesso Mazzini evidenziava la necessità del decentramento⁷⁶.

Spinte regionaliste si ebbero anche durante il primo governo dell'Italia unificata: il Ministro dell'Interno, Marco Minghetti,

⁷⁶ G. MAZZINI, *Scritti politici editi ed inediti*, II, Imola, 1907, 302 ss.

presentava alcuni progetti di legge riguardanti: la ripartizione del Regno e l'ordinamento delle autorità governative e amministrative; l'amministrazione comunale e provinciale; i consorzi tra privati comuni e province per causa di pubblica utilità; l'amministrazione regionale. Nella sua relazione alla Camera, il Ministro così spiegava l'orientamento del suo governo in ordine all'articolazione territoriale dei poteri del Regno: «Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa; nondimeno tali sono gli inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori, che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte non vogliamo neppure un'indipendenza come quella degli Stati Uniti d'America o della Svizzera[...]»⁷⁷. La morte di Cavour e la conseguente fine del governo da quegli presieduto comportarono il fallimento dei progetti Minghetti e l'affermazione della linea ipercentralista promossa dall'on. Tecchio.⁷⁸

I difetti del centralismo di epoca regia non mancarono di manifestarsi, testimonianza ne sia la circostanza che nel 1896 fu istituito un Commissario civile per la Sicilia, con poteri assai rilevanti, al fine di «avvicinare agli amministrati le diverse attribuzioni che spetterebbero al Governo centrale, affidandole ad un Commissario che possa vedere da vicino i bisogni e provvedervi con maggiore sollecitudine che non possa farlo un Governo lontano e che viene distratto dalle molteplici cure di tutto il Regno»⁷⁹.

⁷⁷ *Camera dei Deputati del Regno d'Italia*, Leg. VIII, Sess. 1861, Doc. n. 7 e Doc. n. 100.

⁷⁸ *Camera dei Deputati del Regno d'Italia*, Leg. VIII, Sess. 1861, n. 10a Rel Tecchio, 6.

⁷⁹ *Senato del Regno d'Italia*, Leg. XIX, Sess. 1895-96, Doc. n. 216a.

Nel primo dopoguerra forti esigenze autonomiste si registrarono in Sicilia ed in Sardegna e il Partito Popolare di Don Luigi Sturzo si fece paladino del movimento regionalista⁸⁰. In tale periodo si proseguì con l'adozione del modello del Commissario civile, già adoperato per la Sicilia, applicandolo alle Terre Redente (Trieste, Trento, Zara).

Il Fascismo segnò una forte battuta d'arresto per l'attuazione del regionalismo, ma già nel gennaio del 1944 tali progetti ripartivano, prima mediante l'istituzione degli Alti Commissariati per la Sicilia e la Sardegna e poi mediante gli Statuti speciali degli anni 1946-1948.

I Costituenti s'avvidero della necessità di dare seguito al disegno regionalista⁸¹, specie in relazione alla forma di Stato che si decise di adottare. Si legge, infatti, nella richiamata relazione Ambrosini, ove si evocano i progetti regionalisti di Mazzini: «se nel 1861, quando cioè le funzioni dello Stato erano molto limitate in confronto a quelle odierne, l'accentramento rendeva l'andamento della cosa pubblica intricatissimo e lento, che dire oggi, in conseguenza all'aumento sempre crescente dell'ingerenza dello Stato in tanti settori della vita economico-sociale che allora erano considerati di pertinenza soltanto degli individui?»⁸². Le parole del Costituente legano, dunque, in maniera stretta la forma di Stato con l'assetto territoriale del potere. Se, infatti, lo Stato liberale, per l'esiguità dei compiti che gli erano propri (svolgere la mansione di “guardiano notturno”), poteva consentire ad un accentramento delle attribuzioni, così non può essere per lo Stato sociale che è chiamato a rispondere ad esigenze tali da non potere essere gestite da un unico soggetto istituzionale.

⁸⁰ L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923, *passim*.

⁸¹ Si veda la ricostruzione di E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.

⁸² Commiss. per la Costituz., II Sottocommiss., Relaz., 141.

Le parole di Ambrosini sono una sintesi di quello che la dottrina chiamerà policentrismo istituzionale, nonché del principio di sussidiarietà.

In base a tali considerazioni, venne riconosciuta alla Regioni a statuto ordinario una potestà legislativa concorrente, nonché una potestà regolamentare, ma non vennero previste in Costituzione sedi e strumenti per attuare la collaborazione fra Stato e Regioni.

In particolare, quanto alla struttura del Parlamento, il dibattito fu lungo e vide posizioni assai differenziate⁸³ ed, in nome di un malinteso principio dell'unitarietà della rappresentanza, si diede luogo ad un bicameralismo paritario di dubbia utilità: «essendo le due Assemblee praticamente formate nello stesso modo, si finisce col respingere il principio del bicameralismo, perché quando alla formale distinzione delle due Assemblee non corrisponde una sostanziale distinzione, in quanto vengono formate in maniera quasi identica, è meglio riconoscere che, nonostante le contrarie dichiarazioni verbali, si accoglie in sostanza il sistema unicamerale»⁸⁴.

Il Senato fu, quindi, pensato come una Camera di raffreddamento e ponderazione degli atti normativi, rispondente alla «opportunità di doppie e più meditate decisioni»⁸⁵ e l'idea di differenziare le due Camere naufragò del tutto con l'approvazione dell'ordine del Giorno presentato dall'On. Nitti alla seduta del *plenum* dell'Assemblea costituente, del 7 ottobre 1947, che recita: «l'Assemblea costituente

⁸³ Si veda F. MATTERA, *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 647 ss. e G. FERRAIUOLO, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro cit.*, 668 ss.

⁸⁴ Così, Codacci Pisanelli, *Ass. Cost., verb. sed. 10 settembre 1947*, 46.

⁸⁵ Così, M. Ruini, *Relaz. al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 10.

afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale»⁸⁶.

⁸⁶ Ass. Cost. Verb. Sed. 7 ottobre 1947, 977.

II.3 – *Età Repubblicana precedente alla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario (1948-1970)*

I Padri costituenti e i primi interpreti del testo costituzionale bene avevano presenti i disagi derivanti da un'amministrazione accentrata, sicché, in quello che è stato definito lo "stadio infantile del consolidamento delle sfere di competenze garantite"⁸⁷, il rapporto fra Stato e Regioni era descritto come imperniato su un modello di rigida separazione.

Si riteneva, infatti, che una precisa separazione degli ambiti competenziali potesse evitare usurpazioni centralistiche. Tuttavia, tale disegno si sarebbe ben presto rilevato utopistico, a fronte della complessità dei pubblici bisogni cui sarebbe stato necessario dare risposta.

Come, infatti, si è già avuto modo di ricordare, dall'esame letterale del disposto dell'art. 5 della Costituzione⁸⁸, si palesa la volontà del legislatore di contemperare due istanze: il riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponentiale della collettività nazionale⁸⁹.

Tuttavia, il seppur limitato ruolo delle entità substatali riconosciuto dalla Costituzione tardò ad essere effettivo, tanto per il richiamato rinvio dell'attuazione dell'ordinamento regionale, quanto per l'approvazione di leggi dal forte sapore centralista. Si fa, in

⁸⁷ G. SILVESTRI, *La modifica del Banco di Sicilia davanti alla Corte: un caso di cooperazione "bilancia" fra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, pp. 1410 ss.

⁸⁸ Art. 5 della Costituzione: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

⁸⁹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, 67 ss.

particolare, riferimento alla c.d. legge Scelba (n. 62/1953), la quale introduceva un sistema dei controlli incompatibile col nuovo quadro costituzionale⁹⁰ e che, poi, venne abrogata, in parte, con legge 23 dicembre 1970 n. 1084, nonché dall'art. 10 della l. cost. n 3/2001.

In questo quadro generale e nell'assenza di raccordi intersoggettivi previsti dalla Costituzione, il ruolo di definire lo statuto delle competenze degli enti territoriali fu assunto dalla Corte costituzionale.

Avremo modo di vedere come il Giudice delle leggi abbia giocato e continui a giocare un ruolo di primissimo rilievo nel mitigare progressivamente le conseguenze della lettura formalistica della separazione fra Stato e Regioni.

Le prime pronunce in tal senso si hanno con riferimento a giudizi di legittimità costituzionale intentati dalle Regioni a Statuto speciale nei confronti di leggi statali e viceversa. Infatti, in mancanza di attuazione dell'ordinamento regionale, le sole Regioni a Statuto speciale furono operanti sino agli anni Settanta⁹¹.

Con la sentenza n. 23 del 1957, la Corte Costituzionale rileva che, in mancanza di norme di attuazione, la competenza della Regione (nel caso di specie trattavasi della Regione Sardegna) «deve essere rigorosamente limitata alla materia della pesca, escludendosi ogni esorbitanza in materie connesse di competenza statale, che anche per motivi di politica o di tecnica legislativa potrebbero richiedere una disciplina unitaria».

⁹⁰ L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, cit., 21 ss. e nota 43.

⁹¹ Le Regioni speciali negli anni 1946 – 1948, eccetto la Regione Friuli Venezia-Giulia, istituita nel 1963.

v. sul tema: A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 a cura di Bettinelli E. e Rigano F., Torino, Giappichelli, 2004.

Detta pronuncia non va oltre la segnalazione di una discrasia fra una costruzione giuridica e un'opportunità fattuale, si riconosce l'opportunità politico-tecnica di un'azione unitaria dello Stato e della Regione, ma se ne esclude l'ammissibilità in difetto di fonti specificamente legittimate.

Per la prima volta, nella sentenza n. 49 del 1958, la Corte evoca espressamente la «*collaborazione*» fra lo Stato e la Regione sottolineando che tale rapporto «è *del tutto normale* nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa». A ben vedere, si trattava di una embrionale enunciazione, tanto del modello cooperativo di rapporto fra Stato e Regioni quanto del principio di leale collaborazione. Le esigenze di collaborazione inducono infatti la Corte a ritenere che determinate attività amministrative (nel caso di specie si tratta di concessioni di pesca in acque del demanio marittimo) non possono essere esercitate «senza il consenso dell'Amministrazione statale competente» e motiva: «poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato – che è l'unico titolare del demanio marittimo – mentre gli interessi della pesca sono affidati alla competenza esclusiva della Regione, è *ovvia* l'esigenza d'una *stretta collaborazione* fra lo Stato e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca».

L'importante decisione in esame, pur non delineando con chiarezza il principio di collaborazione, ne indica una via: «può sembrare più prudente che in questi casi d'attività mista la Regione prenda l'iniziativa di un'adeguata disciplina legislativa statale (art. 121

Cost.), piuttosto che correre il rischio di legiferare invano, fuori dal campo della propria competenza».

Ferma la portata pionieristica della sent. n. 49/58, non si può non convenire con chi ne denuncia l'impostazione forzatamente aproblematica: i canoni dell'ovvietà e della normalità non possono albergare nella fucina di un nuovo principio⁹², che peraltro, come vedremo, non era all'epoca condiviso da buona parte della dottrina, né il rimedio prospettato (l'iniziativa regionale di legge statale *ex art. 121 c. 2 Cost.*) è di utilizzo routinario e di risultato certo (non è detto che l'iniziativa si concluda con una legge, o con una legge dai contenuti idonei al soddisfacimento dell'istanza collaborativa).

Nello stesso anno la Corte costituzionale, con la sentenza n. 82, risolve un conflitto d'attribuzioni fra Stato e Regione siciliana, in materia di concessioni per l'impianto di raffinerie di petrolio, ammettendo la partecipazione degli organi dell'amministrazione centrale alla disciplina di una materia assegnata alla Regione in via esclusiva, ma interferente con gli interessi generali dello Stato. In questi casi, ammette la Corte, si manifestano necessari «accordi fra Stato e Regione, ad integrazione dei poteri di quest'ultima».

Il Mortati, commentando la sopracitata decisione⁹³, manifesta perplessità circa la conciliabilità delle due esigenze della competenza regionale e dell'interesse dello Stato, giungendo ad escludere, «in mancanza di apposite disposizioni, la potestà della Regione di determinare in via di fatto e di volta in volta le modalità del

⁹² A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, 2468.

⁹³ C. MORTATI, *Nota alla sent. n. 82 del 1958 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1958, 1004 ss..

procedimento di formazione dei propri atti necessitanti del concorso statale».

Sempre in ordine alla tematica attinente i rapporti fra competenze statali e regionali, degna di nota è la sentenza n. 4 del 1964, con la quale la Corte Costituzionale si pronuncia in merito alla costituzionalità della legge 4 febbraio 1963, n. 129, intitolata: “Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione”. La questione che si pone all’attenzione del giudice delle leggi è «se lo Stato sia, oppure non, competente a emanare leggi che abbiano per loro contenuto la formulazione di programmi e piani, riguardanti l’intero territorio statale, comprese in questo le Regioni a statuto speciale, e relativi all’intera economia del Paese o a questo o a quel settore di essa». La Corte sostiene che «posta in questi termini, la questione non può non essere risolta se non positivamente, nel senso, cioè, che é lo Stato ad avere una competenza siffatta; e non può non averla, perché soltanto ad esso spetta la tutela degli interessi generali. Detto diversamente, l’efficacia della legge statale non si arresta, in questi casi, ai confini della Regione sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale. La Corte ha già affermato questo principio nella sentenza n. 12 del 1963⁹⁴ proprio con riferimento alla Sardegna. Il potere surrogatorio ha il suo fondamento nell’altro dell’unità dello Stato, della quale le autonomie regionali sono un’articolazione, e trova espressione nel rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle *riforme economico-sociali*, imposto esplicitamente o implicitamente come limite della potestà legislativa regionale [...]» e continua segnalando la

⁹⁴ Giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale sarda 26 ottobre 1961 concernente “l’utilizzazione locale degli idrocarburi provenienti dalle coltivazioni in Sardegna”.

necessità che «in questo campo il preminente interesse generale, del quale é portatore lo Stato, si coordini e si concilî con l'interesse particolare del quale é portatrice la Regione, quando dalla impostazione generale del piano si scenda alla sua specificazione concreta. Soprattutto in questa fase, che é la fase di realizzazione del piano generale attraverso piani regionali, deve intervenire il *necessario coordinamento* dell'opera statale con quella regionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole Regioni. La pronuncia in esame ha importanza e per il suo richiamo alla *necessità del coordinamento*, e per l'*identità* che si rileva *fra interesse pubblico e norme di riforma economico-sociale*. Il limite delle riforme economico-sociali era presente in tutti gli Statuti e operava nella misura in cui lo Stato autoqualificasse una norma come afferente a siffatto fenomeno⁹⁵.

Anche in dottrina, in piena vigenza del “regime separatista”, vi era chi esprimeva l'auspicio di una riscoperta accanto al principio di distinzione e di contrapposizione, anche «dei principi di contemperamento e integrazione degli interessi regionali e degli interessi nazionali»⁹⁶.

Altri⁹⁷ sottolineava come l'istituto collaborativo fosse ammissibile solo se ispirato ad esigenze di unità dell'ordinamento, con ciò giustificando la compressione delle autonomie a fronte di esigenze unitarie.

⁹⁵ Questa impostazione rimase valida fino al *revirement* della Corte con sentenza n. 219/84 su cui v. *infra*.

⁹⁶ V. BACHELET, *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, I, Giuffrè, Milano 1981, 343 ss.

⁹⁷ F. CUOCOLO, *Conflitti di attribuzioni; interessi regionali; potere governativo di annullamento degli atti illegittimi*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1996, 53 ss.

Con la prima pronuncia del 1968, il Giudice delle leggi, richiamando la sua precedente giurisprudenza ed in particolare i concetti esposti nella sentenza n. 4 del 1966⁹⁸, si esprime nel senso che «quando concorra un interesse regionale di certa qualificazione⁹⁹, decisioni di grande rilievo siano adottate, pur rientrando nella competenza statale, con la partecipazione della Regione».

Le argomentazioni sopra apportate non ci consentono di condividere le ricostruzioni di quanti¹⁰⁰ vorrebbero che la collaborazione sia uno strumento teorizzato dalla Corte a partire dagli anni Ottanta. Essa affonda, piuttosto, le sue radici al momento del primo emergere dei conflitti intersoggettivi fra Stato e Regioni speciali.

⁹⁸ In materia di conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato sorto a seguito del D.P.R. 19 dicembre 1964, con il quale sono state annullate deliberazioni di Province e Comuni siciliani che avevano concesso al personale dipendente un'indennità di buona uscita e un aumento del 50 per cento delle quote di aggiunta di famiglia. Sulla tematica dell'annullamento governativo degli atti amministrativi in vigore del T.U. 3 Marzo 1934 n. 383 vedansi in dottrina: M. ALÌ, *Osservazioni sull'annullamento di ufficio degli atti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 234 ss. e L. ARCIDIACONO, *op. cit.*, pagg. 24-32

⁹⁹ Ove per interesse di certa qualificazione la Corte intende riferirsi «all'interesse che si colleghi alla Regione come ente esponenziale di poteri giuridici di autonomia».

¹⁰⁰ *Inter multos* v.: A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicativa e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, 3532; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Il Mulino, 2003, 203; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587; M. SCUDIERO, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, 644.

II.4 – *Gli anni Settanta*

Il periodo che ci accingiamo a considerare è stato latore di una serie di riforme particolarmente rilevanti per il tema di cui ci occupiamo.

È in questi anni che fu data attuazione al disegno regionalista presente in Costituzione: viene, infatti, data attuazione alle Regioni a Statuto ordinario.

Da questo momento si aprono contenziosi fra Stato e Regioni che vedranno giocare un importante ruolo arbitrale alla Corte costituzionale.

Acceso è anche il dibattito in dottrina sui rapporti fra Stato e Regioni e sui principi cui gli stessi avrebbero dovuto ispirarsi. In particolare, si avverte una forte esigenza di collaborazione, in assenza della quale il disegno costituzionale sarebbe rimasto inattuato.

II.4.1 – *L'attuazione dell'ordinamento regionale e l'attività nomopoietica della Corte costituzionale*

Il 20 Maggio del 1970, durante quella quinta legislatura connotata da una spiccata instabilità governativa (ben sei governi si succedettero in soli quattro anni)¹⁰¹, veniva emanata la legge n. 281, contenente i provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, che, facendo seguito alla legge 17 Febbraio 1968 n. 108, in materia di elezioni dei Consigli regionali, avrebbe aperto la stagione dell'attuazione dell'ordinamento regionale¹⁰².

¹⁰¹ Per una ricostruzione storica si veda L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 239 ss..

¹⁰² L'VIII disp. trans. e fin. Cost. sanciva: «Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione». Detto termine fu rinviato dapprima con l. n. 1465/1948 e poi con l. n. 762/1949.

Con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, nel 1970, inizia un periodo di forte contrapposizione tra due diverse concezioni di modello di "Stato regionale": la prima, accolta dalle Regioni e introdotta nei loro statuti, portatrice di un modello "politico" di Regione in cui si valorizza la prerogativa della Regione a rappresentare gli interessi del territorio; la seconda, di un modello "amministrativo" di Regione simile a quello disegnato per le Province e i Comuni, sostenuta dalle amministrazioni centrali, teso a limitare gli ambiti di intervento legislativo delle Regioni ordinarie, così come avvenuto per quelle a statuto speciale.

La Corte sostenne, almeno in un primo momento, il modello "amministrativo" e, con una serie di decisioni in cui il limite dell'interesse nazionale veniva valorizzato quale limite di legittimità generale, lo Stato poté recuperare la potestà di disciplinare, anche nel dettaglio, materie "ritagliate" alle competenze concorrenti.

L'interpretazione restrittiva della potestà regionale era peraltro presente soprattutto nella legislazione statale; l'articolo 17, lett. a, della L. n. 281/1970 conteneva una delega al Governo per il passaggio alle Regioni di settori organici di materie, accompagnate dal trasferimento degli uffici periferici dello Stato. Contemporaneamente, si riservava allo Stato una *funzione di indirizzo e coordinamento*¹⁰³ per

In realtà la prima legge in materia di adeguamento dell'ordinamento regionale fu la n. 62 del 1953, cd. *legge Scelba*, in materia di controlli degli atti delle Regioni, ma che faceva rinvio alle norme di attuazione delle Regioni. All'atto dell'emanazione di queste ultime la legge Scelba venne largamente abrogata a causa dell'invasività delle sue previsioni.

¹⁰³ Tale funzione veniva esercitata, oltre che con leggi di principio, anche attraverso atti amministrativi emanati dal Governo con D.P.C.M. Ciò causava un problema a livello di gerarchia delle fonti, la questione era inerente all'ammissibilità della situazione per la quale un atto amministrativo avrebbe posto dei limiti all'attività legislativa. La Corte costituzionale giudicò legittimo tale meccanismo nella misura in cui fosse stata fatta salva la *legalità sostanziale*, cioè che l'atto amministrativo fosse previsto e autorizzato dalla stessa legge ordinaria con la quale si individuava l'esigenza di una disciplina unitaria non frazionabile (v. C. Cost. sent. 150/1982).

esigenze di carattere unitario con riferimento sia agli obiettivi della programmazione economica sia agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

Prima pronuncia degna di nota è la sent. n. 35 del 1972, ove la Corte Costituzionale ammette la possibilità che lo Stato utilizzi direttamente gli uffici ed il personale delle Regioni, ritenendo che ciò si ispiri ad «una *necessaria collaborazione* fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione ed appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato»¹⁰⁴. Al fine di giustificare la facoltà di avvalimento dello Stato, il Giudice delle leggi apporta un *argumentum a contrario* ex art. 118 comma 3 Cost.¹⁰⁵ in base al quale «sarebbe assurdo che ciò che può la Regione nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le province e i comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa».

Gli undici decreti delegati in attuazione della L. n. 281/70 fecero esplodere il contenzioso Stato-Regioni: in questo contesto è da iscriversi la sentenza n. 138/72¹⁰⁶, nella quale la Corte puntualizza che, sebbene alcune materie rientrino nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni *ex olim* art. 117 c. 2 Cost., v'è la possibilità che talora incidano sull'interesse nazionale e, pertanto, lo Stato possa intervenire in via legislativa; la sentenza n. 140 del 1972¹⁰⁷, ove la Corte evidenzia come «ci si trova di fronte ad una materia della quale

¹⁰⁴ Contro la riconduzione dell'istituto dell'avvalimento alla figura organizzatoria della collaborazione v. L. ARCIDIACONO, *op. cit.*, 157.

¹⁰⁵ Art. 118 c. 3 Cost. 1948: «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

¹⁰⁶ In materia di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale.

¹⁰⁷ In materia di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici.

lo Stato non soltanto ha riconosciuto un carattere unitario tale da addossarsene, almeno allo stato della legislazione, l'onere finanziario non indifferente, ma che soprattutto presenta esigenze e caratteristiche tali che non tutte le Regioni attualmente sono in grado di soddisfare» e la successiva n. 141¹⁰⁸, che sottolinea la «necessità che vengano indirizzate e coordinate le attività amministrative delle Regioni che attengano ad esigenze di carattere unitario» argomentando nel senso che «non sarebbe stato opportuno consentire che enti con finalità, dimensioni e strutture nazionali o comunque eccedenti l'ambito di una singola Regione, conservando tali caratteristiche, venissero disciplinati, pur nel rispetto dei limiti, dei principi e degli interessi stabiliti dall'art. 117 della Costituzione, da distinte e diverse normative, emanate dalle varie Regioni».

II.4.2 – *La dottrina all'indomani della creazione delle Regioni: prime aperture alla collaborazione intersoggettiva*

In dottrina¹⁰⁹, la suggestione di dette pronunce ispirò una riflessione sul divario fra il modello ideale posto dalla Corte Costituzionale e la sua praticabilità. Il modello elaborato dalla Consulta viene definito insufficiente in quanto anelante ad una definita ripartizione delle “sfere di competenza”, e si propone l'edificazione di un sistema basato sul bilanciamento delle competenze operato volta per volta mediante il sindacato della Corte.

È stato rilevato che, restando ad una piatta ricognizione dei dati emergenti dalla normativa costituzionale in materia di rapporti fra

¹⁰⁸ In materia di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.

¹⁰⁹ A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, 2011ss.

Stato e Regioni, si potrebbe essere indotti a ritenere che la regola di tali rapporti è quella della garanzia di competenze rigidamente separate e distinte, certamente destinate a convergere nel perseguimento di obiettivi unitari, ma articolate in termini da richiamare «il modo delle rette parallele destinate a non incontrarsi mai, né mai a interferire». Ma ciò che più rileva è che «in pratica siffatta ricostruzione non ha mai avuto attuazione». Tanto, dunque, suggerisce la revisione delle previsioni costituzionali «alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il costituente medesimo non aveva probabilmente nemmeno intravisto»¹¹⁰.

Altra parte della dottrina evidenzia la necessità di dare compiuta definizione al concetto della collaborazione e al suo regime positivo, in difetto, ammonisce, si incorrerebbe nell'impossibilità di porre limite alcuno alle competenze siccome legalmente determinate¹¹¹.

Vi è chi, invece, non solo mette in risalto il rilievo costituzionale del principio, ma descrive altresì la collaborazione quale implicazione necessaria del sistema delle autonomie, ritenendo che non si possa far questione sull'*an* del principio a fronte della concreta attuazione posta in essere attraverso strumenti approntati dal diritto positivo¹¹².

Altri¹¹³, avviando la sua riflessione dalla considerazione della natura pluralistica del nostro ordinamento¹¹⁴ «da quando fecero breccia nel disegno costituzionale le nozioni di autonomia e

¹¹⁰ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971, 142 ss..

¹¹¹ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

¹¹² G. D'ORAZIO, *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni (uno strumento di cooperazione interregionale)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1977, 971 ss.

¹¹³ L. ARCIDIACONO, *op. cit.*

¹¹⁴ L'Autore si riferisce al *pluralismo sostanziale*, che attiene ad una divisione del potere (tanto in senso orizzontale quanto in senso verticale) e non al *pluralismo formale* che è mera divisione di carichi di lavoro.

decentramento»¹¹⁵, segnala l'esigenza di trovare strumenti atti a mantenere l'unità di indirizzo cui avrebbero potuto attentare forze disgregatrici.

È, infatti, da condividere l'impostazione secondo la quale l'impegno che l'organizzazione pluralistica esige, riguarda la ricerca di idonei collegamenti coi quali vengano assicurati, in uno, stretta collaborazione tra i centri di potere e opportuno coordinamento tra le attività da essi espletate.

In tal senso, dubbi di legittimità sono stati sollevati in ordine all'istituto dell'annullamento governativo degli atti emessi da qualunque autorità *ex art. 6 T.U. 3 Marzo 1934 n. 383* (norma abrogata dall'art. 274, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 26) e il potere di sostituzione da parte di organi statali nei riguardi di altri organi pertinenti ad enti minori¹¹⁶: «la loro indebita sopravvivenza costituisce motivo di serio ostacolo all'attuazione dell'autonomia».

La dottrina, proprio in questi anni, si pone il problema definitorio del concetto di collaborazione. Alcuni affrontano il tema nello studio dell'atto complesso, individuando un parallelismo fra «complessità» e «collaborazione di più volontà»¹¹⁷, altri risolve il rapporto fra organo ausiliato e organo ausiliario in termini di collaborazione (la cd. «collaborazione pertinenziale»)¹¹⁸. Ma non ci sembra che alcuno degli approcci prospettati giovi alla corretta determinazione dogmatica del principio.

¹¹⁵ L. ARCIDIACONO, *op. cit.*, 5.

¹¹⁶ La gerarchia infatti implica fungibilità delle competenze, sicché al superiore gerarchico spetta l'esercizio delle attribuzioni proprie e di quelle di tutti i subordinati. Sull'argomento: L. ARCIDIACONO, *Gerarchia*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Ist. Enc. It., 1989, *ad vocem*.

¹¹⁷ G. MIELE, *La manifestazione della volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1933.

¹¹⁸ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 115 ss.

A tal fine, pare opportuno prendere le mosse dalla definizione del rapporto tra interesse pubblico e attività amministrativa, previa delimitazione della nozione di interesse pubblico¹¹⁹ e demarcazione della posizione dell'organizzazione statale nel sistema pluralistico¹²⁰. Si ritiene che allo Stato spetti la conservazione e l'adeguamento dell'ordinamento costituzionale, l'ordine pubblico, la difesa nazionale, i rapporti internazionali, l'amministrazione della giustizia e tutte le funzioni in materie per le quali la Costituzione ha ritenuto di dover sancire una riserva di legge ordinaria, compresi i criteri di collegamento con gli enti autonomi¹²¹.

In riferimento, specificamente, al potere amministrativo è stato affermato che ad esso debba guardarsi con le lenti del modulo contrattuale, un potere il cui esercizio è ispirato alla collaborazione non soltanto, né primariamente, quale mezzo per evitare un eventuale giudizio innanzi alla Corte, sibbene come «strumento normale (perché congeniale alla struttura policentrica) di razionalizzazione dei rapporti fra i pubblici poteri, in alternativa ai mezzi che dominavano la struttura organizzativa nello Stato liberale ed accentrato»¹²².

La collaborazione può, dunque, essere definita come quella situazione nella quale versano i centri di potere allorché la realizzazione dell'interesse di cui sono gestori è condizionata dalla sussistenza un altro interesse attribuito alla cura di un altro ente. Ciò importa che i vari attori istituzionali coinvolti dialoghino al fine di

¹¹⁹ Inteso in senso etimologico quale interesse del popolo, dello Stato-comunità.

¹²⁰ L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, 130: «Attraverso le libertà garantite dalla Costituzione, le innumerevoli istanze si coagulano in altrettante entità, capaci di darsi una organizzazione adeguata e di esprimere un proprio indirizzo. Esse si pongono accanto allo Stato trovando lo spazio necessario di manovra per la propria azione».

¹²¹ L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, 135 ss.

¹²² L. ARCIDIACONO, *op. ult. cit.*, 148.

esercitare in maniera ottimale i relativi poteri, adeguatamente ponderando i vari interessi in gioco.

Da ciò deriva che non debbano inquadrarsi nell'ambito della collaborazione: gli atti derivanti da rapporti di controllo, quelli consultivi e quelli strumentali, la delega, l'avvalimento¹²³ e, comunque, tutti quegli atti che non siano frutto della composizione di interessi di cui si fanno interpreti i soggetti del rapporto (si propende, cioè, per una dinamica della collaborazione simile, per certi versi, a quella delle trattative contrattuali *inter privatos*).

II.4.3 – *La sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976 e il secondo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*

Nella giurisprudenza Costituzionale di quel periodo, risulta particolarmente rilevante, ai nostri fini, la sent. n. 175 del 1976¹²⁴ che da alcuni autori¹²⁵ è considerata il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione. Qui la Corte costituzionale afferma il principio secondo il quale: «competenza regionale e competenza statale devono *pertanto* coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive». Posto che dalle espressioni della Corte si può ricavare il nucleo del principio di leale collaborazione (anche alla luce delle conseguenze che la Corte ne trae in relazione a procedimenti di intesa fra lo Stato e la Regione), rimane irrisolta la questione del suo fondamento costituzionale. Quel «*pertanto*» su cui ruota la motivazione della sentenza è unicamente riferito, infatti, alle esigenze di coordinare competenze regionali e statali che si sovrappongono: l'esercizio dei poteri trasferiti alle

¹²³ *Contra v. supra* sent. C. Cost. n. 35/1972

¹²⁴ In materia di urbanistica e territorio.

¹²⁵ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1321.

Regioni incontra il limite dei poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici afferenti alle materie di competenza del medesimo.

Il principio di leale collaborazione fonda il modello regionale cooperativo: le competenze dello Stato e delle Regioni sono ispirate da un disegno che, pur se non omogeneo, non separa ma intreccia le diverse competenze di spettanza dei due enti; *pertanto* l'esercizio delle funzioni interferenti deve essere ricondotto ad un principio di leale collaborazione tale da garantire il contemperamento delle esigenze di ciascuno.

La sentenza n. 175/1976 induce a ritenere che il principio di leale collaborazione e il modello cooperativo siano due facce della stessa medaglia: l'uno trova causa nell'altro.

Il principio di leale collaborazione torna, autonomamente (e senza essere nominato) quando, nella medesima decisione, la Corte individua nell'intesa fra lo Stato e la Regione lo strumento idoneo (*rectius* «necessario») a realizzare l'auspicato contemperamento fra le diverse finalità regionali e statali.

Il 24 Luglio 1977, veniva emanato il D.P.R. 616¹²⁶, col quale si dava attuazione al secondo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni.

Il D.P.R. 617/77 è lontano dalla concezione delle materie come ambito chiuso ed esclusivo per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali: concezione già non in linea con il dettato dell'art. 118 c. 1 Cost. Il criterio del riparto delle competenze fu

¹²⁶ I D.P.R. 616, 617, 618 del 1977, "figli" del lavoro della "Commissione Giannini", sono attuativi della delega ex L. N. 382/1975.

Per un sintetico esame del D.P.R. 616 si veda: M. SCUDIERO, *op. cit.*, pagg. 637-653.

ispirato dall'analisi delle funzioni: si mirava all'identificazione delle funzioni regionali in quelle che avessero ad oggetto la collettività regionale o il suo territorio (secondo un principio, definito, di attinenza) e nello stesso modo si identificavano gli interessi dello Stato e degli enti infraregionali.

Nel D.P.R. sono contemplate svariate forme di coordinamento riconducibili alla collaborazione¹²⁷ che interpretano in chiave cooperativa l'assetto dei rapporti intersoggettivi delineati in Costituzione.

¹²⁷ A titolo esemplificativo vedansi gli artt. 10, 11, 28, 46, 49, 59, 81, 89, 91.

II.5 - *Gli anni Ottanta*

Gli anni Ottanta sono connotati da una serie di eventi che hanno inciso profondamente sull'assetto dei rapporti fra Stato e Regioni. Potrebbe dirsi che, in questi anni, ci si avvede della necessità di una leale collaborazione intersoggettiva non soltanto “per atti”, ma anche “per organi”.

Invero, all'attuazione dell'ordinamento regionale, seguì qualche esperienza settoriale di organismi a composizione mista che, però, si riteneva opportuno strutturare in sedi stabili e a competenza generale.

È infatti questo il periodo storico in cui vedrà la luce il c.d. “Sistema delle Conferenze”.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, in questi anni, si trova spesso a dover bilanciare i due poli dell'art. 5 della Costituzione: la tutela degli interessi unitari e il rispetto dell'autonomia.

Nell'1988 viene emanata, fra l'altro, la legge sull'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che introduce una serie di innovazioni nei rapporti intersoggettivi e dota la Conferenza Stato-Regioni di un riconoscimento di rango legislativo.

In questi anni, infine, la Corte costituzionale riconosce alla leale collaborazione lo *status* di principio costituzionale, ponendo tale principio a fondamento di numerose sue pronunce.

II.5.1 – *Nascita della Conferenza Stato-Regioni*

Nel 1980 si concludeva una indagine conoscitiva, promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, con la quale in

«una conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali, da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che abbia nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore» si individuava «la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni alla elaborazione delle grandi linee della politica generale di tutto lo Stato-ordinamento».

Come accennato, tale esigenza nasceva anche dal proliferare di numerosi organismi a composizione mista (Stato-Regioni) di livello settoriale¹²⁸, i quali operavano in assenza di un'istanza unitaria di coordinamento¹²⁹.

Con un ordine del giorno del 10 Luglio 1980, si impegnava il Senato, alla luce del Rapporto Giannini, a concretizzare l'assegnazione della «gestione dei rapporti con le Regioni alla unificante sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Il 20 Novembre 1980 veniva costituita la cd. «commissione Bassanini» che aveva il compito di «delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti fra Stato e Regioni».

Il 1980 è, pertanto, l'anno in cui l'attenzione del legislatore si sposta dagli atti tipici della collaborazione alle sedi ove tali atti tipici avrebbero potuto meglio essere formati.

L'esito dei lavori della commissione Bassanini non si tradusse mai in legge; fu solo la prima di una serie di proposte, un progetto che, alla luce del Rapporto Aniasi, apparve troppo sbilanciato a favore delle

¹²⁸ Su cui si veda L. TORCHIA, *La Conferenza Stato-Regioni e il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quaderni. Costituzionali*, 2.1990, 345 ss.

¹²⁹ A titolo esemplificativo, si ricordino il Consiglio Nazionale Beni Culturali e Ambientali (di cui al D.P.R. n. 805/1978), il Consiglio Sanitario Nazionale (di cui alla L. n. 833/1978), il Comitato Edilizia Residenziale (di cui alla L. n. 457/1978), il Consiglio Nazionale dello Spettacolo (di cui alla L. n. 163/1985) ecc.

autonomie, sicché, con D.P.C.M. del 12 Ottobre 1983, veniva istituita una conferenza «in tono minore»¹³⁰ con compiti di informazione, consultazione, studio e raccordo in relazione agli indirizzi della politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale.

Già la fonte utilizzata per darvi vita fu considerata inadeguata e, al più, il fondamento di una sperimentazione che avrebbe dovuto trovare, in futuro, una base normativa più solida¹³¹.

Per tali motivi, nel 1984, col d.d.l. «Craxi» sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si adottava una formulazione più ampia, poi ripresa dall'art. 12 L. n. 400/88.

II.5.2 – *La dottrina e la giurisprudenza costituzionale: tutela degli interessi unitari nel rispetto del principio cooperativo*

La dottrina di quegli anni¹³², analizzando la gerarchia delle disposizioni costituzionali, giungeva alla conclusione che gli artt. 117 e 118, se interpretati «in senso mumificante», sarebbero stati in contrasto con l'art. 5, «norma base intorno a cui deve necessariamente ruotare l'interpretazione delle altre disposizioni in materia di autonomie locali»¹³³.

La Corte, con sentenza n. 340 del 1983 tratta della differente operatività della funzione di indirizzo e coordinamento in relazione alle Regioni a Statuto ordinario e a quelle a Statuto speciale. Ivi si afferma che essa opera se ed in quanto sussistano istanze unitarie, ma

¹³⁰ L'espressione è di P. A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 903.

¹³¹ A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 4.1984, 718.

¹³² A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.

¹³³ A. BARDUSCO, *op. cit.*, 221.

deve essere adoperato in modo tale che «si compongano le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni». E con specifico riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, segnala che «gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali...Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo».

Qui la Corte, accogliendo le doglianze regionali, pare danzare fra la tutela delle esigenze unitarie e la necessità di garantire un margine d'apprezzamento alla Regione. Ma, nel caso concreto, non suggerisce una formula che consenta il contemperamento delle diverse esigenze, magari con l'elaborazione di un'istanza collaborativa, e conclude in favore dell'autonomia statutaria.

Sono questi anche gli anni in cui grande parte della dottrina ricollega la nascita del principio di leale collaborazione le cui «prime tracce»¹³⁴ sarebbero rinvenibili nella sentenza 219 del 1984¹³⁵. Quanto più interessa della pronuncia richiamata, non sono tanto le disposizioni oggetto del vaglio di costituzionalità o i parametri, né il dispositivo della stessa. Ciò che maggiormente rileva è l'ammonimento che la Corte indirizza agli esecutivi regionali e nazionale. Nell'ultimo punto del considerato in diritto si legge, infatti, che la Corte «esprime(re) l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel

¹³⁴ S. BARTOLE, *La Corte costituzionale...*, op.cit, 587. Cfr. G. BERTI, *op. cit.*

¹³⁵ Relativa alla questione di legittimità costituzionale della l. 29 Maggio 1983 n. 93, legge quadro sul pubblico impiego.

modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali».

Si badi che fino, alla Sentenza richiamata, la Corte non individua degli strumenti da adoperare per coniugare il perseguimento degli interessi nazionali e le garanzie delle competenze regionali, ma segnala il modello cui i rapporti fra enti territoriali devono ispirarsi, ossia il modello cooperativo.

Più “concreto” è il Giudice delle Leggi, nella sentenza n. 94 del 1985. Qui, partendo dal presupposto che: «Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principî fondamentali dell’ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.)», afferma che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui *intesa* é perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti é il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio»¹³⁶.

Nella pronuncia appena richiamata, la Corte, sancendo l’incostituzionalità di una legge della Provincia di Bolzano che dettava disposizioni in ordine alle grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, specifica che la materia rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Allo stesso tempo, però, sottolinea che

¹³⁶ La materia della tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione è un campo su cui forte s’avverte l’esigenza dell’opera congiunta dei vari enti territoriali e non.

Si ricordi che con l. n. 431/85 fu emanata la cd. “legge Galasso”, per la quale la Corte Costituzionale venne investita di parecchie questioni di legittimità.

le relative competenze amministrative sono caratterizzate da «momenti di consultazione e di intesa con la provincia».

La Corte fa particolare riferimento all'art. 9 dello Statuto (siccome allora vigente in ragione delle modifiche introdotte a mezzo della legge costituzionale n. 1 del 1971) che stabiliva: «1. Per le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e le relative proroghe di termine, le province territorialmente competenti hanno facoltà di presentare le proprie osservazioni ed opposizioni in qualsiasi momento fino all'emanazione del parere definitivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici...hanno altresì facoltà di proporre ricorso al tribunale superiore delle acque pubbliche avverso il decreto di concessione e di proroga. 2. I presidenti delle giunte provinciali territorialmente competenti o loro delegati sono invitati a partecipare con voto consultivo alle riunioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nelle quali sono esaminati i provvedimenti indicati nel primo comma. 3. Il Ministero competente adotta i provvedimenti concernenti l'attività dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) nella regione, sentito il parere della provincia interessata».

Peraltro, la condivisione fra Stato e Provincia autonoma delle facoltà programmatiche in materia, non si arrestavano nella fase appena richiamata, ma trovavano un opportuno esito nel “piano generale per la utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia nell'ambito delle rispettive competenze”. Esso, infatti, era strumento richiedente “l'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia, in seno ad un apposito comitato” (art. 17 ter, terzo comma dello statuto, introdotto con l'art. 16 della legge costituzionale n. 1 del 1971).

Nella pronuncia in questione, dunque, forse per la prima volta, la Corte costituzionale esamina i concreti strumenti collaborativi posti dalla normativa allora vigente e li reputa idonei a preservare le esigenze di rilievo nazionale nel rispetto delle guarentigie dell'ente territoriale.

Altra decisione nella quale si pone la necessità d'improntare i rapporti intersoggettivi a dinamiche collaborative è la sentenza 187/1985. Ivi, in materia di potere estero delle Regioni¹³⁷, la Corte, pur riconoscendo l'esclusiva soggettività internazionale dello Stato e, dunque, la relativa esclusiva spettanza del "potere estero"¹³⁸, ricorda come nella legislazione allora vigente «la regione, previa intesa con il Governo, sulla base di programmi tempestivamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri, può svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di sua competenza». Sottolinea il Giudice delle leggi che detto procedimento «é in perfetta armonia con quel principio collaborativo che - per ripetuta affermazione di questa Corte - deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni»; la Corte richiama poi, a sostegno della sua posizione, le sentenze n. 175/1976 e 94/1985.

Seppure il principio non venga ancora definito espressamente di leale collaborazione, per la prima volta la Corte lo considera in una prospettiva generale. Comunque, la Corte costituzionale non asserisce di aver individuato un nuovo principio, la cui natura costituzionale sembra essere data per scontata anche se non è ancora espressamente

¹³⁷ Trattasi, infatti, di giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per conflitto di attribuzione sorto a seguito di un Protocollo di collaborazione tra la Regione Valle d'Aosta e la Regione somala del Basso Scebelli.

¹³⁸ Detto assetto rimarrà impregiudicato fino alla L. cost. n. 3/2001 che, con la L. N. 131/2003 (Legge La Loggia), instaura un importante ruolo in materia alla Conferenza Stato-Regioni.

definita, ma si rifà sistematicamente a quei precedenti giurisprudenziali che, proprio in quanto non enunciavano il principio in questione, non avevano l'esigenza di dichiarare la portata della novità.

Il principio viene espresso e si sostiene il carattere consolidato della giurisprudenza richiamata: le esigenze del contemperamento degli interessi dello Stato e delle Regioni emergono come la «ripetuta affermazione» dell'innominato principio di leale collaborazione benché non se ne individui il fondamento costituzionale.

Come già illustrato, la sentenza n. 175/1976 spostava il problema dal principio di leale collaborazione al modello cooperativo di regionalismo in cui esso sarebbe dato per presupposto; mentre la successiva sentenza n. 94/1985 non andava oltre il riconoscimento della copertura costituzionale per il settore di tutela del paesaggio: qui la Corte sottolinea come il principio sia di portata generale e non limitato al solo strumento dell'intesa.¹³⁹

A nostro modo di vedere la portata innovativa di questa sentenza dovrebbe essere ridimensionata sulla scorta del fatto che già con sentenza n. 49 del 1958, come si è visto in precedenza, la Corte rimarcava che la «*collaborazione*[...] è *del tutto normale* nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa».

In altra sentenza il giudice delle leggi afferma che la legge dello Stato che istituisce le forme di collaborazione deve individuare “in che limiti e a quali effetti l'intreccio riscontrabile tra gli interessi nazionali e regionali richiede che vengano introdotti congegni di cooperazione

¹³⁹ A. GRATTERI, *op. cit.*

tra Regione e Stato anziché separarli con nettezza di apparati dell'una e dell'altra competenza" (sent. n. 8/1985), poiché di fronte alla necessità di intervenire su una materia, l'interesse pubblico viene realizzato con maggiore efficienza con il concorso di più soggetti istituzionali.

II.5.3 – *La legge n. 400/1988 sulla Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*

In tale direzione si muove l'approvazione della citata l. n. 400/1988, "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio"¹⁴⁰. La legge offre attuazione al mandato dell'art. 95 u. c. Cost., il quale stabilisce che «la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri».

L'attuazione del dettato costituzionale rappresenta un punto di svolta anche per il sistema regionale, specie per le modifiche delle competenze del Commissario di Governo. Quest'ultimo da controllore dell'attività regionale, diviene primo punto di raccordo istituzionale tra lo Stato e le Regioni e per la riforma delle prerogative della Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, con la legge viene superata, anche dallo Stato, quella impostazione (non voluta dall'Assemblea Costituente, ma affermata con le leggi di attuazione delle Regioni a statuto speciale, prima, e a statuto ordinario, in seguito) che marcava una netta distanza tra il livello nazionale e quello subnazionale e che ha caratterizzato i primi anni del regionalismo italiano.

¹⁴⁰ Su cui si veda S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica organi e poteri: commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1997.

È d'uopo, anche, rilevare che la legge n. 400 continua a riservare allo Stato un ruolo primaziale nei rapporti con gli altri enti territoriali. In particolare, offre per la prima volta un inquadramento generale al potere di sostituzione statale nei confronti delle Regioni e delle Province autonome nel caso in cui non vengano esercitate le loro competenze amministrative¹⁴¹. L'articolo 2 della legge n. 400 del 1988, infatti, enumera fra le competenze del Consiglio dei Ministri anche il compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale in caso di inerzia su funzioni amministrative delegate (e, in seguito, dall'articolo 11 della legge n. 86 del 1989 in caso di inerzia in materia di legislazione comunitaria).

Peraltro, di fronte alla impossibilità di rendere operante su tutto il territorio nazionale, a causa della inefficienza di molte Regioni, normative che sottintendono esigenze di carattere unitario, il potere di sostituzione è stato esteso dalla Corte costituzionale anche ai casi relativi al rispetto dell'interesse nazionale e in riferimento alle disposizioni di riforma economico – sociale (sent. C. Cost. n. 226/1986).

Avremo modo di vedere *infra* come la legge in commento sia stata la prima a fornire una regolamentazione organica della Conferenza Stato-Regioni ed abbia riparato alle origini “poco nobili” della stessa¹⁴².

¹⁴¹ Era, infatti, già previsto come rimedio speciale, ad esempio, all'art. 9 u.c. del D.P.R. n. 3 del 1972 in materia di “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici”, all'art. 13 u. c. del D.P.R. n. 4 del 1972 in materia di “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera e dei relativi personali ed uffici”.

Per una ricostruzione storica del principio v.: P. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, pagg. 13 ss..

¹⁴² Come affermato, infatti, essa nacque con un regolamento amministrativo: il DPCM 12 Ottobre 1983.

II.5.4 – *La leale collaborazione assurge a principio costituzionale*

Il principio di leale cooperazione fra Stato e regioni è, per la prima volta, espressamente enunciato nella sentenza 359/1985¹⁴³, come «principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione (art. 3, u.c., legge n. 382 del 1975)». La Corte era ben conscia di stare semplicemente “etichettando” un principio preesistente già nella giurisprudenza e nella legislazione, peraltro, richiamata nel contesto letterale della sentenza.

Il rango costituzionale del principio viene più volte affermato dalla Corte in quegli anni: nella sent. n. 177/88 si legge che è uno di quei «valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti» fra Stato e Regioni; nella sent. n. 302/88 che tratta del «vincolo costituzionale in base al quale deve essere fatto salvo il principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione fra le [...] competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio»; la sent. 214/88 lo dipinge come un «principio fondamentale [...] in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost.¹⁴⁴ resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili».

Quest'ultima sentenza risulta di rilevante importanza in ordine al fatto che comporta un *revirement* della giurisprudenza della Corte in ordine alle posizioni assunte precedentemente. Infatti qui il principio non affonda, come altrove, le sue basi in altri principi costituzionali

¹⁴³ Sulla sentenza richiamata v. M. IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Il Foro italiano*, I.1986, 1790 ss.

¹⁴⁴ Art. 97 c. 1 Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.»

(tutela della salute, dell'ambiente, etc.), ma assurge a corollario del principio di buon andamento che è in grado di abbracciare tutta la sfera dei rapporti fra enti e diventare ad essa consustanziale.¹⁴⁵

¹⁴⁵ v. A. COSTANZO, *op. cit.*, 2490.

II.6 – *Gli anni Novanta*

Gli anni Novanta sono stati teatro di grandi modifiche e sconvolgimenti che troveranno compimento nella revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione intervenuta nel 2001.

Sono gli anni della riforma dell'ordinamento delle Autonomie locali, cui provvedeva la l. n. 142 del 1990, con la quale si regolamentavano gli Enti Locali in maniera parecchio diversa rispetto a quanto faceva il T.U. del 1934, ma anche gli anni delle cd. "leggi Bassanini".

In particolare, la l. n. 59 del 1997 ha il merito di avere introdotto nel nostro ordinamento i principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, assurgeranno al rango di principî costituzionali, mediante espressa menzione nel corpo dell'art. 118 novellato.

Particolare importanza riveste, poi, il d. lgs. n. 281/1997 che ha ampliato il ruolo della Conferenza Stato-Regioni ed ha istituito la Conferenza unificata.

Sul piano politico, la spinta del movimento leghista che, in quegli anni, portava avanti un programma di tipo secessionista, comportò la necessità di mettere a frutto dei progetti onde riconoscere un ruolo tutto nuovo alle Regioni sì da porre argini ai pericoli cui poteva incorrere l'unità del nostro Paese.

In tal senso furono istituite due commissioni bicamerali¹⁴⁶ che, per ragioni varie, poi fallirono nel loro mandato.

¹⁴⁶ La prima con l. cost. 6 Agosto 1993 n.1, la seconda con l. cost. 24 Gennaio 1997 n.1. Per completezza, occorre ricordare come già nella IX legislatura fu costituita una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, la cui presidenza fu affidata ad Aldo Bozzi, che prendeva in esame parecchie modifiche della Costituzione (ben 44 articoli ne sarebbero stati interessati), ma nessuna disposizione correlata ai rapporti intersoggettivi.

II.6.1 – *La riforma dell'ordinamento delle Autonomie locali*

Il primo intervento normativo che occorre richiamare è la legge 142 del 1990, recante titolo “Ordinamento delle Autonomie locali”: si tratta della prima grande riforma del sistema delle autonomie locali dal testo unico del 1934¹⁴⁷, che «pretende di attuare ed integrare la Costituzione»¹⁴⁸.

L'atto normativo in parola si apre con una disposizione secondo cui le leggi della Repubblica non potrebbero introdurre future deroghe ai principi presenti nella legge, se non mediante una espressa modifica delle norme che vogliono derogare¹⁴⁹.

Nel *corpus* precettivo della norma, è da sottolineare che, con il riconoscimento della potestà statutaria, *ex art. 4*, le strutture organizzative degli Enti Locali vengono differenziate, in quanto ogni Comune e ogni Provincia adeguano la propria amministrazione alle specifiche esigenze territoriali e viene superata quella omogeneità nazionale determinata dal disegno emergente dal T.U. 3 Marzo 1934 n. 383.

Una maggiore autonomia degli Enti Locali si riscontra anche con la trasformazione del Comitato di controllo regionale (CO.RE.CO.) in

¹⁴⁷ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, VI ed., 2002, 218.

¹⁴⁸ I. M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli Enti locali*, Palermo, Quattrosoli, 2003, 19.

¹⁴⁹ Art. 1 c. 3 L. N. 142/90: «Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

Non si vuole in questa sede trattare un problema di teoria delle fonti che ci porterebbe lontano da quello che è l'obbiettivo di questo scritto, purtuttavia ci sia consentito di esprimere, *incidenter tantum*, la nostra distanza da un'interpretazione che ricollega a disposizioni siffatte carattere precettivo. Basti il rilievo che nella gerarchia delle fonti non v'è una fonte interposta tra quelle di rango costituzionale e le leggi ordinarie, sicché è da escludere che una legge possa efficacemente vietare l'abrogazione tacita o implicita di parte di se stessa *ope legis posterioris* di pari grado gerarchico.

Il carattere che può riconoscersi al dettato del comma 3 dell'art. 1 della l. n. 142 è semplicemente quello che vede nell'espressione una ricognizione dell'importanza della norma nell'ambito delle fonti regolanti il sistema delle autonomie.

organo prevalentemente tecnico, il cui ambito di intervento viene limitato ad un controllo di sola legittimità su determinati atti comunali e provinciali.

Per la legge n. 142, allo Stato spetta il compito di definire il carattere della autonomia e le funzioni di Comuni e Province¹⁵⁰, mentre le Regioni organizzano l'esercizio delle proprie competenze amministrative a livello locale, attraverso le Province e i Comuni e disciplinano la *cooperazione* dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle Autonomie Locali.

La Regione è, dunque, la regista della cooperazione nel sistema delle autonomie; in questi termini si esprime la Consulta nella sent. n. 343 del 1991: «La legge n. 142 del 1990, nel disciplinare l'ordinamento delle autonomie locali in una prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione ed attuativa della IX disposizione transitoria e finale¹⁵¹ di questa, tende ad un tempo a dotare gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia e ad assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e le regioni, nelle quali individua il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali».

Con questo dispositivo la legge apre ad una nuova impostazione dei rapporti tra le Regioni e gli Enti Locali, basata su forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito regionale.

¹⁵⁰ Il principio di legalità, però, opera solo con riguardo alle funzioni autoritative. V. C. Cost. sentt. nn. 212/1991 e 406/1992.

¹⁵¹ IX Disposizione transitoria e finale Cost.: «La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.».

Ferme le materie rientranti nella competenza provinciale ai sensi del comma I dell'art. 14¹⁵², il comma successivo del medesimo articolo della legge 142 attribuisce alla Provincia compiti di programmazione e coordinamento tra la Regione e i Comuni e di predisposizione del *piano territoriale di coordinamento* che, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determinano indirizzi generali di assetto del territorio.

Appare palese come il legislatore abbia voluto porre al centro della normazione in materia di enti locali un sistema di matrice collaborativa, specie in materia di programmazione, ove si prevede il ricorso non soltanto ai consueti strumenti della delega e dell'avvalimento, ma altresì a convenzioni (art. 24), consorzi (art. 25), unioni di comuni (art. 26) ed accordi di programma (art. 27), strumenti cui la legge in esame dedica un intero capo, l'VIII. Ciò testimonia che la collaborazione, nata come principio ispirante i rapporti fra Stato e Regione, diviene un metodo generale, diffuso anche ai livelli subregionali.

II.6.2 – *Le leggi Bassanini*

La Legge n. 59 del 1997, c.d. “Bassanini I”, commentata da alcuni nei termini di una “rivoluzione copernicana”, da altri come una norma

¹⁵² Art. 14 c. 1 L. N. 142/1990: « Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: *a)* difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; *b)* tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; *c)* valorizzazione dei beni culturali; *d)* viabilità e trasporti; *e)* protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; *f)* caccia e pesca nelle acque interne; *g)* organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; *h)* servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale; *i)* compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; *l)* raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.»

che “lascia perplessi”¹⁵³, ha riformato l’assetto dei rapporti tra Stato–Regioni–Enti Locali dando luogo a quello che è stato definito «federalismo amministrativo a Costituzione invariata»¹⁵⁴.

La legge “aggira” i limiti dell’art. 118 Cost. mediante l’impiego del termine “conferimento”, così sottraendosi all’inquadramento dell’operazione nei canoni del trasferimento, della delega e delle attribuzioni non facendo questione di titolarità sibbene di esercizio di funzioni.

In tal modo la norma introduce una nuova modalità di allocazione delle competenze, differente dal disegno costituzionale: una volta definiti i compiti dello Stato e di altri organismi pubblici, quali le autorità indipendenti, la legge attribuisce alle Regioni e agli Enti Locali le funzioni residue secondo nuovi criteri, ispirati ai principi indicati all’articolo 4, comma 3, della Legge stessa.

– Il *principio di sussidiarietà*, che comporta l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati.

¹⁵³ v. per i primi M. SAVINO, *Le Riforme Amministrative*, in *Trattato di Diritto amministrativo* (diretto da S. Cassese), Milano, Giuffrè, II ed., 2003, tomo II, 2191 e T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, 8, per i secondi I. M. MARINO, *op. ult. cit.*, pag 37.

¹⁵⁴ La locuzione è in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, 20.

– Il *principio di completezza*, in forza del quale si conferiscono alla Regione compiti e funzioni amministrative non assegnati secondo il principio di sussidiarietà, e funzioni di programmazione.

– Il *principio di efficienza e di economicità*, che implica anche la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui.

– Il *principio di cooperazione* tra Stato, Regioni ed Enti Locali anche al fine di garantire un’adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell’ambito dell’Unione europea.

– I *principi di responsabilità ed unicità dell’amministrazione*, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto, anche associativo, della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa.¹⁵⁵

– Il *principio di omogeneità*, che tiene in conto in particolare delle funzioni già esercitate, con l’attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo.

– Il *principio di adeguatezza*, che concerne l’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni.

– Il *principio di differenziazione* nell’allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

– Il *principio della copertura finanziaria e patrimoniale* dei costi per l’esercizio delle funzioni amministrative conferite.

¹⁵⁵ Principi cui si ispira la successiva l. n. 241/90 sul procedimento amministrativo che all’art. 4 tratta del “Responsabile del procedimento”.

– Il *principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità* degli Enti Locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferite.

La “Bassanini I” ha invertito il rapporto tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali nella distribuzione delle funzioni amministrative; da un sistema ancora incentrato sull'amministrazione statale si è passati ad un sistema che individua nelle Regioni e nelle Autonomie Locali i destinatari della attribuzione della maggior parte delle competenze.

Viene, dunque, ad essere svuotata di senso la disposizione dell'allora vigente art. 118 Cost., in ordine al cd. principio del parallelismo.

Se, infatti, l'art. 118 sanciva che spettassero alla Regione le funzioni amministrative per le materie in cui l'art. 117 riconosceva loro potestà legislativa concorrente, occorre considerare che l'art. 1 della Bassanini I dispone il conferimento alle Regioni e agli enti locali di «tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». È da notare che l'articolo 1 in parola utilizza la tecnica della residualità (di cui si servirà il legislatore della riforma costituzionale del 2001 nella riscrittura dell'art. 117 Cost.). Infatti, dopo aver disposto quanto appena richiamato, il successivo c. 3 elenca una serie di materie per le quali il conferimento non opera, riservandone ogni competenza allo Stato.

Le Regioni attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei Comuni e, al fine di favorire l'esercizio associato delle

funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative.

La legge prescrive che nei limiti della previsione regionale, i Comuni esercitino le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro un termine temporale indicato dalla legislazione regionale, decorso il quale, la Regione esercita un *potere sostitutivo* nelle forme stabilite dall'art. 5 D. lgs. 112/1998.

Il sistema di ripartizione previsto dalla l. n. 59/1997 è stato attuato con il D. lgs. n.112/1998 che concretizza un forte decentramento a favore di Regioni e Enti Locali in quattro grandi settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona ed alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale. Il conferimento di funzioni comprende anche quelle di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti.

Come già accennato, con riferimento alla L. n. 400 del 1988, lo Stato mantiene un potere di intervento sostitutivo qualora la accertata inattività delle Regioni e degli Enti Locali comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali. In tal caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso il quale, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. In casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei Ministri può adottare un provvedimento, di concerto con il Ministro

competente, che per avere piena esecuzione deve essere solo immediatamente comunicato alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza Stato-Città-Autonomie Locali.

Si badi che il meccanismo di sostituzione non è la materializzazione di una sanzione che incombe sull'ente, quanto, piuttosto, prestazione di quel *subsidiium* sul quale si fonda, appunto, il principio di sussidiarietà; ciò importa che la sostituzione abbia carattere provvisorio, il che significa che qualora l'ente emanasse l'atto tardivamente e successivamente all'esercizio dei poteri sostitutivi, l'atto tardivo travolgerebbe l'atto sostitutivo¹⁵⁶.

Anche per i trasferimenti erariali necessari in conseguenza del conferimento di funzioni, il metodo usato prevedeva una serie di accordi in più sedi decisionali, dalle quali sono scaturite decisioni condivise tra i diversi livelli di governo territoriale. La istituzione di una pluralità di sedi permanenti di raccordo ha permesso l'instaurazione di un nuovo assetto di relazioni istituzionali, nel quale la ricerca di soluzioni condivise, tramite intese ed accordi, consente l'approvazione anche di regole fondamentali dell'ordinamento.

¹⁵⁶ v. in questo senso P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, pagg. 447 ss.

Sul tema dei poteri sostitutivi nel suo attuale assetto v. anche: R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1, 485; F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge "La Loggia")* in *www.forumcostituzionale.it*; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Regioni*, 6.2001, 1357 ss; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in *le Regioni n. 4/2004*; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003 (Nota a sent. Corte cost. n. 43/2004)* in *www.forumcostituzionale.it*; P. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, op. cit.; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano 2008; C. MAINARDIS, *Regioni e sostituzione statale*, Bologna, 2006; ID, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.

A tal proposito l'articolo 9 della l. n. 59/1997 delegava il Governo a riformare la Conferenza Stato-Regioni unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni e degli Enti Locali con la Conferenza Stato-Città-Autonomie Locali; il decreto delegato n. 281/1997 ha quindi ampliato il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, ha introdotto una disciplina delle intese e degli accordi e ha previsto delle modalità di partecipazione delle Regioni alle decisioni relative alle scelte comunitarie.

Con il decreto è inoltre stata istituita la Conferenza unificata, competente per le materie e i compiti di interesse delle Regioni e degli Enti Locali: la Conferenza unificata promuove e sancisce accordi tra i vari livelli di governo per l'elaborazione di schemi di decreti di individuazione e di trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle nuove competenze, esprime pareri, partecipa alla elaborazione delle linee generali di politica economica e finanziaria, partecipa ai processi di riforma del sistema amministrativo valutando gli schemi dei decreti legislativi relativi alla mobilità del personale rispetto alla distribuzione di competenze ad enti diversi.

Alla base del metodo concertato è presente il principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni e Enti Locali (articolo 4, comma 3 lett. d) l. n. 59/1997) che oltre ad indicare le modalità da seguire per giungere ad una ripartizione delle competenze propria di un sistema amministrativo improntato sul federalismo, delinea un sistema di governo pluralista in cui i diversi livelli cooperano mossi da finalità univoche e condivise, rappresentate fundamentalmente dalla piena realizzazione dei diritti di cittadinanza.

Nel vagliare la normativa introdotta dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, la sent. C. Cost. n. 408 del 1998¹⁵⁷, ha operato una ricognizione del disegno complessivo di autonomia delineato dall'art. 5 della Costituzione evidenziando come la Costituzione conferisca al legislatore statale, sia il potere-dovere di regolare per ogni ramo della pubblica amministrazione «il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni» ai sensi dell'art. 118, primo comma (VIII disp. trans. e fin., secondo comma); sia il potere di «delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative» (art. 118, secondo comma); sia, infine, quello di attribuire direttamente alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali le funzioni amministrative «di interesse esclusivamente locale» nelle materie di spettanza regionale (art. 118, primo comma), e più in generale di determinare le funzioni di Province e Comuni con le «leggi generali della Repubblica» che fissano i principi della loro autonomia (art. 128). Nell'esercizio di questi poteri, argomenta la Corte, il legislatore statale gode di spazi di discrezionalità: così nello scegliere le materie in cui delegare alle Regioni ulteriori funzioni; nell'individuare direttamente le funzioni di interesse esclusivamente locale attribuite agli enti locali o nel demandare invece alla Regione, nell'esercizio della sua potestà legislativa e anche in attuazione del principio del «normale» esercizio decentrato delle funzioni amministrative della medesima (art. 118, terzo comma); o ancora nell'individuare le esigenze e gli strumenti di raccordo fra diversi livelli di governo per un esercizio coordinato delle

¹⁵⁷ Nei giudizi promossi dalla Regione Siciliana e dalla Regione Puglia con i quali si lamenta l'incostituzionalità della "Bassanini I", norma, a dire dei ricorrenti, che utilizza il principio di sussidiarietà «in funzione antiregionalista», dato che, da un lato, in base ad esso, il legislatore delegato attribuirà le funzioni anche agli enti locali; dall'altro lato, le Regioni saranno tenute a conferire agli enti locali, nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

funzioni o per attuare la cooperazione nelle materie in cui coesistano competenze diverse.

Ciò che rileva dal punto di vista costituzionale è che non siano violate le sfere di attribuzioni garantite alle Regioni, nonché, a livello di principio, a Comuni e Province, dalle norme costituzionali, e più in generale che la disciplina del riparto di competenze e dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali sia in armonia con le regole e i principi derivanti dalle stesse norme costituzionali. La scelta, entro questi limiti, di modelli di riparto di funzioni e di disciplina di rapporti più nettamente ispirati al potenziamento del ruolo della Regione anche per quanto attiene all'assetto delle funzioni degli enti locali, ovvero invece alla determinazione diretta, con legge statale, di sfere di attribuzioni amministrative degli enti locali, garantite *a priori* anche nei confronti del legislatore regionale, rientra nell'ambito delle legittime scelte di politica istituzionale, che possono volta a volta avvalersi di questo o quello strumento apprestato in questo campo dalle norme costituzionali.

Altro punto ineludibile per l'attuazione del federalismo amministrativo è il riconoscimento all'Ente Locale della potestà di organizzare le strutture operative tramite un ampliamento della propria potestà statutaria e regolamentare. In materia, importanti novità sono state introdotte dalla legge n. 127 del 1997 e dalla legge n. 265 del 1999.

La l. n. 127/1997 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa dei procedimenti di decisione e di controllo" ha apportato nuovi contributi alla struttura e al funzionamento degli Enti Locali al fine di adeguare la loro struttura alle successive competenze poi specificate dal D. lgs. n. 112/1998; la legge permette

un'autonoma organizzazione degli enti con l'attribuzione di maggiori poteri in materia di potestà auto organizzativa, con la diminuzione dei controlli regionali e con la semplificazione dell'attività amministrativa svolta dagli Enti Locali. Con la legge, il bilancio viene adeguato alla riforma con la previsione di un piano esecutivo di gestione che dispone la attribuzione delle risorse finanziarie, strumentali, umane.

La legge 265/1999 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti Locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990 n. 142" ha riconosciuto agli Enti Locali una piena potestà regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria, apportando modifiche a quelle parti della legge 142 non più in assonanza con il nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali.

La legge prevede che la legislazione in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite, enunci espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province. La espressa enunciazione dei principi libera gli statuti dalla soggezione a norme statali in contrasto con il loro contenuto e quindi esclude che le disposizioni presenti negli statuti possano essere abrogate da leggi sopravvenute che non ne menzionano espressamente l'abrogazione.

Pertanto, i regolamenti comunali e provinciali non sono più emanati in attuazione di precedenti disposizioni di legge, ma, autonomamente, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, al fine di organizzare il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

L'ampliamento della potestà regolamentare ha riguardato anche l'autonomia impositiva degli Enti Locali avendo il D. lgs. n. 446/1997 rimesso ai regolamenti locali la disciplina dell'accertamento, della riscossione, dell'organizzazione e dell'applicazione dei tributi propri.

Alla fine degli anni Novanta, dunque, una gran mole di atti normativi regolava la materia dell'assetto degli Enti locali, sicché l'operatore difficilmente riusciva a districarsi nel fitto bosco delle norme e la P.A. correva il rischio di rimanere immobilizzata. Al fine di porre rimedio alla situazione si provvide alla emanazione di un Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che tiene conto non solo degli interventi normativi, ma anche delle istanze di matrice giurisprudenziale e prepara il campo alla riforma costituzionale che sarebbe intervenuta da lì a poco e che avrebbe mutato il disegno originario del costituente.

Capitolo III

Dinamiche intersoggettive nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V

SOMMARIO: III.1 Considerazioni introduttive – III.2 Misura del contenzioso innanzi la Corte costituzionale – III.3 I tentativi di soluzione “stragiudiziale” del contenzioso Stato-Regioni – III.4 La Corte costituzionale attua il Titolo V – III.4.1 Il criterio della prevalenza – III.4.2 Il principio di leale collaborazione – III.4.3 Competenze statali e materie trasversali – III.4.4 La storica sentenza “Mezzanotte” e la “chiamata in sussidiarietà – III.4.5 Mimetismo dell’interesse nazionale” – III.5 Considerazioni di sintesi circa la giurisprudenza della Corte costituzionale nei primi anni di vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione

III.1 – *Considerazioni introduttive*

La revisione del Titolo V della Costituzione, intervenuta con l. cost. n. 3 del 2001, ha certamente comportato una evoluzione dei rapporti interistituzionali ed una nuova considerazione del ruolo di Regioni ed Enti locali nell’organizzazione repubblicana.

Già la lettura del riformato art. 114 lascia intendere il mutato assetto degli equilibri e l’intenzione di incedere verso un ordinamento con un maggior grado di policentrismo.

La riforma, infatti, riconoscendo talune nuove importanti competenze normative alle Regioni ed attribuendo l’esercizio delle funzioni amministrative, in prima istanza, ai Comuni, ha modificato l’originario disegno del Costituente. Tuttavia, il legislatore della revisione costituzionale non ha ritenuto di fare da ciò conseguire la previsione di meccanismi di collaborazione o di costituzionalizzare gli

organi, già allora esistenti, che perseguono il fine istituzionale di spingere i vari enti a collaborare.

Ciò malgrado, la novella ha il merito di avere inserito in Costituzione un espresso riferimento al principio di collaborazione (art. 120 Cost.). Parte della dottrina, però, ha ritenuto che esso non abbia portata generale, perché contenuto in una disposizione relativa allo specifico meccanismo della sostituzione dello Stato alle Regioni e agli enti locali¹⁵⁸.

Sebbene tale posizione sia stata criticata da altra parte della dottrina¹⁵⁹, occorre rilevare che essa era fondata su una precisa carenza della l. cost. 3/2001, che rivela un difetto di metodo: il legislatore della riforma, infatti, ha concepito un “federalismo”¹⁶⁰ assai strano perché basato sulla sola devoluzione di competenze¹⁶¹.

Il Titolo V riformato soffre, appunto, dell'eccessiva fede posta nella ripartizione delle materie, cui si collega l'assenza di meccanismi di concertazione¹⁶², clausole di flessibilità tali da poter consentire al livello superiore di governo di attirare “verso l'alto” la competenza per le questioni di interesse unitario¹⁶³; manca, inoltre, la riforma

¹⁵⁸ A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo «duale»*, in *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 195 ss.

¹⁵⁹ Per tutti v. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 579 e L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 5.2003, 691 ss.

¹⁶⁰ Utilizziamo il termine “federalismo” rifacendoci alle intenzioni manifestate dal legislatore della riforma, anche nelle relazioni ai Disegni di Legge.

¹⁶¹ A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 4-5/2005, 833 ss. e F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in AA. VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione Promessa*, Soveria Mannelli, 2004, 45 ss.

¹⁶² v. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6.2003, 1007 ss.

¹⁶³ v. F. GIUFFRÉ, *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Catania, 2008, ID., *Principio unitario e modello cooperativo nella transizione tra vecchio e nuovo regionalismo*, in Ida Nicotra (a c. di) *Scritti di Diritto costituzionale italiano e comparato*, 1

dell'assetto bicamerale¹⁶⁴, né v'è menzione delle sedi strutturali dei raccordi istituzionali¹⁶⁵.

Tali lacune, denunciate anche dalla Corte costituzionale¹⁶⁶ – che si è trovata a dovere svolgere un non richiesto né gradito ruolo di supplenza, del quale è stata onerata con una enorme mole di giudizi di legittimità in via d'azione e per conflitto d'attribuzione – non hanno consentito il subentro di un modello pienamente federale al precedente modello di articolazione territoriale del potere¹⁶⁷.

Il legislatore della revisione costituzionale probabilmente ignorava che un processo di federalizzazione non consiste in una semplice devoluzione di poteri, quanto, piuttosto, in una rinnovata modalità di unificazione dell'ordinamento fondata non sul principio statale di sovranità ma su quello repubblicano di sussidiarietà¹⁶⁸.

Laddove, infatti, si parla della sussidiarietà, non può che evocarsi, contemporaneamente, la collaborazione che, come è stato sostenuto, è il metodo della sussidiarietà¹⁶⁹.

ss. e ID., *Unità e indivisibilità nella Repubblica delle autonomie*, in Ida Nicotra (a c. di) *Il tempo delle Riforme*, Roma, 2006, 119 ss.

¹⁶⁴ I. NICOTRA, *Il Senato federale della Repubblica*, in Ida Nicotra (a c. di) *Il tempo delle Riforme*, Roma, 2006, 22 ss.

¹⁶⁵ Unica eccezione consiste nella previsione dei Consigli delle Autonomie locali, ai sensi del riformato art. 123 co. 4 Cost su cui v. *infra*.

V. anche A. CHIAPPETTI, *Il rebus del federalismo all'italiana*, Torino, 2004, 31 ss.

¹⁶⁶ Si distingue fra centinaia di sentenze in materia, la n. 303/03, su cui v. per tutti A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁶⁷ MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. cit.*, 212.

¹⁶⁸ A. PIRAINO, *op. cit.*, *passim*

A. Ruggeri non giustifica dette carenze asserendo che: «è davvero singolare che alcuni vizi originari, commessi al momento dell'edificazione dell'ordinamento repubblicano (e, però, forse al tempo imprevedibili), siano stati ripetuti malgrado non fosse da tempo mancata la loro segnalazione» in A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it.

¹⁶⁹ A. SPADARO, *op. cit.*, 1081.

In tal senso, pare siano rimaste prive di ascolto le voci di dottrina e giurisprudenza e gli sforzi del legislatore ordinario che, a partire dagli anni settanta hanno tentato di predisporre, nel silenzio della Costituzione, strumenti di raccordo tra i diversi livelli territoriali, tali da non menomare le esigenze dell'autonomia in nome del principio unitario e viceversa.

Si è sopra segnalato come la Costituzione, già nella sua originale redazione, mettesse sullo stesso piano *unità* e *autonomia*, evitando una gerarchizzazione dei due principi, in quanto l'autonomia è pensabile solo nella cornice dell'unità, presuppone l'unità stessa e tanto più può essere promossa e garantita, quanto più saldo ed internamente coeso è l'ordinamento¹⁷⁰.

In questo capitolo si tenterà un esame circa l'evoluzione delle due istanze all'interno del riformato Titolo V, attraverso l'interpretazione datane dal giudice delle leggi.

¹⁷⁰ Si veda in tal senso: P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, VII ed., 2004, p. 329.

III.2 – *Misura del contenzioso innanzi la Corte costituzionale*

Si accennava che, all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, le evidenti mancanze del testo di riforma della Costituzione hanno provocato un gran numero di ricorsi di legittimità costituzionali da parte statale e regionale.

La complessità del ciclone giurisprudenziale che si è abbattuto sul nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni disegnato dal rinnovato Titolo V della Parte II della Costituzione ha reso quasi impossibile il reperimento di un bandolo capace di sbrogliare una matassa infinita. Il numero e la varietà delle sentenze della Consulta che hanno interpretato ed applicato il nuovo modello costituzionale hanno reso quasi velleitaria la ricerca di un *fil rouge* coerente¹⁷¹.

Tuttavia, si ritiene che, ancora una volta, il perno della giurisprudenza di questi anni vada ricercato nel delicato equilibrio fra i due poli dell'art. 5 della Costituzione.

L'attività della Corte nel corso degli anni successivi alla riforma del Titolo V è stata dedicata, per larga parte, al contenzioso Stato-Regioni: tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l'origine), ossia quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, ha prevalso la funzione arbitrale¹⁷².

Bisogna riconoscere che, probabilmente, l'aumento del contenzioso è stato, in qualche misura, alimentato anche dall'abrogazione dell'art. 127 della Costituzione che prevedeva, per le leggi regionali, il previo visto del Commissario di Governo. Tale istituto, certamente non in

¹⁷¹ F. CARINGELLA, *Presentazione* in S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo v alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007.

¹⁷² Dalla Relazione del presidente della Corte costituzionale, GUSTAVO ZAGREBELSKY «La giustizia costituzionale nel 2003».

linea col rinnovato assetto repubblicano, consentiva di comporre molte divergenze prima della promulgazione della legge e quindi di evitare il ricorso alla Corte costituzionale¹⁷³.

Il dato numerico è incontrastabile e, senza dubbio, significativo: oltre cinquecento le sole sentenze rese dal 2003 in giudizi di legittimità in via principale e giudizi per conflitti d'attribuzione fra enti.

Si pensi che il giudizio in via principale è stato ancorato per il periodo 1983-2002, ad una media del 7,29% (con un massimo del 11,14%).

Nella tabella che segue, sono riportati i dati relativi alle sentenze pronunciate dalla Corte nell'ultimo quinquennio. Non compaiono le pronunce processuali in quanto si è voluto dare conto delle sole pronunce che hanno risolto nuove questioni, evitando l'”inquinamento” del dato relativo a questioni seriali o che, comunque, non abbiano ottenuto una risposta nel merito.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
a) Giudizio in via incidentale	54	63	80	71	65	104	79
b) Giudizio in via principale	48	81	85	81	58	55	67
c) Conflitto intersoggettivo	18	14	14	16	23	9	9
Totale a+b+c	120	158	179	168	146	168	155
Somma b+c	66	95	99	97	81	64	76
Percentuale b+c	55%	60,13%	55,31%	57,74%	55,48%	38,10%	49,03%

(*) I dati sono tratti dal sito istituzionale della Corte costituzionale e riguardano soltanto le sentenze.

¹⁷³ Si veda: S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *www.forumcostituzionale.it*.

All'esame delle sentenze della Corte costituzionale, rese successivamente alla riforma del Titolo V, è evidente come l'attività volta a dirimere i conflitti sorti a seguito della revisione costituzionale sia stata preponderante rispetto alle sentenze rese nei giudizi in via incidentale, tutti gli anni, eccetto il 2008.

Se è vero che nel 2007, sono stati proposti soltanto 52 ricorsi in via principale, rispetto ai 111 dell'anno precedente (con un decremento del 53%) e che tale dato si rispecchia nel numero delle sentenze rese nell'anno 2008 in materia di contenzioso Stato-Regioni, ciò non deve portare a giudizi trionfalistici circa la stabilizzazione del contenzioso. La necessaria cautela è giustificata dal fatto che nell'anno immediatamente successivo – il 2008 – sono stati presentati 106 ricorsi (oltre il doppio rispetto all'anno precedente) e che tanto ha comportato una crescita del dato relativo alle pronunce inerenti al contenzioso Stato-Regioni di oltre 10 punti percentuali nel 2009. Tale dato riceve una conferma anche nel numero di ricorsi che si sono registrati nel 2009 (110) e nel 2010 (circa 120 al 6 Dicembre).

Tanto consente di ritenere che la diminuzione del contenzioso registratasi nel 2007 non appare un significativo dato di tendenza. Avventato si è manifestato il giudizio di chi ha ritenuto che quella contrazione del contenzioso derivasse dal fatto che dopo il disorientamento seguito alla riforma del 2001, Stato, Regioni e Province autonome si fossero adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale ed in particolare al canone della leale collaborazione¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Come è stato riferito alla Stampa dal Presidente della Corte costituzionale, Franco Bile, il 14 febbraio 2008.

III.3 – *I tentativi di soluzione “stragiudiziale” del contenzioso Stato-Regioni*

Trascorsi i primi anni di vigenza del riformato Titolo V, si sono registrati alcuni tentativi nel senso della ricerca della soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione (anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede). Tuttavia, è anche vero che un fenomeno del genere non può essere esaminato prescindendo dalle maggioranze politiche poste ai governi nazionale e regionali.

Peraltro, in questa fase della vita politico-istituzionale del nostro Paese, quanto potrebbe sembrare ovvio non è sempre scontato che accada. Si potrebbe pensare che laddove i governi (nazionale e regionali) hanno lo stesso colore politico, le dinamiche concertative abbiano un ruolo determinante, e che, viceversa, quando ciò non accade, il ricorso al giudice delle leggi può essere considerato quale ultima spiaggia d'opposizione politica¹⁷⁵. Ma non è detto che sia così...Può anche darsi che il governo centrale non tenga in minimo conto le esigenze degli enti territoriali, quale che ne sia il colore politico, e che l'unica via per la tutela delle attribuzioni di questi sia il ricorso alla Corte.

Fra i provvedimenti degni di menzione, pare opportuno segnalare il lodevole tentativo dell'allora Ministro degli Affari regionali, Linda Lanzillotta, la quale il 26 giugno 2006 emanò una direttiva recante

¹⁷⁵ S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni* cit., XIX

titolo “Direttiva sul contenzioso costituzionale”¹⁷⁶. Con tale provvedimento, il Governo manifestava la volontà di evitare il ricorso al giudice delle leggi con riferimento ai provvedimenti regionali affetti da vizi di costituzionalità diversi dall’inosservanza del riparto di competenze e della violazione dei principi fondamentali sanciti sulla Costituzione, su cui fonda l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento statale, per via di un processo di negoziazione con la Regione interessata.

L’obiettivo veniva realizzato mediante una *task force* costituita dai dirigenti dell’Ufficio attività giuridiche e politiche regionali del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali che si occupa dell’esame delle questioni di legittimità costituzionale, l’Ufficio di gabinetto e l’Ufficio legislativo dello stesso Ministero.

La *task-force*, dunque, ha proceduto ad un esame delle impugnative pendenti, verificando se le motivazioni fossero tali da potere rinunciare al giudizio. Ciò avveniva in contraddittorio con la Regione interessata, in tavoli tecnici in cui si esaminavano anche le impugnative regionali di leggi statali. Qualora tali incontri fossero andati a buon fine, il loro contenuto sarebbe stato versato in protocolli d’intesa a firma congiunta Ministro-Presidente della Regione e avrebbe costituito la motivazione della rinuncia all’impugnativa proposta.

Quanto all’attività volta ad evitare nuovi ricorsi statali, la direttiva prevedeva che la *task-force* proponesse alle autorità competenti un percorso condiviso di soluzione alternativa al contenzioso, da

¹⁷⁶ Per un esame della quale si veda S. CALZOLAIO, *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo*, in www.forumcostituzionale.it e S. MUSOLINO, *op. cit.*, 138 ss.

considerare strumento di lavoro per tutte le amministrazioni coinvolte (tale percorso – si legge nella direttiva – si sarebbe presentato alle Regioni e, se approvato, poteva tradursi anche in norma cogente) al fine di verificare la possibilità di:

1. modifiche normative in grado di evitare o risolvere le controversie, talvolta con interventi di modesta portata;
2. interpretazioni adeguatrici costituzionalmente corrette;
3. emanazione di circolari interpretative che adottino nelle prassi amministrative e applicative soluzioni conformi alle norme costituzionali e concordate con l'altra parte;
4. rinuncia unilaterale a mezzi di impugnazione dei quali è ragionevole prevedere che non sortiscano buon esito;
5. effettuazione, in ogni caso, di un serio bilanciamento dei valori costituzionali, eventualmente configgenti, in gioco, al fine di avvicinare lealmente le posizioni delle parti, in un'ottica di leale collaborazione;
6. verifica della prevalenza di norme comunitarie nel diritto interno che rendano irrilevante il contenzioso costituzionale.

È stato segnalato che alcuni aspetti della procedura potevano destare perplessità, in particolare, la circostanza che il governo avrebbe perduto la possibilità di impugnare la legge regionale, in quanto nel contempo sarebbe di certo spirato il termine di 60 giorni previsto dall'art. 127 della Costituzione¹⁷⁷, nonché il fatto che i protocolli d'intesa venivano contratti dal Presidente della Regione,

¹⁷⁷ Per la verità, di norma accade che il governo, durante le trattative conciliative, impugni "cautelativamente" la legge. Impugnazione cui rinuncia a transazione avvenuta.

avendo tuttavia ad oggetto «prestazioni» a carico del Consiglio regionale¹⁷⁸.

Probabilmente, frutti di tale provvedimento¹⁷⁹ sono parte delle 14 rinunce registratesi nei giudizi in via principale nel 2006¹⁸⁰, nonché le 21 rinunce registratesi nei giudizi in via principale nel 2007¹⁸¹. Negli anni successivi i numeri delle rinunce si sono parecchio contratti (meno di una decina nel 2008 ed altrettante nel 2009), ciò è forse anche attribuibile al fatto che gli avvicendamenti delle forze politiche al Governo ed i differenti equilibri con il “sistema-Regioni”, incidono sulla prosecuzione delle prassi istituite con la direttiva sopra richiamata.

Occorre, comunque, rilevare come anche l'attuale Ministro per i rapporti con le Regioni, on. Raffaele Fitto, in una nota indirizzata in data 19 novembre 2009 agli altri Ministri, contenente una riflessione sulle impugnative delle leggi regionali da parte del Governo, osservi che «le varie questioni sottoposte al giudizio della Corte, dopo quasi otto anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, trattano problematiche che in alcuni casi potevano essere risolte in modo alternativo al contenzioso»¹⁸². In tal senso, il Ministro richiama ad una «doverosa...maggiore prudenza sulle impugnative e, per quanto possibile, la proposizione del ricorso nei casi in cui il vizio di

¹⁷⁸ S. CALZOLAIO, *op. cit.*

¹⁷⁹ Per un *report* da parte regionale sulla funzionalità di tali procedure, si veda F. VERRASTRO, *Il contenzioso costituzionale tra Stato e Regione Lombardia nel corso della VIII legislatura*, in *www.ired.it*

¹⁸⁰ Secondo i dati della Corte costituzionale, tre casi sono stati di rinuncia parziale (sentenze numeri 81, 365 e 422), mentre negli altri undici casi la rinuncia ha prodotto una preclusione assoluta alla trattazione del merito dei ricorsi (ordinanze numeri 5, 11, 85, 99, 163, 230, 348, 356, 379, 417 e 418)

¹⁸¹ Secondo i dati della Corte costituzionale, cinque sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza (sentenze numeri 89, 178, 188, 378, 412), mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze numeri 69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457).

¹⁸² La nota è richiamata e riportata in stralcio da A. PAGLIARI, *op. cit.*

legittimità appaia particolarmente evidente ed investa ragioni di particolare rilievo». Invita, pertanto, il Ministro a considerare legittime le norme regionali laddove i dubbi di costituzionalità «possano essere superati da una interpretazione favorevole, magari con il coinvolgimento della stessa Regione interessata, in applicazione del principio di leale collaborazione».

III.4 – *La Corte costituzionale attua il Titolo V*

È lecito interrogarsi sulle cause delle numerose mancanze che caratterizzano la revisione del Titolo V e hanno chiamato la Corte a svolgere un ruolo di supplenza.

Secondo alcuni, le lacune della riforma debbono imputarsi alla fretta con la quale il legislatore costituzionale, fallito il tentativo di varare, con la Commissione Bicamerale D'Alema, una riforma di più ampie proporzioni, aveva ugualmente deciso, in scadenza di legislatura, di introdurre, nello scarso tempo rimasto a disposizione e senza l'apporto della maggioranza qualificata prevista dal terzo comma dell'art. 138 Cost., la riforma del solo Titolo V della Parte II della Costituzione, forte dell'appoggio politico dato da regioni ed enti locali, sull'onda del favore riscontrato dalle cd. "leggi Bassanini"¹⁸³.

Quale che ne sia stato il motivo, comunque, la novella non ha automaticamente comportato l'attuazione del disegno "federalista" che il legislatore costituzionale si era proposto.

Fra i pochi provvedimenti di attuazione della riforma, occorre fare riferimento alla l. n. 131/2003, c.d. "legge La Loggia", e alla l. n. 42 del 5 maggio 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale (i cui primi decreti attuativi sono stati di recente emanati).

Rimane, inoltre, in attesa di un intervento del legislatore, l'istituzione della c.d. "bicameralina" ai sensi dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001¹⁸⁴.

In questo quadro d'insieme, il ruolo della giurisprudenza costituzionale è stato e continua ad essere essenziale, anche in

¹⁸³ S. MUSOLINO, *op. cit.*, XVII

¹⁸⁴ Anche se alla luce di taluni episodi del dibattito parlamentare parrebbe essere tramontata la possibilità di una sua vicina attuazione.

relazione al fatto che la l. cost. n. 3/2001 non contiene disposizioni transitorie. Tale carenza, per alcuni Autori, ha contribuito ulteriormente ad aggravare i non pochi problemi legati all'entrata in vigore della riforma¹⁸⁵.

La riforma del Titolo V ha messo la Corte di fronte a nuovi parametri costituzionali, chiamandola a una complessa opera di interpretazione, nell'ambito della quale solo un limitato ausilio è giunto dalla precedente giurisprudenza.

Nel corso del 2002, la maggior parte delle decisioni in questo settore aveva riguardato ricorsi promossi nella vigenza del vecchio Titolo V e problemi di diritto intertemporale, collegati al sopravvenire del nuovo parametro costituzionale. In assenza, come detto, di disposizioni transitorie, è dal 2003 che si passa decisamente al merito delle questioni poste dal nuovo modello di assetto delle competenze.

Come si è già avuto modo di segnalare, il contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni si è manifestato in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale assai più che in quella di conflitto intersoggettivo. La riforma continua ad alimentare una forte conflittualità, nonostante il sedimentarsi di una giurisprudenza costituzionale ormai piuttosto articolata, che tra il 2003 ed il 2004 ha investito la gran parte delle novità costituzionali introdotte con la recente riforma.

Preso, dunque, atto che la geometrica costruzione degli elenchi di materie e l'apparente perfetta distinzione degli ambiti competenziali non ha dato buona prova di sé, la Corte costituzionale ha dovuto

¹⁸⁵ In tal senso, si vedano: S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in *www.forumcostituzionale.it* e A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, 2003, 219.

svolgere una delicata *actio finum regundorum*, elaborando diversi criteri di flessibilità degli elenchi contenuti nell'art. 117¹⁸⁶.

In questa attività, la Corte ha avuto occasione di elaborare una serie di principi in virtù dei quali ha risolto tali conflitti: la Costituzione, infatti, non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze (come afferma la stessa Corte nella sentenza n. 219 del 2005). In particolare, il giudice delle leggi ha fatto uso di alcuni mezzi fondamentali: il criterio della prevalenza, il principio di leale collaborazione, le materie trasversali e lo strumento della “chiamata in sussidiarietà”.

III.4.1 – *Il criterio della prevalenza*

Il criterio di prevalenza¹⁸⁷ viene applicato qualora la disciplina legislativa oggetto di impugnazione attenga prevalentemente a una materia, in virtù dell'esame dell'oggetto prevalente di disciplina (si parla in tal senso di “prevalenza materiale”), oppure quando, in assenza di materia “quantitativamente” prevalente, si rinvenga, quale elemento unificatore, una finalità prevalente (in tal senso si parla di “prevalenza teleologica”).

¹⁸⁶ Il processo interpretativo e, in qualche modo, erosivo dell'art. 117 Cost. è illustrato in maniera chiara e completa da F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano 2006.

Si veda anche M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁸⁷ su cui v. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 36.2008, 61 ss.

Qualora, invece, sussistano esigenze unitarie in cui la pluralità di materie regolate e di finalità perseguite non consenta una valutazione di prevalenza, la Corte applica il principio di leale collaborazione¹⁸⁸.

Il criterio di prevalenza è stato utilizzato in forma sempre crescente nei giudizi in via principale, tanto da diventare il protagonista della giurisprudenza in materia di riparto delle competenze, togliendo la scena al principio di leale collaborazione. Ecco perché un'avveduta dottrina, richiamata in precedenza, l'ha definito la «riedizione post-riforma dell'interesse nazionale»¹⁸⁹.

Nella sent. n. 50 del 2005, la Corte spiega che «questioni di legittimità costituzionale possono...insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre».

Qui, dunque, pare che il principio che *in primis* si tenta d'applicare sia quello di leale collaborazione e, fallito tale tentativo, si farebbe

¹⁸⁸ Sull'argomento dell'incidenza del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza sull'art. 117 Cost, si veda F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 6.207, 959 ss.

¹⁸⁹ F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano 2006, 121 ss.

ricorso alla prevalenza. Vedremo, appresso, come questo modello argomentativi sarà capovolto nella giurisprudenza più recente.

Nella pronuncia appena richiamata, si specifica che il criterio della “prevalenza materiale” si applica quando si rende evidente, all’interno dell’intreccio delle materie, un “nocciolo duro” che appartiene ad una di esse; altrove si parla di una “sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa” (sent. C. cost. n. 219/2005).

S’è accennato che una declinazione del criterio in commento è quello della “prevalenza teleologica” o della “finalità prevalente”. La Corte vi ricorre quando si trovi dinanzi a discipline potenzialmente incidenti in diversi ambiti materiali dei quali nessuno possa dirsi prevalente. In tali casi, il giudice delle leggi usa fare riferimento alla *ratio* della disposizione, alla finalità che essa intende perseguire¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Del citato criterio si è servita la Corte, in occasione di un ricorso su quella disposizione della legge finanziaria 2003 la quale prevedeva un contributo statale per l’acquisto o il noleggio di un *decoder*. Il dispositivo della sentenza 151 del 2005 trova motivazione nella considerazione che la finalità delle norme impugnate sia quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (come già affermato nella sent. C. Cost. n. 466 del 2002), esprimendo l’informazione una condizione preliminare per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico (conformemente a quanto deciso non le sentt. C. cost. nn. 312 del 2003 e 29 del 1996). Pertanto, atteso che le disposizioni oggetto del giudizio coinvolgevano una pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato e che la Corte non riteneva che alcuna tra esse potesse dirsi prevalente così da attrarre l’intera disciplina, si giustifica l’assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato in virtù di una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull’intero territorio nazionale.

Analogo principio ispira la sent. C. cost. n. 383 del 2005, laddove si esclude che la materia “governo del territorio” possa comprendere tutta la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l’esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio. In tali casi, afferma la Corte, bisogna tener conto della finalità delle opere stesse, ossia degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività.

III.4.2 – *Il principio di leale collaborazione*

Il principio di leale collaborazione è stato, nei primi anni post-riforma, uno dei parametri più utilizzati dal Giudice delle Leggi per dirimere le controversie connesse alla riforma del Titolo V.

Nella Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale del 2006, si legge che «il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano...nella disamina relativa al riparto competenziale se ne sono avute molteplici conferme, segnatamente in riferimento agli ambiti normativi caratterizzati da una “concorrenza di competenze” e da quelli “attratti in sussidiarietà” dallo Stato»¹⁹¹, medesima riflessione contengono le relazioni degli anni successivi¹⁹².

A bene vedere, però, nelle pronunce più recenti, la Corte riconosce al principio cooperativo un ruolo residuale nei giudizi per violazione del riparto di competenze. Vi fa, infatti, ricorso solo ove non sia possibile utilizzare quello di prevalenza¹⁹³.

Gli anni 2008 e 2009 hanno segnato il tracollo del principio di leale collaborazione nell'ambito dei giudizi sul riparto della potestà legislativa. In numerose pronunce¹⁹⁴, si è sottolineato che il principio in parola non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale,

¹⁹¹ 282.

¹⁹² Stranamente la relazione del 2007 riporta le medesime parole di quella dell'anno precedente: «il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme» (269). Ma cosa ancor più singolare, ciò avviene anche nella relazione del 2008: «il principio di leale cooperazione connota fortemente il regionalismo italiano: nella disamina relativa al riparto delle competenze normative se ne sono avute molteplici conferme» (214), così anche in quella del 2009 e del 2010.

¹⁹³ «Nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione» (C. cost. sent. n. 50 del 2008).

¹⁹⁴ 9, 159, 371 del 2008; 12, 88, 107, 160, 225, 247 del 2009.

a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta.

Specie alla luce delle ultime evoluzioni giurisprudenziali, definite una "svolta neocentralistica"¹⁹⁵, il destino di questo principio sembra essere sempre più affidato al piano delle funzioni amministrative, tosto che a quelle legislative.

Quanto alle concrete forme di raccordo che il legislatore (regionale e statale) deve seguire per garantire il rispetto di tale principio, la Corte ha indicato, fra i vari strumenti già in uso nella pratica dei rapporti intersoggettivi, quello che, di volta in volta, si ritiene adeguato alla fattispecie in esame.

Nella sentenza n. 31 del 2006, la Corte ha affermato che il principio in parola deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni (è, dunque un principio generale). Tuttavia, nella stessa pronuncia se ne evidenzia la genericità. Infatti esso può essere organizzato in modi diversi per forme e intensità (sent. C. cost. n. 308 del 2003), per livello e strumenti (sent. C. cost. n. 62 del 2005).

La sentenza C. cost. n. 231 del 2005 ribadisce i concetti appena espressi, sottolineando come in talune materie possa riscontrarsi l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio di leale collaborazione, mentre, in genere, la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Molto spesso la Corte invoca, quale sede propria che assicuri il coinvolgimento degli enti interessati, il Sistema delle Conferenze (v. *ex*

¹⁹⁵ G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

plurimis sentt. C. cost. nn. 383/2005 e 31/2006). Quando, invece, l'atto coinvolge soltanto una Regione, la Corte ha ritenuto necessaria una intesa fra lo Stato e la singola Regione interessata (v. p. es. sent. C. cost. n. 270/2005).

Alle volte, la Corte distingue vari momenti dell'evoluzione della fattispecie oggetto dell'atto impugnato ed indica diversi gradi di collaborazione a seconda del momento. È, ad esempio, il caso della sentenza n. 62 del 2005, in tema di allocazione di strutture di trattamento di rifiuti tossici, ove la Corte ha ritenuto che quando, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione sia quello della singola Regione, non bastando più il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può essere considerato sostitutivo¹⁹⁶.

Quanto agli strumenti, talora la Corte ritiene che l'istanza collaborativa possa essere soddisfatta mediante l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni (si vedano le sentt. nn. 42/2006, 327/2003), altre volte richiede un accordo ufficiale in una sede istituzionale (sent. n. 31/2006).

Alcune volte si individua nel "parere" la forma di coinvolgimento sufficiente (è il caso della sentenza n. 376/2003 con riferimento al parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto in materia di accesso al mercato dei capitali degli enti locali e della sentenza n. 35/2005, in tema di modalità uniformi per la codificazione di dati e la trasmissione dei bilanci), altre la Corte valuta l'intesa con la Regione una "forma più pregnante" rispetto al parere (è il caso, fra gli altri, della sentenza n. 51/2005).

¹⁹⁶ v anche Sentt. nn. sentenze nn. 338/1994, 242/1997, 303/2003, 370/2003 e 6/2004

III.4.3 – *Competenze statali e materie trasversali*

Da una semplice lettura dell'art. 117 c. 2 Cost. riformato, disciplinante la potestà normativa esclusiva dello Stato, ci si avvede che esso non contiene un elenco chiuso di materie omogenee, tale per cui possa agilmente individuarsi la *ratio* della permanenza in capo allo Stato della potestà di cui si tratta.

In un primo gruppo di materie pare, infatti, evidenziarsi quale *trait d'union* il fatto di potersi tutte far derivare dai poteri sovrani dello Stato e dalla sua soggettività internazionale: in questo gruppo vanno le materie di cui alle lettere a), b), c), d), e), h), i) e q).

Un secondo raggruppamento può essere operato considerando le materie ricollegantesi alla organizzazione centrale dello Stato e alle dinamiche democratiche ad essa collegate, cioè quelle materie di cui alle lettere f) e g).

La materia di cui alla lettera p) fa invece riferimento ad un'altra logica: qui si vuole che le elezioni e gli organi di governo degli enti locali siano disciplinati dalla legge statale al fine di non creare ingiustificabili differenze a fronte della medesima legittimazione democratica degli organi¹⁹⁷.

Rimangono altri due gruppi di materie: l'uno composto dalle materie comprese nelle lettere l) ed r), che sono state dette costitutive dell'ordinamento giuridico, e l'ultimo da quelle incluse nelle lettere m),

¹⁹⁷ v. anche *supra* le argomentazioni svolte in commento alla L. cost. n. 1/1999.

n), o) ed s) dette di garanzia del sistema socio-economico-ambientale¹⁹⁸.

È da rilevare che molte delle competenze legislative esclusive dello Stato si svolgono sull'ordinamento complessivo con ben altra ampiezza e qualità rispetto alle materie regionali.

È stato efficacemente sostenuto che la Corte, per individuare il nucleo di competenza residuale delle Regioni, adopera la «“tecnica del carciofo”, ossia attraverso la progressive eliminazione delle “foglie” su cui si appuntano interessi ascrivibili allo Stato»¹⁹⁹.

Allo Stato è infatti attribuito un potere legislativo che spazia nei settori civilistico, penalistico, giurisdizionale e amministrativo; molto più circoscritto il potere legislativo regionale desumibile dall'art. 117 c. 4 Cost., che investe sicuramente l'ambito amministrativo e residui degli altri settori.

Le funzioni legislative statali possiedono la forza di penetrare nei terreni di competenza regionale; l'idea, dunque, di una separazione per campi materiali non è prospettabile. In tal senso, la Corte costituzionale nella sentenza n. 336 del 2005 ha più volte incluso tra virgolette la parola “materia”, a significare che il termine non era di utilizzo proprio, ma vi si ricorreva soltanto per “comodità”.

In tal senso, in dottrina prima²⁰⁰ ed in giurisprudenza poi²⁰¹, si è parlato di “materie non materie”, a significare che l'elencazione non

¹⁹⁸ L'assetto sistematico dell'analisi riportata è di BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, pagg. 139-146.

¹⁹⁹ Così R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5.2006, 895.

²⁰⁰ A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in www.forumcostituzionale.it

contiene “materie” in senso stretto, ma un insieme di compiti²⁰², valori trasversali²⁰³, materie-funzioni²⁰⁴.

In particolar modo, quanto alla fondamentale previsione della lett. m)²⁰⁵, che rimette allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, nella sent. n. 282/2002 la Corte Costituzionale ha chiaramente stabilito che la determinazione dei livelli essenziali non si configura come una materia in senso stretto, alla stregua di quelle inserite negli elenchi o interpretabili in via residuale per la potestà legislativa esclusiva delle Regioni, quanto come «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle e condizionarle».

La determinazione dei livelli essenziali e la tutela dell'ambiente²⁰⁶, della salute, della concorrenza²⁰⁷, la tutela e sicurezza del lavoro, sono «definite secondo un criterio finalistico nel senso che si configurano

²⁰¹ Sent. C. cost. n. 228 del 2004.

²⁰² Sent. C. cost. n. 366 del 2005.

²⁰³ Sent. C. cost. n. 536 del 2002

²⁰⁴ Sent. C. cost. n. 272 del 2004

²⁰⁵ Sul tema si vedano: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m, della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 32.2002, 845 ss.; C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 8.2002, 881 ss.; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni ...* », in *www.forumcostituzionale.it*

²⁰⁶ *ex plurimis* v. Sentt. C. cost. nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 62/2005, 108/2005, 135/2005, 336/2005, 32/2006, 133/2006, 182/2006

²⁰⁷ *ex plurimis* v. Sentt. C. cost. nn. 14//2004, 272/2004, 345/2004, 134/2005, 175/2005, 29/2006, 80/2006

come settori di attività individuati non per l'oggetto ma per il fine da perseguire o il valore da proteggere»²⁰⁸.

Nelle materie rientranti all'art. 117 c. 2 lett. m) è riconosciuta alla potestà legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato che è chiamato a legiferare, almeno in via teorica, senza poter subire alcuna invadenza regionale, sia sulla normativa di principio che su quella di dettaglio. L'ambito di intervento dello Stato nel delineare gli aspetti qualitativi e quantitativi potrebbe spingersi fino a determinare le modalità organizzative idonee ad espletare il compito, delegando alle Regioni l'attuazione della normativa statale primaria e regolamentare. Alla potestà legislativa regionale potrebbe invece essere riconosciuto un ambito di competenza ristretto alle prestazioni superiori a quel livello definito quale essenziale dalla normativa nazionale; in base a questa ipotesi la legge statale determinerebbe degli *standard* da garantire su tutto il territorio in modo uniforme, mentre, con legge regionale, potrebbero essere istituiti ulteriori servizi, qualitativamente e quantitativamente, superiori a quelli *standard*²⁰⁹.

Dunque, tenendo conto che le materie trasversali ora attribuite alla competenza "esclusiva" dello Stato, non hanno una consistenza precisa e perfettamente classificabile, esse sembrerebbero tendere a una messa in pratica che poggi sulla struttura degli interessi sottostanti, in un processo che può essere guidato solo avendo ben presente il criterio di sussidiarietà, i suoi presupposti e le sue implicazioni.

²⁰⁸ In questo senso A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁰⁹ In tal senso si vedano Sentt. C. cost. nn. 407/2002, 62/2005, 108/2005, 133/2006.

L'interesse unitario, nel nuovo modello di ripartizione territoriale del potere, si realizza essenzialmente in sede concertativa, ossia mediante il coordinamento tra enti con competenze reciprocamente intrecciate, anche se non del tutto pariordinate.

Così, nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantirsi sull'intero territorio nazionale, le possibilità d'intervento statale sembrerebbero - sulla carta - praticamente incontrastabili; tuttavia, già si è visto come, in tale materia, non sia escluso l'operare convinto della leale cooperazione, nonché il permanere di competenze legislative regionali²¹⁰.

Insomma, è ora la Costituzione a indicare i profili e i filoni entro i quali possono emergere quelle «esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale» (sent. C. Cost. n. 18/1997), ovvero per le quali si manifesta l'esigenza della «cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione» (sent. C. Cost. n. 422/2002), che, in quanto tale, risulta essenzialmente di competenza statale, «quale espressione di tale interesse» (sent. C. Cost. n. 422/2002). La Corte costituzionale lo afferma chiaramente in un passaggio della sent. n. 282/2002: «la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere», dopo la riforma del Titolo V, «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale». E tale affermazione, collocata all'inizio di una sentenza che

²¹⁰ P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1007

inaugura la giurisprudenza sui limiti alla legislazione regionale nel nuovo confuso assetto costituzionale, acquista un valore programmatico che non può essere sottovalutato o trattato come un semplice *obiter dictum*²¹¹.

III.4.3 – *La storica sentenza “Mezzanotte” e la “chiamata in sussidiarietà”*

La sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 ha, secondo parte della dottrina²¹², un taglio davvero enciclopedico, rappresentando una sorta di *summa* degli aspetti problematici cruciali del nuovo assetto costituzionale dell'ordinamento regionale. A tale caratteristica corrisponde un imponente impegno interpretativo e ricostruttivo inteso a costringere in un quadro sistematico e coerente un complesso normativo afflitto da alcune lacune, difetti e disarmonie. Per la sua impostazione, per la sottigliezza e il carattere didattico del processo argomentativo, oltre che per alcuni dei temi esaminati e delle soluzioni proposte, questa pronuncia richiama immediatamente alla memoria la sentenza n. 177 del 1988, anch'essa salutata, a suo tempo, come una sorta di “codice” delle regole interpretative e applicative del modello regionale allora vigente.

Con detta pronuncia, la Consulta ha dissipato i dubbi di legittimità costituzionale, che si erano incentrati sulle principali disposizioni contenute nella Legge n. 443 del 2001 (c.d. “Legge Obiettivo”), in tema di grandi opere infrastrutturali pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

²¹¹ R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni* 2002,1450

²¹² Così A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003), in *www.forumcostituzionale.it*.

La Corte ha escluso la lamentata lesione della potestà legislativa regionale e ha stabilito l'attitudine "ascensionale" dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, in virtù della quale il legislatore statale può assumere e regolare con legge (anche con disposizioni di dettaglio di carattere procedurale) – in deroga al normale riparto di competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V – l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali lo Stato non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente. Ciò, in particolare, allorché si tratti di competenze da "attrarre" a livello nazionale per soddisfare incompressibili esigenze unitarie della Repubblica (trascendenti l'ambito regionale).

Se infatti è vero – come visto nel precedente capitolo – che l'art. 118 Cost. riformato, richiede l'allocazione ottimale delle funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà, la legge statale può attrarre allo Stato funzioni amministrative anche in materie di competenza non esclusivamente statale (come già la Corte aveva affermato nella sentenza n. 242 del 2005) e quando lo fa, può anche dettare la relativa disciplina, in forza del principio di legalità²¹³.

²¹³ Riteniamo sia utile, al riguardo, riportare per esteso uno dei passi fondamentali della pronuncia: «[...] limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)] Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni

Con la sent. n. 303/2003, la Corte costituzionale ha offerto un contributo di fondamentale rilevanza in ordine alla portata degli innovativi principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2001. In particolare, è stato scritto che la tesi accolta dal Collegio «illumina la proiezione eclettica del canone della sussidiarietà verticale», vale a dire la sua capacità di affrancarsi dall'area toccata dai soli poteri amministrativi per abbracciare spazi di intervento più ampi²¹⁴.

Il Giudice delle leggi «ha reso meno tangibile il rigore euclideo dell'assetto geometrico prospettato da alcuni»²¹⁵, promuovendo il principio di sussidiarietà a vero criterio di distribuzione non delle sole attribuzioni amministrative, ma dell'intera azione di governo che si sostanzia in leggi, atti normativi e provvedimenti amministrativi.

Parte della dottrina ravvisa nel “meccanismo sussidiarietà/adequatezza nella sua funzione dinamica” piena identità con quell'interesse nazionale che è stato bandito dal nuovo testo costituzionale in nome di un malinteso fervore federalista che ha mosso il legislatore costituzionale del 2001 a rinunciare ad uno

amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

²¹⁴ Sic Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

²¹⁵ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 384 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1278 ss.

strumento che non solo la nostra passata esperienza, ma anche quella di altri Stati (sicuramente “federali”, come, appunto, la Germania e gli Stati Uniti d’America, ricordati anche dalla sentenza in commento) hanno dimostrato essere indispensabile per garantire il funzionamento adeguato ai tempi di sistemi caratterizzati dal policentrismo normativo²¹⁶.

È dunque affermata la portata del principio generale, cioè della allocazione della generalità e totalità delle funzioni amministrative ai comuni, principio che va mediato con i principi di adeguatezza e differenziazione, la cui applicazione può determinare l’attribuzione delle competenze amministrative a livelli di governo superiori²¹⁷.

Non può non apparire ragionevole che alla ripartizione delle funzioni legislative corrisponda l’attribuzione delle funzioni amministrative attinenti alle prime oppure che, una volta attribuite determinate funzioni amministrative ad enti dotati di potestà legislativa, sia possibile che siano essi a regolamentarne l’esercizio per legge; in alternativa si sarebbe dovuto optare per una strada radicalmente diversa, quella della ripartizione orizzontale tra diversi livelli di governo, attribuendo la funzione legislativa al livello superiore e quella amministrativa al livello inferiore, scelta che tuttavia necessiterebbe di assetti costituzionali *ad hoc* (tra cui ovviamente una Camera di rappresentanza degli enti di secondo livello) e di una tradizione amministrativa totalmente differente da quella vigente nel nostro Paese.

Parte della dottrina ha affermato che la Carta si è fermata all’enunciazione del principio della flessibilità del riparto,

²¹⁶ A. ANZON, *op. ult. cit.*; *contra* v. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*

²¹⁷ In questo senso P. CORSINI, presidente ANCI, relazione alla I Commissione permanente del Senato nella seduta del 3 Ottobre 2002, in www.senato.it.

specificamente sul piano dell'amministrazione; la Corte ora porta a compimento l'opera di normazione costituzionale imperfettamente consegnata dall'autore della riforma, integrandola attraverso la "costituzionalizzazione" della regola, già almeno in parte rispettata nell'esperienza, di una procedimentalizzazione delle attività ispirata al principio di *partnership*, volto a concretarsi in una produzione consensuale delle attività stesse²¹⁸.

La legge statale che in futuro pretendesse di svincolarsi dal metodo del raccordo e dell'intesa per disciplinare una funzione amministrativa allocata per esigenze unitarie a livello centrale sarebbe illegittima; nonostante l'effettività di tali esigenze (si avrebbe una sorta di controllo preventivo sull'esercizio della funzione amministrativa, il cui parametro è la leale collaborazione). Se invece la legge rispettasse siffatto metodo si aprirebbero altri spazi di valutazione e la Corte sarebbe chiamata a sindacarne il contenuto per verificare se, in concreto, lo strumento di raccordo prescelto sia proporzionato e ragionevole. In altre parole se sia adeguato a salvaguardare le aspettative regionali in nome della leale collaborazione.

Il collegamento fra i due principi di sussidiarietà e collaborazione si realizza per il tramite dell'intesa, che chiude un procedimento «attraverso il quale l'istanza unitaria viene saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni astratte, salvaguardandone la posizione costituzionale». Il che potrebbe anche condurre a constatare che la pretesa statale «risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla

²¹⁸ I rilievi sono di A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, *Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it.

Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione». Da questi ed altri passaggi della motivazione non pare che la Corte, quando parla di intesa, si riferisca ad accordi raggiunti a maggioranza in seno alla Conferenza Stato-regioni, quanto piuttosto ad intese individuali con la singola Regione, intese di tipo “forte”, insomma.

Il modello dell’intesa “debole”²¹⁹, nella sentenza 303, è espressamente prescelto, invece, a proposito dell’approvazione del progetto preliminare. Si ritiene costituzionalmente legittima, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, la procedura che consente allo Stato di superare il dissenso della Regione con D.P.R., su deliberazione del Consiglio dei Ministri e dopo ampie garanzie procedimentali. L’iniziale dissenso regionale, infatti, provoca l’esame specifico delle questioni sollevate e di eventuali proposte alternative da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale esprime un parere per il CIPE che, a sua volta, assume proprie motivate determinazioni nel tentativo di superare il dissenso. I poteri di veto regionali sono invece rafforzati per il caso in cui le infrastrutture e gli insediamenti produttivi non abbiano carattere interregionale o internazionale.

Vi è chi fa rilevare²²⁰ che la posizione dei due “contraenti” non è paritaria: anzitutto, nel procedimento lo Stato si presenta sorretto dalla qualità “unificante” dell’attività da esso dispiegata, che il giudice delle leggi riconosce espressamente richiamando la “proclamazione di

²¹⁹ L’espressione è di A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1995, 848.

²²⁰ S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003), in *www.forumcostituzionale.it*.

unità ed indivisibilità della Repubblica” (art. 5 Cost.). È significativo che la stessa Corte ammette che non è rilevante se l’intesa preceda l’individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo.

Lo stesso Autore fa rilevare che il confronto fra i due interlocutori non è poi destinato a svilupparsi in un contesto bilaterale, ma in un quadro multilaterale. Infatti, la Corte sottolinea che l’individuazione delle opere va fatta nell’ambito di un programma inclusivo di tutte le opere da realizzare e, quindi, nel quadro di un disegno di generale di distribuzione delle risorse, cui difficilmente una Regione può ritenere utile e conveniente sottrarsi.

Anche nelle sentenze n. 6 del 2004 e n. 378 del 2005 la Corte sottolinea che l’esigenza di leale cooperazione, insita nell’intesa, non esclude meccanismi idonei a superare il mancato raggiungimento di un accordo.

Nella sent. N. 6 del 2004, si specifica quanto stabilito nella sent. n. 303, chiarendo innanzitutto che lo spostamento verso l’alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie “residuali” regionali, e può avvenire in forza di una legge che: a) detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; b) sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; c) sia 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 in capo agli organi centrali. In assenza dell’attuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, la Corte chiarisce, citando la sent. n. 303/2003, che «la legislazione statale di questo tipo

può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà»²²¹.

La “storica”²²² sentenza 303/2003 tenta di ricondurre il sistema ad un assetto proprio degli Stati federali: viene, infatti, potenziato il valore del *foedus*, su cui si basa l’impianto del sistema, un *foedus* che non rileva solo sul piano dell’organizzazione, ma anche (e, nel caso *de quo*, soltanto) su quello dell’attività.

Il *foedus*, il patto, l’intesa, l’accordo, sono la via che la Corte predilige al fine dell’attivazione del *subsidium* che è l’oggetto del principio di sussidiarietà. Evidente appare, infatti, che l’attrazione verso l’alto della regolamentazione di una materia non può prescindere dall’accertamento circa la sua necessità configurantesi come incapacità totale o parziale di compiere una data attività.

La Corte ritiene, ragionevolmente e condivisibilmente, che, al fine di verificare la necessità del *subsidium*, occorra interpellare il soggetto che è designato dalla Costituzione quale attributario della funzione,

²²¹ Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che fosse rispettoso di tali criteri il d.l. 7/2002 (convertito dalla l. n. 55/2002) nella parte in cui prevede due diverse e distinte forme di collaborazione tra Stato e Regioni, l’una riguardante l’insieme delle Regioni (avente ad oggetto l’elenco degli impianti di energia di cui all’art. 1, comma 1), l’altra relativa alla localizzazione del singolo impianto (considerata intesa “forte” nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento): a giudizio della Corte «i due livelli di partecipazione [...] realizzano quindi, ove correttamente intesi e applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall’attribuzione allo Stato dell’esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati». Tale chiarimento evidenzia che la Corte sembra ritenere sufficiente un coinvolgimento delle autonomie regionali “forte” solo, per così dire “a valle”, cosicché lo Stato mantiene una posizione preminente nel merito delle scelte politiche “a monte” (nella legge e, nel caso di specie, dell’insieme delle opere da realizzare).

²²² Così la definisce S. BARTOLE, *op. cit.*

sicché il livello di governo superiore possa eventualmente avvedersi dell'inadeguatezza dei mezzi del primo per fare fronte alla istanza.

Appare suggestiva, in tal senso, l'opinione sopra riportata secondo cui sussidiarietà e adeguatezza viaggiano insieme “come le due cabine di una funivia”²²³ e che la leale collaborazione è il “grasso che permette agli ingranaggi di scorrere”²²⁴. Riteniamo, infatti, che sia insensato imporre un *subsidium* a chi non lo richieda e non sia stato interpellato al fine di concordarne le modalità, salvo casi particolari in cui l'attività sostitutiva risponda ad indifferibili ed incomprimibili bisogni primari.

III.4.4 – *Mimetismo dell'interesse nazionale*

Si faceva sopra riferimento alla circostanza che la novella del 2001 ha eliminato dal nuovo Titolo V ogni riferimento esplicito all'interesse nazionale. L'esame di tale principio risulta fondamentale per comprendere il rinnovato assetto dei rapporti intersoggettivi fra enti territoriali della Repubblica.

Nel precedente testo della Costituzione, quest'ultimo era espressamente previsto (agli artt. 117, c. 1 e 127, c. 3) quale limite di merito delle leggi regionali, valutabile dal Parlamento.

Tuttavia la prassi antecedente la riforma aveva trasformato detto limite di merito, con l'avallo della Corte costituzionale, in limite di legittimità.

La richiamata trasformazione comportò l'inoperatività dell'art. 127 c. 3 Cost. che designava la procedura atta ad investire il Parlamento della questione.

²²³ R. BIN, *op. ult. cit.*; *contra* A. ANZON, *op. ult. cit.*.

²²⁴ Sic R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 6.

La dottrina ha assunto posizioni assai diverse circa la totale espunzione dal contesto letterale della Costituzione, delle disposizioni che si riferivano all'interesse nazionale²²⁵.

Secondo una prima tesi, il limite permarrebbe, nonostante il dato letterale, e spetterebbe alla Corte costituzionale farlo rispettare. Tale limite si incarnerebbe nei fini e nei valori «su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana», ed essendo perciò «espressione dell'unità stessa della Repubblica».

La teoria appena esposta, che trova i propri referenti nell'art. 5 Cost. e nel nuovo art. 120 Cost., laddove si prevedono poteri sostitutivi del Governo a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, consentirebbe al legislatore statale di intervenire qualora ritenesse di trovarsi in presenza di esigenze unitarie incompressibili²²⁶.

Anche altri autori non ritengono che la revisione del Titolo V abbia sancito la morte dell'interesse nazionale, epperò evidenziano che la sua determinazione non è interamente devoluta al Giudice delle leggi, il quale dovrà continuare a svolgere un intervento in seconda battuta, consistente nel controllo delle scelte operate dal legislatore statale²²⁷.

Altri sostengono invece che il limite dell'interesse nazionale non avrebbe più cittadinanza nel nuovo sistema né come limite di merito, né come limite generale di legittimità²²⁸. I vincoli ai quali la potestà

²²⁵ Le varie posizioni in materia sono state ricostruite in maniera molto chiara da P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Le Regioni, 2003, 1007 ss.

²²⁶ v. in questo senso A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali* n. 2/2001, 345-346, ma già A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

²²⁷ R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

²²⁸ v. per tutti G. FALCON *Modello e transizione nel nuovo Titolo V Parte secondo della Costituzione*, in *Le Regioni* 6/2001, pagg. 1247 ss..

legislativa regionale può adesso essere sottoposta sono, secondo quest'ultima parte della dottrina, solo quelli espressamente indicati in Costituzione; è attraverso di essi che si esprime ora, in concreto, il valore dell'"unità" di cui all'art. 5 Cost. L'interesse nazionale, nel nuovo Titolo V, sarebbe, dunque, «tipizzato»²²⁹ dalle attribuzioni di competenza elencate, in primo luogo, agli artt. 120, c. 2 e 117, c. 2 e 3.

Esso, pertanto, non sarebbe venuto meno, ma non potrebbe più farsi valere come titolo e fondamento generale di un'autonoma potestà normativa dello Stato.

Secondo altri Autori, la riforma appresterebbe nuove soluzioni ad un vecchio problema, non ignorandolo, ma, piuttosto, individuando rimedi conformi al rinnovato assetto policentrico della Repubblica.

Ecco che il principio di sussidiarietà assume rilievo e riesce a superare la rigida separazione delle competenze.

In tal senso, l'interesse nazionale troverebbe nel metodo dell'assunzione delle funzioni in sussidiarietà, una nuova risposta. Tale nuovo processo interpretativo dell'interesse ed allocativo dell'esercizio della funzione deve, però, essere esercitato sulla base del principio di leale collaborazione: gli enti pariordinati sono cioè tenuti a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi della loro "casa comune" (la Repubblica).

«Sussidiarietà significa appunto questo: che le funzioni non sono assegnate una volta per tutte in base a criteri astratti, ma collocate al livello di governo più vicino possibile agli amministrati, purché

²²⁹ Sic A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

adeguato»²³⁰. Sussidiarietà e adeguatezza (che l'art. 118 c. 1 Cost. opportunamente associa) viaggiano insieme “come le due cabine di una funivia”, equilibrando i propri pesi. Essi richiedono che la scelta del livello territoriale ove allocare le competenze sia compiuta secondo una valutazione concreta della dimensione degli interessi: le antiche distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e esclusivamente locale, sono quindi, non superate, ma riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza: la ripartizione per livelli di interesse è stata sottratta ad una logica di tipo gerarchico, infatti sussidiarietà ed adeguatezza esprimono una logica di tipo paritario.

Per questa tesi, la Corte non dovrà quindi più valutare, come in passato, e nel merito, se le norme impugnate incarnino un effettivo interesse nazionale, ma potrà limitarsi a verificare se quegli atti (e le disposizioni impugnate) siano il precipitato di un procedimento di contrattazione rispondente alle regole della leale cooperazione²³¹.

La teoria appena richiamata è stata contestata da quanti hanno rilevato che il nuovo art. 114 non comporta alcuna innovazione contenutistica rispetto a quanto enunciava il precedente articolo²³² e che, peraltro, sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione sono menzionati solo in alcuni luoghi particolari del nuovo Titolo V, e non potrebbero, dunque, assumersi a principi generali²³³.

²³⁰ R. BIN, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

²³¹ La tesi qui esposta e le espressioni fra virgolette sono di R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni* n.6/2001, pagg. 1213 ss.

²³² G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato Regioni e autonome locali negli interventi sul territorio*, in <http://www.giustamm.it>.

²³³ L'argomento è di A. ANZON, *op. cit.*.

La Corte, forzando talora il dato testuale della riforma, ha dato torto alle critiche appena richiamate che pur rispondevano a precise carenze della l. cost. 3/2001. Come si è avuto modo, infatti, di accennare sopra, il legislatore della riforma ha incentrato l'intera riforma "federale" sulla sola devoluzione di competenze²³⁴, tacendo sui meccanismi di concertazione²³⁵ e omettendo la previsione di clausole di flessibilità.

Ampiamente giustificabili sono, dunque, quelle tesi, sebbene superate dagli «interventi ortopedici»²³⁶ della Corte costituzionale.

Occorre, altresì, evidenziare che con la riforma non sono stati posti "sullo stesso piano" tutti i soggetti di cui all'art. 114 Cost. secondo un principio di "pari equiordinazione"²³⁷.

Indice di ciò siano anche i diversi connotati della potestà d'impugnazione statale delle leggi regionali. In particolare, alla questione se, ai sensi del nuovo art. 127, lo Stato possa impugnare la legge regionale per la violazione di qualsiasi norma di rango costituzionale, ovvero solo di quelle concernenti il riparto delle competenze legislative, la Corte, dopo un primo cenno contenuto nella sentenza n. 94/2003, ha espresso una posizione netta a partire dalla sentenza n. 274/2003 (richiamata successivamente dalla sentenza n. 312/2003, nella quale lo Stato invoca a parametro, legittimamente secondo la Corte, l'art. 21 Cost.). «Pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale». La Corte, oltre al

²³⁴ A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento* cit., 833 ss. e F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie* cit., 45 ss.

²³⁵ v. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6.2003, 1007 ss.

²³⁶ A. D'ATENA, *La Riforma del titolo V della Costituzione*, in *Id.*, *Le Regioni dopo il Big Bang – Il viaggio continua*, Milano, 2005, 31.

²³⁷ L'espressione è di BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, 27.

dato letterale, richiama quello sistematico, rilevando che, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato è «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». Nella richiamata sentenza, è la stessa Corte a sottolineare che l'art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa.

Appare, dunque, corretto definire quella dell'interesse nazionale soltanto una “morte presunta”, che nasconde, invece, una sua ulteriore “trasfigurazione” in coerenza con il nuovo modello autonomista.

Sono stati aboliti i vecchi strumenti di garanzia degli interessi unitari, ma non si può considerare risolto il problema del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, richiamandosi ad una (solo apparente) rigidità del riparto delle competenze²³⁸.

²³⁸ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma*, cit., 1219

Occorre, invece, comprendere come il nuovo modello di decentramento politico territoriale sia rivolto a superare la gerarchia nell'ottica della cooperazione istituzionale e della sussidiarietà tra diversi enti territoriali, tutti componenti del complessivo ordinamento repubblicano²³⁹.

Anche sulla base di tali assunti, la Corte costituzionale ha coniato il principio di non esaustività degli elenchi²⁴⁰, in virtù del quale ha affermato che non ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle “materie” contenute nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 spetta in via residuale alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003).

Del pari, tale lettura ha consentito di ritenere tuttora sussistente, quale limite generale alla legislazione regionale, i principi fondamentali, nonostante la loro espunzione dall'art. 117, operato dalla novella. In tal senso, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 282/2004, si riferisce a “principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale”, la cui “potestà concorrente deve svolgersi, ovviamente, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale” (sentenza n. 270/2005).

La Corte ha talora riconosciuto la sussistenza di una competenza statale in virtù di una “visione d'insieme” che solo lo Stato può garantire²⁴¹, talaltra ha fatto riferimento all'inadeguatezza dei livelli regionali di prestare una valida tutela in quanto “strutturalmente

²³⁹ F. GIUFFRÈ, *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Catania, 2008, *passim*.

²⁴⁰ S. MUSOLINO, *op. cit.*, 28.

²⁴¹ Sent. n. 270/2005 in materia di ricerca scientifica.

inadeguati”²⁴², ha argomentato in termini di esigenze di dimensione nazionale, di infrazionabilità dell’interesse²⁴³, di interessi eccedenti ambiti regionali²⁴⁴.

D’altronde la flessibilità del riparto delle competenze in virtù della tutela di esigenze unitarie è il portato del connubio fra principio unitario e principio di autonomia che è diffusamente rinvenibile nelle Costituzioni degli Stati decentrati e rappresenta una delle architravi su cui poggia l’organizzazione e l’articolazione dei moderni sistemi decentrati (art. 5 Cost. It., art. 2 Cost. Spagnola, preambolo Cost. Rep. Fed. di Germania).

La convivenza dei due principi, che costituisce un baluardo contro le tendenze separatistiche e strumento di garanzia dell’assetto originario dello Stato, impone agli organi centrali di agire per assicurare che le differenze tra le comunità regionali non siano tali da impedire l’eguaglianza tra i cittadini o il godimento da parte di tutti dei diritti e delle libertà fondamentali²⁴⁵. Il principio unitario ed il principio di autonomia superano la loro naturale antinomia per effetto del principio di leale collaborazione e, pertanto, ogni limitazione delle potestà regionali dovrà seguire una dinamica collaborativa che la giustifichi²⁴⁶.

²⁴² Sent. n. 285/2005 in materia di attività cinematografica, Sent. n. 242/2005 in materia di fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi.

²⁴³ Sentt. nn. 303/2003, 405/2005 in materia di professioni.

²⁴⁴ Sent. n. 256/2004 in materia di fondi vincolati alle Regioni e di diritti irripetibili

²⁴⁵ A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali* cit., 8

²⁴⁶ ID., *op. cit.*, 11.

III.5 – *Considerazioni di sintesi circa la giurisprudenza della Corte Costituzionale nei primi anni di vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione*

Ad una sinossi delle pronunce della Corte richiamate, emerge con sufficiente chiarezza un unico filo conduttore, rappresentato dal tentativo di offrire soluzioni ragionevoli rispetto a quello che costituisce il limite principale della riforma, ossia quello di aver cancellato il riferimento all'interesse nazionale, e di aver affidato la soddisfazione delle esigenze di coerenza complessiva del sistema di regolazione, misurata sulla tenuta dei principi di cui alla prima parte della Costituzione, solo all'esercizio delle competenze "esclusive" c.d. "trasversali" dello Stato, nonché all'eventuale attivazione del potere sostitutivo, disciplinato dall'art. 120, comma 2.

La demonizzazione dell'interesse nazionale e la sua espunzione dalla Costituzione è frutto di un ragionamento di tipo garantista delle attribuzioni delle Regioni che però comporta uno svilimento della tutela delle esigenze unitarie. Non era adeguatamente stato calcolato il rischio che l'interesse nazionale che il legislatore della revisione aveva fatto uscire dalla porta, rientrasse dalla finestra sotto altre spoglie.

La Corte Costituzionale si è trovata, infatti, a dovere interpretare le norme del nuovo Titolo V alla luce delle disposizioni della Parte I della Costituzione, dovendo elaborare in via giudiziale ciò che non era stato ritenuto meritevole di regolamentazione da parte del legislatore della revisione, ha cioè svolto «un ruolo di supplenza non richiesto e non gradito»²⁴⁷.

²⁴⁷G. ZAGREBELSKY, *Conferenza stampa del 2 Aprile 2004*, in www.cortecostituzionale.it

Benché ciò costituisca una mancanza da parte del legislatore costituzionale, è da evidenziare come nella storia di altri ordinamenti esistano precedenti simili: per esempio negli Stati Uniti la clausola di supremazia sui rapporti commerciali tra Federazione e Stato²⁴⁸ è istituto di origine pretoria.

D'altronde, il legislatore costituente poneva, da parte sua, forse in modo poco chiaro, norme di vincolo alla potestà legislativa regionale, cioè norme in grado di intervenire sulla rigidità degli elenchi di competenze inseriti nell'articolo 117. E la stessa conservazione di una differenza sostanziale nell'interesse a ricorrere al giudizio di legittimità costituzionale da parte dello Stato e delle Regioni, di cui si è trattato nelle pagine precedenti, palesa il riconoscimento allo Stato di un ruolo di "custode" dell'ordinamento, con un generale potere di controllo sulla attività legislativa regionale²⁴⁹. Secondo un'interpretazione della riforma in senso più autonomista, invece, tale aspetto, considerato troppo in continuità con il testo costituzionale del 1948, non si concilierebbe con l'abrogazione del sistema dei controlli improntato sul precedente assetto gerarchico dei rapporti Stato-Regioni-Enti Locali.

Un modello che avesse voluto puntare su una maggiore distinzione tra le due sfere di competenza, nel quadro di un ordinamento complessivo che rimane fondato sul principio unitario, avrebbe coerentemente dovuto farsi carico di introdurre meccanismi idonei a far salve le esigenze sottese al limite dell'interesse nazionale, strumenti nella logica del principio di sussidiarietà inteso nella sua accezione di criterio flessibile in grado di consentire l'attrazione verso

²⁴⁸ Clausola richiamata, peraltro, anche dalla citata sent. C. Cost. n. 303/2003.

²⁴⁹ Si ritiene che in questi casi gli organi statali operino quali organi della Repubblica, intesa quale "casa comune", nel senso che si evince dal "nuovo" art. 114 Cost.

il livello superiore di regolazione della disciplina di materie formalmente affidate alla competenza dei livelli inferiori, in presenza di determinati presupposti e sulla base di procedure decisionali partecipate.

È, del resto, quanto avviene, come è noto, nel modello tedesco, dove la configurazione della c.d. “competenza concorrente” dei *Länder*, descrive in realtà un ambito di competenza esclusiva, ma ancorata ad un meccanismo di sussidiarietà che risponde esattamente alle esigenze ora richiamate (art. 72 Cost. federale).

Scartato questo modello, per ragioni varie (non ultima delle quali la permanente diffusa resistenza alla modifica della nostra formula bicamerale), si è dato vita ad un sistema ibrido, confuso, ambiguo, lacunoso non meno di quello disegnato dal Costituente del 1947²⁵⁰.

È stato, però, già evidenziato come la giurisprudenza più recente stia operando in forza di un moto centripeto che, in qualche misura, sacrifica le giuste pretese regionali e rischia di condurre il Paese ad un inatteso neocentralismo.

All’esame, infatti, delle pronunce nei giudizi di legittimità in via principale degli ultimi anni, si rinviene il netto affermarsi del criterio della prevalenza (*ex plurimis* v. sentt.: 268 e 371 del 2008; 160, 166, 235, 246 del 2009) e il rigetto della massima parte delle impugnazioni aventi quale parametro la lesione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis* v. sentt: 105, 120, 133, 145, 168, 296 del 2008; 12, 88, 168, 225, 232, 233, 235, 247, 339 del 2009).

²⁵⁰ Così P. CARETTI, *op. loc. ult. cit.*

Peraltro, è stato, correttamente, fatto osservare che il criterio della prevalenza non opera mai a favore delle prerogative regionali, ma sempre per negarle, giustificando un intervento statale²⁵¹.

Che fine fa, dunque, il principio di leale collaborazione?

Esso continua ad operare nell'ambito delle funzioni amministrative, talora importando che – qualora la normativa verta in un campo ove non sia possibile determinare la “prevalenza” materiale – la legge debba prevedere strumenti di leale collaborazione nella fase dell'attuazione amministrativa del precetto normativo (ad es.: sentt. 124, 232, 247, 249, 339 del 2009).

Si registrano casi in cui il principio di leale collaborazione opera a favore dello Stato: ad esempio, nella sentenza n. 412 del 2008, in materia di turismo, la Corte pur riconoscendo che la normativa rientri nella competenza residuale regionale, consente che lo Stato proceda, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate, a riconoscere a taluni porti turistici e commerciali per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali²⁵².

Sempre in materia di turismo, nel 2008 la Corte costituzionale ha consentito un intervento dello Stato in ordine all'erogazione di fondi per incrementare l'offerta turistica, ma ha specificato che per attuare le misure relative alla tipologia di agevolazione, individuare criteri e

²⁵¹ F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6.2009, 1185 ss.

²⁵² Analogo iter argomentativi ha la sent. n. 104/2010 annotata da A. SIMONATI, *La leale cooperazione “informativa”: un principio “seminuovo” nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*

modalità per la presentazione e valutare le domande e per erogare le agevolazioni non basta il parere della Conferenza Stato-Regioni. Condizione di legittimità della norma è, infatti, che la procedura collaborativa si concreti in un'intesa in Conferenza²⁵³.

La giurisprudenza corrente, dunque, è ferma nell'indicazione che la mancata previsione di un adeguato modulo cooperativo tra Stato e Regioni si sostanzia in vizio di costituzionalità solo quando sulla materia sottoposta al vaglio di costituzionalità convergono plurimi titoli competenziali ascrivibili sia alla competenza legislativa statale sia a quella legislativa regionale; in altri termini, quando la questione non sia risolvibile con il criterio della prevalenza, né con le materie cd. "trasversali"²⁵⁴.

²⁵³ Decisione pressoché analoga, nel medesimo anno, in materia di fondo per le politiche della famiglia, è la sent. n. 50.

²⁵⁴ Che, ormai, sono considerate materie esclusive, a tutti gli effetti. F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in *www.forumcostituzionale.it*

Capitolo IV

I limiti della leale collaborazione: la “negoziiazione” delle competenze

SOMMARIO: IV.1 Considerazioni introduttive – IV.2 Metodi deflattivi del contenzioso costituzionale e disponibilità delle competenze – IV.3 La “contrattazione di legittimità” *pendente judicio* – IV.3.1 Casi giurisprudenziali degni di menzione – IV.3.2 Peculiarità nelle impugnazioni delle leggi siciliane – IV.3.3 – Contrattazione di legittimità ed effetti sulle disposizioni impugnate – IV.4 Il principio di leale collaborazione nelle pronunce dei giudici amministrativi – IV.4.1 Tutela avverso la violazione del principio di collaborazione fra enti – IV.4.2 Negoziiazione delle competenze amministrative

IV.1 – *Considerazioni introduttive*

È stato già evidenziato come l'azione volta al perseguimento del pubblico interesse implichi il coinvolgimento di molteplici ambiti di poteri. In particolare, di norma, esso viene perseguito mediante atti dell'amministrazione che, in forza del principio di legalità sul quale si fonda l'agire amministrativo, trova legittimazione in una previa legge²⁵⁵.

Si è visto come l'art. 118 Cost. consenta che le funzioni amministrative siano avocate in sussidiarietà a livelli di governo superiori rispetto a quelli originariamente titolari, sulla base dei principi di adeguatezza e differenziazione, mediante a procedure che assicurino la leale collaborazione fra i soggetti coinvolti.

²⁵⁵ In materia può consultarsi F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2002 e AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia - Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*. Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2007, Milano, 2008.

In virtù delle medesime considerazioni e al ricorrere delle stesse condizioni è stata riconosciuta, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la facoltà che lo Stato, insieme alle funzioni amministrative, possa avocare a sé l'esercizio del relativo potere legislativo. Questo, come visto, è quanto affermato dalla Sent. n. 303/03.

In sostanza, il principio di sussidiarietà ed il metodo collaborativo sembrerebbero i grimaldelli attraverso i quali è possibile scardinare il riparto costituzionale delle competenze legislative ed amministrative.

A tale conclusione, tuttavia, non pare possa pervenirsi con disinvoltura, atteso che occorre verificare se ed in quale misura sia rimessa alla disponibilità dei vari livelli territoriali la contrattazione delle relative competenze.

Basta un accordo fra i vari livelli di governo coinvolti per spostare la competenza?

Per rispondere a tale quesito, occorre, primariamente, esaminare se la competenza sia situazione giuridica "disponibile" per gli enti territoriali cui viene attribuita.

Il concetto di disponibilità ed indisponibilità delle situazioni giuridiche è materia abbondantemente esplorata dagli studiosi di Diritto civile, laddove le situazioni giuridiche soggettive in gioco (o, meglio, buona parte di esse) sono nella piena disponibilità delle parti. In tal senso, in quella branca del Diritto, si usa distinguere fra diritti disponibili ed indisponibili²⁵⁶.

²⁵⁶ Si veda la voce di F. REALMONTE, A. MAGRI, *Indisponibilità*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. Vol. III, 658.

In ordine a tale ultima categoria di diritti, l'art. 1966 c.c. sancisce la nullità di ogni transazione in materia e l'art. 806 c.p.c. l'impossibilità di compromettere in arbitri le relative questioni²⁵⁷.

Congrua congruis referendo, occorre, dunque, comprendere se lo statuto giuridico della competenza (nel Diritto pubblico) sia o meno situazione disponibile e da ciò farne derivare l'opportuna regolamentazione in ordine alla possibile "negoziabilità".

257 In Diritto civile, si ritengono sottratti alla disponibilità del privato gli *status* personali, i diritti della personalità, il diritto agli alimenti ecc...Si veda: L. BIGLIAZZI GERI, U BRECCIA, F. D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto Civile*, I.1, Torino, 1987, 296; P. D'ONOFRIO, *Transazione*, in F. Galgano (a c. di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna, 1974, 244; E. DEL PRATO, *Transazione*, in AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, 841; C. MANDRIOLI, *Diritto Processuale civile*; III Tomo, Torino, 2004, 356.

IV.2 – *Metodi deflattivi del contenzioso costituzionale e disponibilità delle competenze*

Si è già dato atto precedentemente della misura del contenzioso costituzionale e delle iniziative che da parte degli esecutivi si sono poste al fine di porre freno al ricorso al Giudice delle leggi.

All'indomani della riforma del Titolo V, venne stipulata tra Stato e regioni una intesa interistituzionale volta a dare attuazione alle modifiche introdotte dalla novella costituzionale²⁵⁸.

Il documento citato pareva potersi interpretare come una scelta di campo degli attori istituzionali in favore di un modello di regionalismo collaborativo²⁵⁹.

A ben vedere, l'intesa si poneva degli obiettivi di ordine interpretativo che mirano, fra l'altro, alla limitazione del contenzioso costituzionale.

In tal senso, può leggersi il punto I.2, circa la separazione delle competenze: «la separazione delle competenze comporta la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo V». Tale finalità viene, poi, esplicitata in misure concrete al punto II.1, laddove si legge che costituiscono principi essenziali dell'azione comune: «a. privilegiare, tra più possibili

258 Il testo dell'Intesa è disponibile nel sito della Conferenza delle Regioni, al link: http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Stato-Regioni/2002/sr20062002/intesa.pdf

259 In tal senso 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 www.giurcost.org e A. STERPA, *La Conferenza unificata sceglie un regionalismo collaborativo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale; b. considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza; c. garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico».

Per quanto concerne la presente analisi, un passaggio importante è rappresentato dal punto II.2, laddove si legge: «In relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si tende necessaria anche al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale.»

La formulazione del periodo sopra riportato è ancorata ad una concezione della funzione legislativa quale situazione disponibile. Infatti, ivi si legge che lo Stato e le Regioni *individuano* e *delimitano* gli ambiti di competenza.

Non si può non segnalare come una simile impostazione sia frutto di un travisamento del valore da attribuire al dato costituzionale relativo all'attribuzione delle competenze. È, infatti, la stessa Costituzione e, in particolare, il suo art. 117, a dettare il riparto delle competenze legislative e gli enti non possono prescindere da tale disposizione. I due termini lasciano trasparire una disponibilità del riparto competenziale che è, invece, inammissibile nell'ottica della rigidità costituzionale che contraddistingue il nostro ordinamento²⁶⁰.

260 Si badi che, quando sopra si è parlato della mobilità del riparto, non si è detto che essa è nella disponibilità delle parti. Si è, invece, sottolineato come sia necessario che

In relazione a quanto appena affermato, ci sembra opportuno fare riferimento alle conclusioni di un convegno tenutosi nel 2005 ed organizzato dal Dipartimento per gli Affari regionali. Esso trattava delle pratiche di conciliazione nel sistema federale italiano e mirava a trovare nuove soluzioni al contenzioso Stato-Regioni.

A tale incontro parteciparono esponenti delle istituzioni interessate, tutti evidenziando come le istituzioni della collaborazione – quelle presenti e quelle che potrebbero venire in essere in un futuro più o meno certo²⁶¹ – devono fare i conti con la rigidità della Costituzione che non consente agli enti tributari delle competenze di fare di queste oggetto di contrattazione.

Infatti, la funzione legislativa attribuita allo Stato e alle Regioni è espressione della sovranità popolare, secondo la ripartizione di competenze fissate dalla Costituzione.

Tale circostanza non consentirebbe che vi sia alcun soggetto terzo (un organo costituito quale arbitro, ad esempio) che possa decidere sovrapponendosi agli organi legislativi, imponendo loro una soluzione circa la pertinenza della competenza legislativa tale da evitare il giudizio della Corte costituzionale.

È stato, altresì, escluso che nel rinnovato assetto repubblicano possa pensarsi ad una restaurazione dell'art. 127 della Costituzione che

ricorrano requisiti di tutela di interessi unitari al fine di consentire che il livello di governo territorialmente sovraordinato possa esercitare la funzione legislativa.

261 Si discuteva, in quella sede, della riforma costituzionale elaborata nel corso della XIV legislatura e poi bocciata dal *referendum* confermativo del Giugno 2006.

I relativi atti sono raccolti nel volume edito dal Dipartimento per gli affari regionali, avente titolo *Le pratiche di conciliazione nel sistema federale Italiano* e disponibile *online* al link: http://www.affariregionali.it/smartFiles_Data/b22ad98a-9249-4e1e-96ac-a0427e9b9463_pratiche_conciliazione.pdf

prevedeva, per le leggi regionali, il previo visto del Commissario di Governo²⁶².

In tal senso, è stata esclusa la possibilità di rinvenire, nell'attuale assetto costituzionale, un soggetto dotato di una posizione imparziale che possa esprimere una valutazione autorevole e vincolante circa la titolarità della competenza legislativa in una data materia, che non sia la Corte Costituzionale nella sua funzione di controllo successivo della costituzionalità delle leggi.

Potrebbe, al più, ammettersi una mediazione, attraverso un tentativo di previa conciliazione che sfoci in una proposta comune, da sottoporre poi al vaglio dell'organo legislativo per le sue definitive determinazioni, fermo sempre, in ogni caso, il successivo controllo a richiesta dello Stato e/o della Regione da parte della Corte Costituzionale, se la proposta non dovesse arrivare a buon fine o non produrre risultati concreti²⁶³.

Per altro verso, occorre segnalare come, nel concreto svolgersi delle relazioni intersoggettive, si siano venute a creare una serie di pratiche non codificate che, rispettando il dettato costituzionale relativo al riparto delle competenze, consentono un dialogo intersoggettivo animato da intenti collaborativi che può evitare il ricorso alla Corte.

È, per esempio, invalsa la prassi dei tavoli tecnici.

Talora accade che prima della pubblicazione in Gazzetta della legge regionale, la Regione interessata chieda al Governo, una valutazione preventiva del progetto di legge.

262 Sulla funzione del Commissario di governo, prima che si procedesse alla riforma del Titolo V, si leggano: P. VIRGA, *Commissario del governo*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 856 e R. ZACCARIA, *Il commissario di governo*, in *Regioni ed organizzazione amministrativa*, Firenze, 1971, 75.

263 O. FIUMARA, in *Le pratiche...cit*, 12.

A seguito di ciò, il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha aperto una serie di tavoli tecnici²⁶⁴ ove si è tentato, con successo, di trovare soluzioni concertate onde evitare il contenzioso costituzionale. Ma si badi, tale pratica è rimessa interamente alla volontà dei soggetti e non ha alcuna vincolatività in ordine alla determinazione finale che spetta unicamente alle Assemblee legislative dotate della competenza in materia.

264 Si ricordano quelli relativi a tasse automobilistiche e IRAP, quello sulle terapie non convenzionali sulle leggi elettorali regionali, quello con la Regione Marche (che fu approvato in prima lettura e successivamente è stato instaurato questo tavolo tecnico, nel quale sono state sollevate alcune perplessità che la Regione ha assolutamente recepito, riapprovando in prima lettura il proprio testo, recependo alcune delle osservazioni che erano emerse in quel tavolo). Si veda, diffusamente, N. GALLUCCIO, in *Le pratiche...*cit, 21.

IV.3 – *La “contrattazione di legittimità” pendente judicio*

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale, assieme all'aumento esponenziale dei giudizi in via d'azione, ha visto instaurarsi una prassi che viene ben descritta nella relazione annuale relativa all'anno 2003.

Ivi si legge che, «scomparso il rinvio governativo a seguito della modifica dell'art. 127, quella che è stata definita come “contrattazione di legittimità” tra Stato e regioni tende ad avviarsi dopo il ricorso statale, e spesso conduce alla approvazione di una nuova disciplina regionale, questa volta non impugnata dallo Stato poiché “contrattata” con reciproca soddisfazione».

In effetti, dal 2003 in avanti, parecchie sono state le pronunce di estinzione del giudizio per via di una rinuncia al ricorso e di inammissibilità per cessazione della materia del contendere.

Di norma, sono i casi di rinuncia al ricorso che denotano l'intervento di un accordo successivo alla proposizione del ricorso, ma, talora, anche una pronuncia di inammissibilità per cessazione della materia del contendere può avere la stessa origine.

In tal senso, si è sviluppata una giurisprudenza della Corte costituzionale che si colora, anche, di alcuni interessanti profili processuali.

Anzitutto, occorre significare come l'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sancisca la possibilità per le parti di rinunciare al ricorso e riconnetta a tale rinuncia, accettata da tutte le parti, l'effetto dell'estinzione del giudizio.

Tale disposizione ha avuto notevole applicazione nel corso degli ultimi anni ed in forza di questa sono stati definiti numerosi giudizi

pendenti: 8 nel 2003, 5 nel 2004, 14 nel 2005 e nel 2006, 21 nel 2007, 9 nel 2008, 4 nel 2009.

È d'uopo segnalare come l'art. 25 citato, perché possa conseguire dalla rinuncia al ricorso la estinzione del giudizio, prescrive che la rinuncia sia «accettata da tutte le parti»²⁶⁵.

La giurisprudenza, in materia, ha segnato alcuni importanti arresti: *in primis*, è stato evidenziato come l'accettazione sia richiesta solo quando ambedue le parti del giudizio siano costituite. Quando, invece, è costituito il solo ricorrente, la rinuncia da parte sua comporta l'estinzione del giudizio (cfr. Ordd. nn. 6, 353, 478 del 2005; 11, 99, 163, 313, 348, 418 del 2006; 299, 313 del 2007).

Per altro verso, è stato statuito come la rinuncia e l'accettazione della stessa non sia un potere proprio del procuratore costituito in giudizio, è, piuttosto, riservato all'organo (Consiglio dei Ministri o Giunta regionale) il quale ha il potere di deliberare di ricorrere e di resistere nel giudizio innanzi alla Corte (su questa linea è l'ordinanza n. 418 del 2008). D'altro canto, la Corte costituzionale non ignora la circostanza che una dichiarazione in tal senso, proveniente dal difensore non munito di procura speciale in tal senso, possa significare una sopravvenuta carenza d'interesse al ricorso. È per tale motivo che, tanto nel caso appena richiamato, quanto in altri casi simili (sent. n. 320 del 2008, ordd. nn. 15, 292, 334, 351 del 2003), la Corte dichiara cessata la materia del contendere o inammissibile il ricorso (è il caso,

²⁶⁵ Si segnala che ciò accade solo quando la rinuncia investa tutti i capi del ricorso (cd. rinuncia totale), se la rinuncia, invece, è parziale, il giudizio verrà definito non con ordinanza, ma con sentenza nella quale si darà atto dell'estinzione del giudizio *in parte qua*.

ad esempio, della sent. n. 36 del 2005) per sopravvenuta carenza di interesse²⁶⁶.

Non v'è dubbio come la prassi di cui si tratta sia da ricollegare ad una attività di composizione delle controversie successiva all'instaurazione del giudizio e che, di norma, comporta una modificazione della disciplina oggetto del giudizio.

Di tale circostanza talora non v'è traccia esplicita nelle decisioni della Corte (si vedano, ad esempio, le ordd. nn. 382 del 2003, 349 e 478 del 2005, 85 e 379 del 2006, 423, 428 e 442 del 2007, 338 del 2008 e le sentt. nn. 390 e 424 del 2004, 270 e 272 del 2005, 365 e 422 del 2006, 178 del 2007, 73 e 145 del 2008), altre volte, invece, si legge che la rinuncia consegue ad una modificazione della disciplina censurata intervenuta *pendente iudicio* (è il caso delle ordd. nn. 67, 281, 342 e 357 del 2003, 31 e 243 del 2004, 40, 329 e 353 del 2005, 5, 230, 11, 99, 163, 418 e 348 del 2006, 69, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 441, 427 e 457 del 2007, 198, 283 e 353 del 2008 e delle sentt. nn. 81 del 2006, 89 e 188 del 2007, 27, 42 e 320 del 2008).

IV.3.1 – *Casi giurisprudenziali degni di menzione*

Nell'ambito delle pronunce citate, alcune meritano di essere considerate separatamente in virtù di peculiarità che le contraddistinguono.

266 Talora è accaduto che, il procuratore non munito di procura speciale per la rinuncia e l'accettazione della stessa, solleciti la Corte a pronunciare l'inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse (si veda, in tal senso, la sent. n. 334 del 2003).

Occorre, però, sottolineare che, laddove la intervenuta carenza d'interesse consegua ad una modificazione della disciplina che rimuova i relativi dubbi di legittimità denunciati nel ricorso introduttivo, la Corte definirà il giudizio con una pronuncia di rito, solo laddove la norma non abbia ottenuto *medio tempore* applicazione.

È il caso della Sent. n. 214 del 2006, che definisce cinque ricorsi regionali avverso il decreto-legge competitività (d.l. n. 35/2005, conv. in l. 80 del 2005). Al punto 8.3 del *ritenuto in fatto*, si legge: «La Regione Toscana nelle proprie memorie ha affermato di non aver più interesse alla decisione delle questioni relative all'art. 10, comma 10...del d. l. n. 35 del 2005...la ricorrente ha dedotto che, con l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 3 febbraio 2005, sono stati disciplinati i rapporti con la Buonitalia s.p.a. anche con riferimento alle azioni promozionali previste dall'art. 10, comma 10, riconoscendo autonomi poteri di iniziativa regionale». In tal senso, appare evidente come, talora, una procedura ispirata alla leale collaborazione possa evitare di investire il Giudice delle leggi della cognizione di questioni altrimenti risolvibili, anche in sede di attuazione dell'azione amministrativa e non, necessariamente, all'atto dell'elaborazione dell'intervento normativo. È, infatti, l'accordo raggiunto in Conferenza²⁶⁷, in particolare al suo art. 3, ove si stabiliscono i compiti delle Regioni in ordine alla promozione e alla internazionalizzazione del sistema agroalimentare italiano, che fa venir meno l'interesse della Regione ad una pronuncia di legittimità²⁶⁸.

Analogo tenore ha l'ord. n. 230 del 2003 che decide un ricorso della Regione Lombardia col quale venivano censurate alcune disposizioni relative ad un decreto delegato di attuazione della legge obiettivo (in

267 L'accordo è il n. 2223 del Repertorio.

268 Ivi si riserva alle Regioni il compito di promuovere l'organizzazione/agggregazione delle imprese sul territorio, con particolare riferimento alle imprese agricole e di prima trasformazione, al fine di consentire una più razionale, omogenea e qualificata domanda di servizi per l'internazionalizzazione; coordinare l'attività degli Enti territoriali per la promozione istituzionale del sistema agroalimentare e del sistema territoriale paesaggistico e culturale sul quale è radicato; coordinarsi, in campo agricolo, agroalimentare e dei servizi connessi, con le attività delle Camere di Commercio e delle relative Aziende Speciali, al fine di garantire il massimo della concertazione e concentrazione dell'impegno per l'internazionalizzazione del sistema agroalimentare.

particolare, gli articoli 1, commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, e 7, lettera e); 2, commi 1, 3, 5, 7 e 8; 3; 4, commi 4 e 5; 13, comma 5; 15 e 19, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190). Ivi si dichiara l'estinzione del processo a seguito della rinuncia delle Regione ricorrente, in virtù del fatto che, in corso di causa, «la ricorrente ha...siglato un'intesa generale quadro con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per dare attuazione sia alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, sia al decreto legislativo n. 190 del 2002»²⁶⁹. Anche in questo caso è un atto non legislativo a far venir meno l'interesse della Regione al ricorso: un atto col quale vengono regolate e coordinate le attività della Regione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dei soggetti aggiudicatori competenti, per dare attuazione alle disposizioni legislative sulle quali pendeva il ricorso regionale.

Merita di essere citata anche l'ord. n. 417 del 2006, ove la rinuncia da parte del Governo centrale al ricorso si fonda non su una legge regionale, intervenuta *medio tempore*, ma su un progetto di legge in via d'approvazione.

IV.3.2 – *Peculiarità nelle impugnazioni delle leggi siciliane*

Nell'ambito dei rapporti intersoggettivi in ordine all'esercizio delle competenze legislative, riflessione a parte merita la particolare impugnazione governativa delle deliberazioni legislative assunte dall'Assemblea Regionale Siciliana.

Lo Statuto speciale del 1946, all'art. 28, prevede che «le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni

²⁶⁹ Il testo dell'Intesa Generale Quadro si può rinvenire online, al link: http://www.cartografia.regione.lombardia.it/silvia/doc/normative/leggi_statali/IGQ.htm

dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte» la quale «decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. L'articolo successivo dispone che «decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione».

Lo Statuto dispone, quindi, che il controllo delle leggi siciliane sia preventivo (anteriore alla promulgazione e pubblicazione), non sia preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa (come disponeva il previgente art. 127 Cost. in relazione alle Regioni ordinarie), abbia tempi di svolgimento particolarmente brevi, sia promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato.

Con la sentenza n. 38 del 1957, la Corte costituzionale, ha affermato l'unità della giurisdizione costituzionale sulle leggi (con la conseguente messa a bando dell'Alta Corte) ed ha riconosciuto la permanenza in vita dello speciale procedimento previsto originariamente per l'impugnativa delle leggi siciliane e tale sistema, in virtù della sentenza 314 del 2003, rimane operante anche nel vigore della riforma del 2001.

Tale particolarità procedurale consente che i motivi di impugnazione della delibera legislativa indicati dal Governo centrale vengano accolti dalla Regione la quale li recepisce prima della promulgazione e, dunque, fa venir meno le ragioni del giudizio di

costituzionalità (è il caso, ad esempio, della Sent. 51 del 2003 e dell'ordinanza n. 348 del 2006).

IV.3.3 – *Contrattazione di legittimità ed effetti sulle disposizioni impugnate*

Ma quali sono gli effetti di tali pronunce sulle disposizioni oggetto di impugnativa? Creano intorno a loro uno scudo per cui le stesse possano sentirsi al sicuro, anche qualora assunte in violazione delle norme relative alla competenza dettate dalla Costituzione?

Certamente no.

È vero che il giudizio in via principale vede un'autonomia delle parti tale da consentire uno spazio transattivo che, se utilizzato in modo tale da modificare la norma impugnata venendo incontro alle aspettative di entrambe le parti, può consentire l'estinzione del giudizio previa rinuncia (*ex art. 25 n.i.*). Ma è anche vero che se una norma così "confezionata" fosse ancora illegittima, tale illegittimità potrà essere nuovamente sottoposta alla cognizione della Corte costituzionale.

Come bene è stato evidenziato in dottrina²⁷⁰, la circostanza che siano spirati i termini per la tempestiva impugnazione in via principale non esclude, qualora ne ricorrano i presupposti di legge, che le medesime disposizioni siano soggette a giudizio di costituzionalità via incidentale. Prova ne siano i numerosissimi giudizi incidentali definiti dalla Corte costituzionale e gli oltre cinquanta giudizi pendenti, nei quali, fra i parametri di costituzionalità, viene invocato l'art. 117 Cost.

270 F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, 964

Tanto consente di concludere nel senso che la legittimità costituzionale di una legge – fosse anche sotto il solo profilo della competenza – non è nella disponibilità del legislatore. La competenza non è materia sulla quale si può contrattare: un organo o è competente a formare un atto, o non lo è. La circostanza che, poi, in presenza di un atto assunto da chi astrattamente non fosse competente, non venga sottoposto nei termini al vaglio della Corte o il relativo giudizio venga rinunciato, non vale a sanare l'atto.

In altri termini: la competenza non è una situazione rimessa alla disponibilità delle parti. Essa è una situazione derivante dal dettato costituzionale e, pertanto, indisponibile. È stato efficacemente segnalato come si tratti di un presidio alla stessa rigidità costituzionale, declinata non tanto come predeterminazione puntuale delle singole competenze (secondo il modello delle materie), ma come individuazione dei presupposti facoltizzanti la contrattazione legislativa²⁷¹.

271 F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, 964

IV.4 – *Il principio di leale collaborazione nelle pronunce dei giudici amministrativi*

Il principio di leale collaborazione costituisce anche il presupposto di numerose pronunce dei giudici amministrativi: assume importanza tanto nei rapporti fra cittadino e Pubblica Amministrazione, quanto nei rapporti fra amministrazioni²⁷².

In tale ultimo ambito, il principio di leale collaborazione viene invocato tutte le volte in cui un atto possa coinvolgere interessi relativi non solo all'amministrazione competente all'emanazione dell'atto, ma anche ad altre amministrazioni che, in qualche modo, abbiano interessi concorrenti.

È stato affermato dal Consiglio di Stato che «quando si abbia a che fare con competenze necessariamente ed inestricabilmente connesse, il principio di leale collaborazione [...] richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione»²⁷³.

D'altro canto, la giurisprudenza amministrativa non consente che, in virtù di un malinteso principio di collaborazione venga aggravato il procedimento amministrativo e che, dunque, all'amministrazione precedente siano imposte procedure con mero fine dilatorio (*ex plurimis*: TAR Sicilia, Palermo, I Sez., n. 1061/2006; TAR Sicilia Catania, I sez., n. 1974/2003; Consiglio di Stato, IV sez. n. 8296/2004 e VI sez. n. 4273/2006).

272 Si veda l'interessante ricostruzione operata da G. TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro Amministrativo – Consiglio di Stato*, 2008, 1313 ss.

273 Cons. St., sez. VI, n. 7472 del 2004.

La giurisprudenza amministrativa riserva una particolare incidenza del principio di collaborazione nelle attività di vigilanza²⁷⁴ e controllo e nell'esercizio dei poteri sostitutivi.

È, ad esempio, il caso dell'interpretazione fornita dal giudice amministrativo circa l'art. 136 del TUELL, che dispone: «Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario *ad acta* nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario *ad acta* provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico». In una materia regolata sulla base della citata disposizione, il TAR Abruzzo ha stabilito che la Regione non può sostituirsi all'ente locale senza previa diffida dello stesso a provvedere entro congruo termine ad adottare l'atto in questione (TAR Abruzzo, n. 667/2005).

Allo stesso modo, in materia di vigilanza sulle Autorità portuali, da parte del Ministero dei Trasporti, è stato stabilito che essa debba conformarsi ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione (TAR Puglia, Bari, I sez., n. 1803/2009)

Anche nella materia della gestione del territorio, è stato affermato che, tanto in fase di programmazione, quanto in quella di attuazione delle scelte, l'agire amministrativo debba essere ispirato al principio di codecisione tra enti equiordinati, i quali devono informare la loro

²⁷⁴ Una pronuncia in materia di poteri di vigilanza è rappresentata dalla sentenza del TAR Lazio, sez. III, n. 5816/2004, in cui l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha sottoposto un «avviso» (una sorta di parere spontaneo), in relazione ad una gara per l'affidamento di una progettazione di lavori da parte di un'Università, invitando il responsabile del procedimento a valutarlo. L'atto in questione è stato ritenuto non lesivo dell'autonomia dell'Ateneo e che la trasmissione dello stesso agli organi di controllo interno, per l'esercizio dei rispettivi poteri, corrispondesse all'adempimento di un obbligo di leale collaborazione dell'Autorità per i lavori pubblici con l'Università stessa.

attività alla leale collaborazione e alla reciproca informazione, senza più un rapporto di rigida gerarchia.

In tal senso, è stato, ad esempio, riconosciuta una incisiva competenza della Provincia: il livello di pianificazione provinciale appare, infatti, il più idoneo per coordinare e ordinare la disciplina delle aree intercomunali, interessate a interventi che vanno necessariamente al di là del piano locale, per le implicanze che possono comportare di vario ordine (traffico, uso del territorio, viabilità, marketing urbano). La scelta pianificatoria provinciale orienta poi quella urbanistica comunale, pur rispettandone i contenuti specifici. Ed è in tal modo che la Provincia svolge il ruolo di ente intermedio di coprogrammazione e di copianificazione²⁷⁵.

Il principio di codecisione/cogestione è stato applicato in diversi settori, quale forma di amministrazione dell'interesse pubblico: si pensi alla materia dei vincoli paesaggistici, in cui lo Stato è chiamato ad esercitare non un potere di controllo sull'attività di rilascio del nulla osta, bensì un potere di amministrazione attiva "ad estrema difesa del vincolo", in applicazione al principio di leale collaborazione tra soggetti pubblici.

In tal senso, è stato rilevato che la collaborazione fra Enti Locali, Regione e Ministero deve essere «effettiva e non meramente formale» (TAR Sardegna, Cagliari, II sez., n. 128/2008), sussistendo, l'obbligo, in capo all'Amministrazione regionale precedente, di esaminare con la necessaria ponderazione, sotto il profilo istruttorio e tecnico, i rilievi specifici evidenziati dagli enti locali (TAR Sardegna, Cagliari, II sez., n. 2241/2007). È stato, infatti, deciso dal Consiglio di Stato che l'atto con cui viene imposto un vincolo paesaggistico (art. 136 e ss. d.lg. 22

²⁷⁵ In tal senso la Sent. TAR Lombardia, Milano, II sez., n. 294 del 2008.

gennaio 2004 n. 42 e s.m.i.) è illegittimo se lo Stato o la Regione non abbiano svolto adeguate consultazioni delle Autonomie locali coinvolte e congrue considerazioni degli aspetti programmatori del territorio già definitivamente adottati secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e, in generale, in base ai principi di leale collaborazione e cooperazione conseguenti alla riforma del Titolo V Cost. (Consiglio di Stato, IV sez., n. 3895/2008). Quanto sopra, nell'ambito del Diritto amministrativo, comporta che nella motivazione del provvedimento assunto dall'amministrazione procedente, vi sia traccia del procedimento collaborativo attraverso cui s'è pervenuto all'adozione dell'atto e della ponderazione dei vari interessi in gioco, a pena di invalidità del provvedimento stesso perché affetto da eccesso di potere (Consiglio di Stato, VI Sez., 1362 e 4473/2007; TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 1570 e 1730/2007²⁷⁶).

In alcuni casi, gli organi di giustizia amministrativa hanno adottato un'accezione "forte" della collaborazione. È, ad esempio, il caso inerente alla perimetrazione del Parco Nazionale del Pollino, nel quale il Consiglio di Stato, valutato che la questione coinvolgeva varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, ha ritenuto che, nel caso di specie, il principio di leale collaborazione richiedesse l'avvio di procedimenti nei quali ogni istanza rilevante costituzionalmente potesse trovare la propria rappresentazione²⁷⁷.

²⁷⁶ Nella citata sentenza si fa onere alla Soprintendenza ai BB.CC.AA., in sede di annullamento dell'autorizzazione paesistica, ad acquisire dall'Amministrazione regionale o comunale tutti gli accertamenti e risultanze istruttorie poste in essere da quest'ultima Amministrazione e citati nel provvedimento autorizzatorio.

²⁷⁷ Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6028/2007.

IV.4.1 – *Tutela avverso la violazione del principio di collaborazione fra enti*

Un passaggio ulteriore per comprendere lo *status* del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza amministrativa concerne la denunciabilità del vizio inerente alla violazione di tale principio.

In particolare, deve valutarsi se lo stesso sia denunciabile soltanto dal soggetto leso nella sua attribuzione, a motivo del mancato espletamento di una procedura collaborativa, ovvero da chiunque vanti un interesse legittimo.

In altri termini: può il privato denunciare la mancata osservanza del principio di collaborazione fra gli enti, qualora questi abbia interesse alla rimozione, alla modifica o all'adozione di un provvedimento sottoposto al sindacato del giudice amministrativo?

Come è già stato evidenziato in dottrina²⁷⁸, la giurisprudenza amministrativa, in materia, segna due posizioni. La prima (TAR Sardegna 29 aprile 2003, nn. 494e 571) che accoglie il ricorso di un privato contro l'annullamento ministeriale dell'autorizzazione paesaggistica sulla deduzione che lo Stato non possa direttamente procedervi senza aver prima concesso alla Regione, nel prescritto termine di sessanta giorni, di fornire chiarimenti in ordine alle ragioni che l'hanno indotta a valutare l'intervento assentito compatibile con le esigenze di tutela. La seconda (Consiglio di Stato, VI sez., n. 2381/2006, in conferma di Tar Puglia, Lecce, 9 febbraio 2005 n. 1611) che, in materia analoga, non ritiene ammissibile la doglianza del privato ricorrente in ordine alla violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

278 F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, 978 ss.

Ritiene, infatti, il collegio che il privato difetti di interesse nel dedurre la violazione del predetto principio, essendo esso preordinato ad assicurare la tutela della sfera costituzionalmente garantita alle Regioni e agli altri enti territoriali cui siano state sub-delegate funzioni regionali interferenti con l'esercizio di funzioni statali. Sostiene il Consiglio di Stato, che esso è principio di ordine sostanziale e non procedimentale, nel senso che attiene alla tutela delle rispettive attribuzioni degli enti coinvolti ed opera nel senso dell'armonizzazione dell'esercizio di funzioni spettanti, nei rispettivi livelli di intervento, in comune a entrambi gli enti, sì da evitare che determinate modalità di esercizio ledano le suddette sfere di attribuzioni costituzionali o ne rendano irragionevolmente difficile l'esercizio.

Conclude il consesso che principio di leale collaborazione, pertanto, posto com'è a delineare la stessa identità soggettiva e funzionale di enti di rilevanza costituzionale, non entra nel novero delle disposizioni di tipo procedimentale, improntate al suddetto meccanismo di interdipendenza e di considerazione polimorfa della posizione degli interessati destinatari dell'atto finale, e dunque, non consente, neppure nella forma indiretta dell'interesse strumentale, di ricavare, in base ad esso, una posizione qualificata e differenziata che consenta a soggetti diversi dagli enti coinvolti di farne valere in giudizio la violazione.

L'orientamento del Consiglio di Stato, che supera, dunque, quello dei giudici di prima istanza, riserva agli enti coinvolti la denunciabilità del vizio di leale collaborazione, rendendolo un vizio a denuncia soggettivamente riservata.

IV.4.2 – *Negoziazione delle competenze amministrative*

Ma cosa accadrebbe, invece, se, in virtù di un malinteso principio collaborativo, l'atto fosse adottato da un organo incompetente? Se il soggetto pubblico cui la legge attribuisce la competenza ad adottare un provvedimento, abdica ad adottare l'atto a favore di altro soggetto?

È il caso affrontato nel Parere del Consiglio di Stato n. 3165 del 2003, già oggetto di riflessione in dottrina²⁷⁹.

La questione riguardava un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, impugnato con ricorso straordinario, il quale rinviava alla legge regionale la regolamentazione della professione di guida turistica: tale circostanza violava la legge statale, la quale stabiliva che tale regolamentazione andasse adottata a mezzo una intesa Stato-Regioni.

In quel caso, il Consiglio di Stato ha dichiarato che non è consentito che la Conferenza rinunci alla sua competenza a regolare la materia in favore delle Regioni.

Per ben comprendere la questione, occorre procedere dalla legge cui il DPCM citato intendeva dare attuazione, ossia l'art. 2 c. 4 lett. g della l. 135/2001, il quale demanda ad un DPCM, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori, di stabilire i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore.

279 I. RUGGIU, *Contro...cit.*, 169; F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, 976.

Il DPCM citato, dispone, invece, che «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente, disciplinano ed accertano i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti, esercitate in forma autonoma e curano la qualificazione professionale, organizzando corsi di formazione alle professioni turistiche...».

È evidente come suddetto decreto abbia alterato il riparto delle competenze legislativamente stabilito e che, dunque, esso sia un'applicazione abnorme del principio di leale collaborazione.

Come si è già affermato in precedenza, infatti, l'applicazione di tale principio non può consistere in un ingiustificato spostamento delle competenze determinate dalla legge o, *a fortiori*, dalla Costituzione.

Si badi che questo parere del Consiglio di Stato non contrasta, invero, con la citata decisione della VI sez., n. 2381/2006. In quel caso, infatti, non si verteva in materia di negoziabilità della competenza fra Stato e Regioni, quanto, piuttosto, sulle modalità di esercizio della stessa.

Se l'atto, invero, fosse stato adottato da un livello di governo incompetente, si sarebbe configurato un vizio dell'atto autonomamente deducibile dalle parti. Ma il caso all'esame del collegio era di altro tipo: il privato lamentava che l'Ente locale non fosse stato posto nella possibilità di intervenire nel procedimento d'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica.

Invero, nel Diritto amministrativo, corollario del principio di legalità è la circostanza che la legge sia fonte di attribuzione del potere dell'amministrazione: di quella amministrazione cui la legge attribuisce il potere in questione. È la legge che, sulla base delle

disposizioni costituzionali in materia, stabilisce a chi spetti la competenza in ordine all'adozione di un atto, al fine del soddisfacimento di un pubblico interesse.

La riforma della legge sul procedimento amministrativo, intervenuta con l. n. 205/2000, ha introdotto nel corpo della l. n. 241 del 1990 l'art. 21-*septies* il quale, fra l'altro, dispone che è nullo il provvedimento amministrativo che...è viziato da difetto assoluto di attribuzione²⁸⁰ e l'art. 21-*octies* che sancisce, invece, l'annullabilità dell'atto affetto da difetto di competenza²⁸¹.

Il primo, e più grave, di tali vizi costituisce una inversione di tendenza nell'ambito delle patologie del provvedimento amministrativo. In passato, infatti, l'ambito delle nullità del provvedimento amministrativo era assai ristretto, a favore della categoria dell'annullabilità²⁸².

È stata considerata a lungo estranea al sistema delle invalidità di diritto amministrativo la predicabilità di provvedimenti nulli che, secondo il modello civilistico, mal si conciliavano con le esigenze di

280 È stato evidenziato come all'espressione utilizzata dal legislatore possa essere ricondotta tanto la figura dell'incompetenza assoluta quanto la categoria della carenza di potere in astratto (che si differenzia a sua volta dalla carenza di potere in concreto, regolata dall'art. 21-*octies*) (D. PONTE, *Invalidità del provvedimento e riparto di giurisdizione alla luce della legge n. 15/2005*, Milano, 2006; A. SUSCA, *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giuffrè, Milano, 2005). Nelle trattazioni più recenti, le nozioni di incompetenza assoluta, difetto assoluto di attribuzione e carenza di potere (in astratto) vengano considerate sinonimiche e, quindi, tutte parimenti possibili cause di nullità del provvedimento (AA.VV., *L'azione amministrativa*, in *Le nuove leggi amministrative*, Giuffrè, Milano, 2006).

281 D. MARRAMA, *Brevi riflessioni sul tema dell'irregolarità e dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 359; R. TOMAI, *Note in tema di nullità ed annullabilità*, in *Riv. amm. R. It.* 1989, 892; M. RAMAJOLI, *Legittimazione ad agire e rilevanza d'ufficio della nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 4.2007, 999; L. MAZZAROLLI, *Sulla disciplina della nullità dei provvedimenti amministrativi (art. 21 septies della l. n. 241 del 1990, introdotto con la l. n. 15 del 2005)*, in *Dir. proc. amm.*, 3.2006, 543.

282 cfr. art. 45 t.u. Cons. St.; art. 26 l. Tar.

certezza e stabilità dei rapporti giuridici che, invece, la annullabilità, presidiata dal ristretto termine di decadenza, assicurava²⁸³.

Con l'intervento emendativo della l. n. 15 del 2005 la categoria della nullità, considerata dalla giurisprudenza come ipotesi eccezionale di legittimità forte, ottiene una definitiva sistemazione positiva trovando ospitalità nella disciplina generale del procedimento amministrativo²⁸⁴.

Un caso che, ai fini della presente analisi, appare di particolare rilievo, è stato affrontato dal Consiglio di Stato, nella decisione n. 6388 del 2007, in materia di impianti fotovoltaici.

Il fatto da cui è originato il giudizio è così riassumibile: un privato presentava domanda per ottenere il permesso di costruire per l'installazione, in zona agricola, di un impianto fotovoltaico; il Comune esprimeva parere favorevole, subordinato all'approvazione di un Piano aziendale da parte dell'Ispettorato Agrario Regionale (IRA), così come previsto dalla L.R. Veneto n. 11/04; il privato impugnava tale parere perché riteneva che la condizione cui lo stesso era stato sottoposto, ossia il rilascio di un Piano aziendale, dovesse ritenersi illegittima alla luce del c. 423 della L. n. 266/05, che qualifica l'energia da produzione fotovoltaica, effettuata dagli imprenditori agricoli, come connessa all'attività agricola e produttiva di reddito agrario.

Il TAR Veneto, in primo grado (sez. II n. 1929/2006) ed il Consiglio di Stato, in fase di gravame, hanno rigettato le istanze del ricorrente,

283 M. D'ORSOGNA, *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004; G. MONTEDORO, *L'azione di nullità del provvedimento amministrativo*, in F. Caringella e R. Garofoli (a c. di), *Trattato di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2006; D. PONTE, *Invaldità del provvedimento e riparto di giurisdizione alla luce della legge n. 15/2005*, Giuffrè, Milano, 2006

284 G. AJELLO, *La nullità del provvedimento amministrativo tra dubbi e certezze*, in www.giustizia-amministrativa.it

sulla base della circostanza che per la realizzazione di un impianto fotovoltaico autonomo risulta necessaria l'autorizzazione regionale ex D Lgs 387/03.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che, in forza del disposto dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/03, tali impianti sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dalla Regione. Pertanto, il provvedimento comunale impugnato è stato ritenuto nullo, ai sensi dell'art. 21 *septies* della L. n. 241/90.

La decisione in parola sembra particolarmente rilevante sotto il profilo della negoziabilità delle competenze. Ammettiamo (non ne abbiamo alcuna prova, in verità) che fra Regione e Comune fosse intervenuto un accordo (sebbene tacito), nel senso che si consentiva a quest'ultimo di assumere quel genere di atti in vece della Regione e che, dunque, la Regione, al momento in cui il Comune adottasse l'atto non lo impugnava né interveniva in un giudizio avente ad oggetto un provvedimento di tale tipo (è questo il caso). Ebbene, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'atto adottato sia affetto da difetto assoluto di attribuzione e, quindi nullo.

Tale affermazione reca con sé una serie di conseguenze sostanziali e processuali di tutto rilievo²⁸⁵. Anzitutto, la relativa azione di nullità è imprescrittibile e tale patologia è rilevabile d'ufficio²⁸⁶.

La circostanza che il difetto assoluto d'attribuzione sia rilevabile d'ufficio esclude che possano intervenire accordi intersoggettivi

285 Sorvoliamo sulla questione relativa alla giurisdizione in ordine ai provvedimenti nulli, in quanto non conferente con l'esame che siamo tenuti a svolgere in questa sede. Ci si limita a richiamare N. PAOLANTONIO, *Incompetenza assoluta, incompetenza relativa e «incompetenza amministrativa»*, in *Foro amm. CDS*, 4.2007, 1143

286 Se, invece, si fosse trattato di annullabilità, il provvedimento in questione sarebbe stato annullato solo se un soggetto munito del relativo interesse ad agire avesse esercitato il proprio potere di annullamento.

traslativi delle competenze stabilite *ex lege* ed importa che tutti gli atti assunti siano affetti da nullità insanabile che può essere rilevata d'ufficio ed in ogni momento.

La conclusione cui, dunque, si perviene è la medesima cui s'è pervenuti in ordine al provvedimento legislativo assunto in violazione del riparto competenziale stabilito dalla Costituzione: la competenza non è materia sulla quale si può contrattare: un organo o è competente ad adottare un atto, o non lo è. La circostanza che, poi, un provvedimento adottato da chi astrattamente non è competente, non venga sottoposto (da chi ha, per legge, la competenza) al vaglio degli organi giurisdizionali, non vale a sanare l'atto, in quanto la competenza (anche quella amministrativa e non solo quella legislativa) non è una situazione rimessa alla disponibilità delle parti.

Capitolo V

Le sedi dei raccordi intersoggettivi

SOMMARIO: V.1 Considerazioni introduttive – V.2 Il Sistema delle Conferenze – V.2.1 Attribuzioni ed atti delle Conferenze – V.2.2 Seguito degli atti delle Conferenze: un'analisi “sul campo” – V.2.3 Seguito degli atti delle Conferenze: qualche conclusione – V.2.4 Grado di effettività della concertazione in Conferenza – V.2.4.1 La Conferenza delle Regioni – V.2.5 La concertazione nell'attuazione del Federalismo fiscale – V.2.6 Tentativi, prospettive e proposte di riforma del Sistema delle Conferenze – V.3 I Consigli delle Autonomie Locali

V.1 – Considerazioni introduttive

Nei precedenti capitoli, si è avuto modo di evidenziare come, negli ordinamenti composti, sia necessario che gli enti territoriali collaborino per il perseguimento del bene comune, fornendo soluzioni concertate alle questioni d'interesse di più livelli di governo. Quando tale rapporto è ispirato ad una collaborazione leale, a ciò consegue un esercizio più efficiente del potere.

È in tale ottica che si rende necessaria la costruzione di sedi in cui la cooperazione possa trovare svolgimento.

Il principio di leale collaborazione, dunque, va declinato tanto sul piano dell'attività, quanto su quello dell'organizzazione della Repubblica.

Nella prima accezione occorre precisare che ogni istituzione cui è attribuita una qualche funzione volta al raggiungimento del bene comune non può operare estraniandosi dalla trama dei rapporti fra enti, dovendosi, piuttosto, confrontare con gli altri soggetti, latori di

interessi diversi per addivenire a soluzioni concertate secondo le procedure proprie dell'organizzazione pluralista²⁸⁷. Nella seconda accezione ciò comporta che esistano sedi operative, ove la leale cooperazione si concreta in atti, sedi il cui fine precipuo è indurre i diversi protagonisti dell'ordinamento a collaborare.

Primo e più rilevante complesso istituzionale votato a favorire la cooperazione interistituzionale è il "Sistema delle Conferenze", minore rilievo assumono i Consigli delle autonomie locali, organi previsti dal novellato art. 123 c. 4 Cost. Si darà conto anche del ruolo assunto dalla Conferenza delle Regioni, organo di collaborazione orizzontale, e del dibattito relativo all'attuazione del federalismo fiscale, con particolare riferimento alle dinamiche intersoggettive che hanno portato all'adozione della relativa legge delega e agli istituti di cooperazione previsti per l'adozione dei decreti delegati.

²⁸⁷ Sul bilanciamento degli interessi v. R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992.

V.2 – *Il Sistema delle Conferenze*

Con la locuzione “Sistema delle Conferenze” si suole intendere l’insieme di quelle sedi concertative di cui fanno parte la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (d’ora in poi “Conferenza Stato-Regioni”), la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nonché quel tavolo ove si tratta di questioni inerenti tanto le Regioni, quanto gli enti locali e che prende il nome di Conferenza Unificata (sede congiunta delle due Conferenze).

Dall’esame del riformato Titolo V della Costituzione, la dottrina più attenta ha rilevato che, nonostante la mole dei cambiamenti apportati, il destino del federalismo italiano continua ad essere il “Sistema delle Conferenze”: la mancata riforma dell’assetto bicamerale, infatti, non consentirebbe altra conclusione²⁸⁸.

Dall’esame dei dati pubblicati dal Governo in ordine all’attività del sistema delle conferenze²⁸⁹ appare che il ruolo motore del sistema sia svolto dalla Conferenza Stato-Regioni cui si affianca la Conferenza Unificata, mentre il ruolo della Conferenza Stato-Città risulta sempre più recessivo.

²⁸⁸ I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, 196

²⁸⁹ I dati che si riportano in tabella sono pubblicati nel sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si dubita sull’attendibilità degli stessi a seguito di taluni errori di calcolo presenti in detto sito cui si è tentato di emendare. A parte, comunque, la possibilità di alcune discrasie dei dati riportati rispetto alla realtà, rimane evidente che il ruolo principale di tutto il sistema è svolto dalla Conferenza Stato-Regioni. Questa, infatti, ha “confezionato” un numero di atti pari a circa il triplo rispetto a quelli della Conferenza Unificata e il decuplo di quelli della Stato-Città.

Anno	Stato-Regioni	Unificata	Stato-Città
1990	59		
1991	53		
1992	46		
1993	85		
1994	75		
1995	104		
1996	107		
1997	167	13	49
1998	201	59	61
1999	254	131	54
2000	282	187	49
2001	244	141	35
2002	230	98	45
2003	306	82	42
2004	279	104	13
2005	223	83	13
2006	325	121	24
2007	290	142	9
2008	272	118	19
2009	271	89	19
Totale	3873	1368	432

I dati sono tratti dal sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri

V.2.1 – *Attribuzioni ed atti delle Conferenze*

La **Conferenza Stato-Regioni** è la più antica sede fisica di raccordo degli interessi dello Stato e delle Regioni, ove si confrontano le posizioni del Governo e dei rappresentanti delle Regioni, al fine di mediare le istanze dei due maggiori livelli territoriali di governo, in vista della definizione delle linee di fondo della politica statale in materia regionale²⁹⁰.

Essa è stata dalla Corte Costituzionale definita (con la sentenza n. 116/94) «sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome)».

Si è avuto modo di vedere l'*iter* attraverso il quale si pervenne negli anni Ottanta alla sua costituzione, ma sembra opportuno richiamarne sinteticamente i passaggi fondamentali.

²⁹⁰ In questo senso: T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. cit.*, 99.

La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con D.P.C.M. 12 ottobre 1983 ed ha avuto la prima organica disciplina con la legge 23 agosto 1988, n. 400. In base all'art. 12 della disposizione da ultimo richiamata, alla Conferenza sono attribuiti compiti di «informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia».

La Conferenza è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è convocata (almeno ogni sei mesi, anche se solitamente lo è con frequenza decisamente maggiore) e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri che ne decide l'ordine del giorno.

Quanto alla natura giuridica, v'è da rilevare che, benché la Conferenza sia incardinata presso la Presidenza del Consiglio, per la sua composizione e per le funzioni attribuitele non può definirsi un organo statale, sibbene «un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome»²⁹¹.

L'art. 7 c. II del D.lgs. 281/1997 dispone che «la Conferenza Stato-regioni può istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa»²⁹² e, d'altra parte, il DPCM del 31/01/1991 dota la Conferenza dei Comitati generali con funzioni istruttorie.

²⁹¹ È un passaggio della già richiamata sent. C. Cost. n. 116/1994.

²⁹² G. CARPANI, op. cit., 118-121.

La normativa vigente, tuttavia, non prevede che il *plenum* deleghi ai gruppi di lavoro/comitati funzioni che non siano istruttorie. Sarebbe, invece, auspicabile che fossero riconosciute a queste articolazioni anche funzioni deliberative (sul modello delle commissioni parlamentari in sede deliberante/legislativa). Ciò «potrebbe concorrere a “decongestionare” l’ingente mole di competenze che il Legislatore ha attribuito nel corso degli anni alla Conferenza»²⁹³.

La Conferenza Stato-Regioni è sentita obbligatoriamente sul documento di programmazione economica e finanziaria, sul disegno di legge finanziaria, collegati in sede Unificata con la Conferenza Stato-Città (su cui v. *infra*), su ogni altro oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.

Con il D. Lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, in attuazione della delega di cui al comma 7 dell’art. 12 della legge n. 400 del 1988, le funzioni della Conferenza sono state riordinate, ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali.

La Conferenza è consultata, altresì, sui criteri generali per la ripartizione delle risorse tra le Regioni, sulla modalità di determinazione di indici e parametri da utilizzare per atti di programmazione intersettoriale, sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e di indirizzo in materia di competenza regionale e su quelli per la ripartizione delle risorse relative ai rapporti tra lo

²⁹³ G. CARPANI, *op. cit.*, 200.

Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali.

Alla Conferenza è affidata anche la verifica periodica dello stato di attuazione dei piani e programmi sui quali si è pronunciata. Inoltre, con il medesimo decreto, si è provveduto al riordino di tutti gli organismi a composizione mista Stato-Regioni, attribuendone le relative funzioni alla Conferenza o trasferendo parte delle competenze degli stessi, quale quella già del Consiglio sanitario nazionale per la determinazione dei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, successivamente soppresso con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266.

Il Parlamento, a partire dal 1991, ha accresciuto le funzioni dell'organo, affidandogli non solo competenze di natura consultiva, ma facendone il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta dell'attività delle Regioni, ovvero organo di indirizzo dell'attività amministrativa regionale.

Con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59 che prevedeva la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, è stata potenziata la funzione consultiva, rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo.

Da ultimo, con la legge n. 11/2005 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, nuove funzioni sono state assegnate alla Conferenza stessa per quanto concerne la

partecipazione regionale alla “fase ascendente” del diritto comunitario²⁹⁴.

La **Conferenza Stato-città ed autonomie locali** è sede di raccordo fra lo Stato e gli Enti locali. Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell’Interno o dal Ministro per gli affari regionali. Ne fanno altresì parte, in rappresentanza del Governo nazionale, i Ministri dell’economia e delle finanze, delle infrastrutture e della salute e, per conto degli enti territoriali, i presidenti di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), UPI (Unione Province Italiane), UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) nonché, su designazione delle rispettive associazioni, sei presidenti di provincia e quattordici sindaci, di cui cinque sindaci di città che siano aree metropolitane.

Questo secondo organo di raccordo è stato istituito con DPCM del 2 luglio 1996 e sono stati ad esso attribuiti compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, di studio informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di comuni e province e su quelle delegate ai medesimi enti da leggi dello Stato.

Il già richiamato D. Lgs. n. 218/1997 ha stabilito che la Conferenza Stato-città è sede di discussione ed esame: dei problemi relativi all’ordinamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché alle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti; dei problemi relativi alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici; di ogni altro problema connesso con gli enunciati

²⁹⁴ F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della Legge n. 11/2005*, in I. Nicotra (a c. di), *Scritti di Diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005, 98 ss.

scopi e che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI, e dell'UNCCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

È stato già sottolineato come la legge “La Loggia” (n. 131/2003) abbia previsto che i provvedimenti del Governo, emanati in sede di esercizio del potere sostitutivo, adottati in assenza della preventiva comunicazione all'ente locale interessato, siano comunicati alla Conferenza, la quale ne può chiedere il riesame²⁹⁵.

La richiamata legge n. 11/2005, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, prevede che tutti gli atti ed i progetti di interesse degli enti locali siano trasmessi, per il tramite della Conferenza, alle associazioni rappresentative delle autonomie. Su tutti i progetti ed atti comunitari, gli enti locali possono trasmettere le loro osservazioni al Governo o richiedere il loro esame in sede di Conferenza.

Terzo organo del Sistema delle Conferenze è la **Conferenza Unificata**. Questa è sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e, pertanto, la sua composizione è data dall'unione fra i membri della prima e quelli della seconda.

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

L'esercizio della maggior parte delle sue attribuzioni si articola nell'espressione di pareri sul disegno di legge finanziaria e sui disegni

²⁹⁵ v. F. GIUFFRÈ, *op. loc. ult. cit.*

di legge collegati, nonché sul documento di programmazione economica e finanziaria e nella promozione di intese e accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

Tre sono le **tipologie principali di atti della Conferenza: i pareri, le intese e gli accordi.**

I pareri riguardano soprattutto gli atti normativi (disegni di legge, schemi di decreto legislativo o di regolamento del Governo che interessino materie di competenza regionale o locale, a partire dal disegno finanziaria e dai disegni di legge collegati) e devono essere espressi entro 20 giorni. Per ragioni di urgenza, il Governo può posticipare la consultazione delle conferenze (rispetto alla presentazione in Parlamento dei disegni di legge o degli schemi di decreto legislativo), ma ha da tener conto dei pareri successivamente espressi in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

Nel caso che il parere delle conferenze venga chiesto su atti già definitivi (divenuti tali sempre per motivi d'urgenza), la conferenza può chiedere che il Governo lo valuti al fine di un'eventuale revoca o riforma degli stessi.

Quanto alle intese, esse devono essere raggiunte, quando previste dalla legge, entro 30 giorni; nel caso in cui non siano raggiunte, il Governo procede all'adozione dei provvedimenti di sua competenza con deliberazione motivata. Anche in questo caso, per motivi d'urgenza il Governo può procedere senza la previa intesa, ma è tenuto a

sottoporre i provvedimenti adottati alla conferenza entro i 15 giorni successivi e il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Infine, quanto agli accordi, essi sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione, consentendo un coordinamento delle rispettive competenze e l'esercizio di attività di interesse comune.

L'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha rivisto la disciplina dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni, disponendo che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, siano adottati previa intesa con la Conferenza.

Altra funzione rilevante è quella di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, nel rispetto delle competenze del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, e di raccorderla con l'attività degli enti e soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse, aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle Regioni e province autonome.

V.2.2 – Seguito degli atti delle Conferenze: un'analisi “sul campo”

Nell'ambito dello studio concernente il funzionamento delle sedi di concertazione nazionali, particolare rilevanza assume la valutazione del seguito degli atti delle Conferenze, dell'incisività dell'operato di tale organo nei confronti del soggetto che ne è destinatario.

Pare opportuno distinguere, in tal caso, l'attività che le Conferenze svolgono in ordine agli schemi di disegni di legge e degli altri atti aventi forza di legge il cui *iter* è delineato in Costituzione, dalle fonti secondarie e dagli atti amministrativi il cui *iter* poggia sulla legge ordinaria.

Nel primo caso, è chiaro che qualsiasi tipologia di atto delle Conferenze non possa essere considerato giuridicamente vincolante per il legislatore, né si può lamentare l'incostituzionalità di un atto legislativo per lesione del principio collaborativo in virtù della mancata richiesta di un parere, perché, mutuando le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2004 «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni»²⁹⁶. Per dirlo in altri termini: leggi e atti aventi forza di legge seguono un *iter* di formazione espressamente regolato in Costituzione. Ogni aggravamento procedurale, che possa essere rilevabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, deve, infatti, essere disposto da fonte di rango superprimario²⁹⁷.

Le «norme sulla normazione» sono destinate a trovare il loro radicamento all'interno della stessa Carta costituzionale, perché la «fonte, in cui con priorità assoluta sia dal punto di vista logico che da quello giuridico dovranno attingersi i principi fondamentali e le regole della disciplina del procedimento legislativo è la Costituzione e le leggi costituzionali», la stessa fonte dove «viene posta la struttura

²⁹⁶ Di analogo tenore le sentt. C. Cost. nn. 373/97, 437/01, 376/2002.

²⁹⁷ Eccezione alla regola sopra enunciata è quella per la quale la legge-delega impone una particolare procedura concertata per la adozione del/dei decreto/i delegato/i. In tal caso la Corte (si veda la sent. 206/2001) si è espressa nel senso dell'incostituzionalità del decreto legislativo, non per violazione della leale collaborazione, sibbene col procedimento della norma interposta *ex art. 76 Cost.*

fondamentale della sequenza procedurale fissandosi l'ordine delle attività da ritenersi immancabili»²⁹⁸.

Tuttavia, occorre segnalare che, se è vero che la Corte costituzionale non ha mai annullato una fonte primaria per mancato passaggio in Conferenza²⁹⁹, è altrettanto vero che il Giudice delle Leggi ha dichiarato, varie volte, illegittime fonti primarie che non prevedevano, per gli atti amministrativi d'attuazione, il coinvolgimento delle Regioni interessate.

In tali decisioni, la Corte ha talora ritenuto violato il principio di collaborazione, a causa della mancata previsione del passaggio in Conferenza di un atto amministrativo (in tal senso, ad esempio, le sentt. n. 213/2006³⁰⁰ e 88/2007³⁰¹), talaltra è stata richiesta un'intesa forte (sentt. n. 62/2005³⁰² e 182/2006³⁰³) e, a volte, genericamente, la

²⁹⁸ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 145 ss.

²⁹⁹ *ma v. n. 251*.

³⁰⁰ Si veda: C. LOMBARDI, *Concorso di competenze, leale collaborazione e negoziazione (ovvero "precarietà") delle attribuzioni regionali in una sentenza sulla pesca*, in *Giur. Cost.*, 3.2006, 2151.

³⁰¹ Annotata da D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *www.forumcostituzionale.it*.

³⁰² Su *www.forumcostituzionale.it* v: M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*; G. D'AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*; N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*. Si veda, inoltre, B. DI GIANNATALE, *Solidarietà ambientale e tutela uniforme del diritto alla salute nel riparto di competenza Stato-Regioni*, in *Giur. It.*, 2006, 19; G. MANFREDI, *la Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 3.2005, 543; M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

³⁰³ F. MERLONI, *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela del settore*, in *Reg.*, 5.2006, 1192; D. M. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 3.2006, 1856.

previsione di un qualsivoglia strumento atto a garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni (sent. n. 231/2005³⁰⁴).

Nel caso degli atti amministrativi, invece, può farsene ben dipendere la validità dalla previa deliberazione degli organismi di raccordo, purché la fonte sulla produzione sia di rango sovraordinato rispetto alla fonte di produzione³⁰⁵.

A titolo sperimentale, abbiamo effettuato un esame su una selezione di atti delle Conferenze successivi alla riforma del Titolo V e relativi alle materie **ambiente e turismo**, per verificare quale seguito essi abbiano avuto.

Dette materie sono state scelte al fine di saggiare la collaborazione con riguardo a due punti nodali per la ripartizione della potestà legislativa effettuata dal novellato art. 117 Cost. Il Giudice delle Leggi ha avuto spesso modo di pronunciarsi in ordine alle due richiamate materie. Nella sentenza n. 182/2006 si riafferma che la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre la «valorizzazione dei beni [...] ambientali» è di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, lettera s, Cost.); con la sent. n. 90/2006 la Corte ha ricordato che la materia “turismo” è attualmente di competenza legislativa residuale³⁰⁶, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

³⁰⁴ M. R. IORIO, *La legge istitutiva del fondo speciale per il sostegno della partecipazione dei lavoratori nell'impresa supera il vaglio della Corte costituzionale*, 2.2006, 494

³⁰⁵ Si vedano *ex plurimis* Sentt. C. Cost. nn. 27/04, 233/04, 33/05, 282/05.

³⁰⁶ Ovviamente, fatti salvi i casi in cui la normativa s'incroci con competenze statali che vengano ritenute prevalenti. È, ad esempio, il caso della sent. C. cost. n. 340/2010 in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo.

Quanto all'ambito temporale di riferimento, si è individuato il periodo 2003-2005: è questo, infatti, il periodo di rodaggio della l.cost. 3/2001, non troppo prossimo alla data di entrata in vigore della legge stessa (e al *caos* conseguente), né troppo vicino al momento attuale (fattore che osterebbe ad un lucido esame diacronico).

Per la ricerca degli atti si è fatto ricorso al sito Internet della Conferenza, procedendo da una disamina dei *report* di seduta.

Tale metodologia potrebbe apparire inadeguata, in quanto esclude tutti gli atti presentati alla Conferenza, sui quali la stessa non s'è pronunciata.

A prescindere, comunque, da ogni rilievo in tal senso, occorre considerare che per l'esame del "seguito" delle decisioni della Conferenza è necessario che ci sia un atto dal quale partire che, nella specie, è un atto della Conferenza.

L'esame non ha riguardato l'attività dei "tavoli tecnici": questi tavoli hanno, infatti, una funzione preparatoria e propedeutica all'atto del *plenum*, che è quello che interessa al fine di valutare l'impatto sulla decisione finale.

Dai dati raccolti, appare palese come la collaborazione fra Stato e Regioni abbia un diverso regime a seconda che si verta su un provvedimento di natura esecutivo-amministrativa ovvero di natura legislativa.

Sintomatica di ciò è anche la circostanza che la denominazione degli atti della Conferenze varî in relazione alla materia sulla quale ricade (come si faceva sopra rilevare, soltanto i pareri attengono ad atti aventi portata normativa, mentre intese ed accordi si utilizzano per attività che potremmo, *lato sensu*, definire politico-amministrative).

La distinzione fra collaborazione relativa agli atti di natura legislativa, da quella concernente atti attraverso cui si esercita una potestà di tipo esecutivo-amministrativa, emerge anche dal numero rispettivo delle risoluzioni prese in esame. Nel periodo di riferimento, su 23 atti in materia ambientale solo 3 concernono atti aventi natura legislativa e, per quanto concerne il turismo solo 1 su 8. Fra questi 4 atti, soltanto uno è un Disegno di legge, i rimanenti sono tutti schemi di Decreto Legislativo.

Tale circostanza gioca a favore della tesi della collaborazione a “doppio binario”³⁰⁷, in virtù della quale la Conferenza dovrebbe essere sede di concertazione sul piano amministrativo-esecutivo, mentre altra dovrebbe essere la sede di raccordo sul versante legislativo (Camera delle Autonomie e, nelle more, Commissione Bicamerale integrata). Se, infatti, è vero che, nell’ambito considerato, sono stati rinvenuti alcuni atti relativi alla cooperazione nella legislazione, è altrettanto vero che essi sono di numero esiguo e che solo uno è relativo all’attività legislativa del Parlamento, mentre gli altri si riferiscono alla legislazione delegata.

In particolare, l’unico Disegno di Legge nelle materie esaminate, preso ad esame dalla Conferenza nel periodo considerato, è quello di conversione del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 51, recante:

³⁰⁷ A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 4-5/2005, 833 ss. *contra* v. R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *www.federalismi.it*, 16, secondo i quali: «[...]le strade che restano per risolvere la questione della rappresentanza territoriale al centro restano due: sfruttare il dormiente art. 11 della l. cost. 3/2001 e istituire la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata o procedere in via legislativa alla riforma dell’attuale sistema conferenze per risolvere i problemi di funzionamento sopra esposti, concentrando definitivamente e unicamente su questi organi la rappresentanza territoriale. La seconda strada appare la più opportuna anche perché la presenza della Commissione bicamerale integrata aprirebbe un altro vaso di Pandora nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, ponendo problemi di non poco conto. [...]»

“Modifiche alla normativa in materia di qualità delle acque di balneazione”.

Il Ddl in commento era all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 15 aprile 2003, la quale, su richiesta dei Presidenti delle Regioni, fu rinviata all'8 maggio. In quella sede le Regioni davano seguito a determinazioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti e mettevano in rilievo alcuni aspetti e problematiche del Ddl. Ciò non di meno, esprimevano parere favorevole, seppur formulando osservazioni circa l'applicazione della legge.

Occorre rilevare che, nel caso in esame, il parere della Conferenza si è sostanziato in una semplice presa d'atto delle determinazioni assunte in sede governativo-parlamentare. Lo slittamento dell'esame dell'atto, richiesto da parte regionale in data 15 aprile, ha, infatti, importato che, nel contempo, il Ddl fosse sottoposto alla prima approvazione del Senato (avutasi proprio il 15 aprile), nonché all'approvazione, con modifiche, da parte della Camera, nello stesso giorno della seduta della Conferenza (l'8 maggio).

La circostanza che l'*iter* parlamentare fosse, praticamente, concluso, attendendosi la mera ratifica da parte del Senato del testo modificato alla Camera, ha comportato l'inutilità del passaggio in Conferenza e l'inidoneità alla produzione di effetti sul testo del Ddl.

È, infatti, evidente che, se un parere su un Ddl interviene in un momento in cui l'*iter* parlamentare è avanzato – nel caso di specie il Ddl si trovava al Senato per la seconda volta, a causa della *navette* provocata dalle modificazioni apportate dalla Camera – esso non avrà alcuna concreta efficacia se non per segnalare al Governo la posizione

regionale in merito alla fase di attuazione dell'atto normativo che, tuttavia, dovrebbe essere oggetto di trattative successive.

Il caso di specie, dunque, consente di concludere che, nei Ddl, la prima e l'ultima parola è del Parlamento, il quale può prendere in considerazione le posizioni delle Regioni se espresse nella fase in cui sul provvedimento si sta svolgendo un'attività istruttoria, ma se già una delle due Camere si è espressa, e, dunque, l'atto è in fase deliberativa, il parere della Conferenza non ha senso di esistere.

Con riguardo agli schemi di decreto legislativo, si nota che l'attività concertativa è maggiore rispetto a quanto accade per i Ddl e, talora, consente quella stessa "codecisione" di cui si parlava con riferimento alle intese e agli accordi.

In particolare, lo schema di decreto legislativo sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (oggi, decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 224), è stato scritto, praticamente, tanto in sede di Consiglio dei Ministri, quanto in sede di Conferenza, tali sono stati gli apporti che quest'ultimo organo ha dato alla norma.

Dal verbale di seduta della Conferenza del 27 febbraio 2003, si apprende che il Ministero dell'ambiente aveva comunicato con propria nota l'accoglimento di una parte delle proposte emendative formulate dalle Regioni e Province autonome in sede tecnica ad eccezione di quelle ivi specificate, motivando sull'impossibilità d'accoglimento delle stesse.

Fra gli emendamenti non accolti, la Conferenza dei Presidenti ne aveva enucleato tre "irrinunciabili" (quelli che, se ignorati dal Governo, avrebbero comportato il parere negativo della componente regionale: l'art. 6 comma 1, l'art. 11 comma 2 e l'art. 33 comma 4).

Tuttavia nel Parere della Conferenza Stato-Regioni ne compare sono uno, ovvero l'art. 33 comma 4, in quanto gli altri due emendamenti trovano accoglimento nella versione definitiva del provvedimento.

A ben vedere, però, proprio l'art. 33 comma 4, sul quale era caduta la condizione di parere positivo, non pare aver subito alcuna modifica rispetto alla formulazione iniziale e, pertanto, si ritiene che la condizione cui era subordinato il parere favorevole non si sia mai compiuta.

Ciò nonostante non può dirsi che la collaborazione fra Governo e Regioni non sia stata fruttuosa, stante la circostanza che lo schema iniziale è stato parecchio modificato a seguito dell'intervento regionale.

A diversa conclusione deve pervenirsi con riferimento allo schema di decreto legislativo in materia di pesca marittima (oggi, D.Lgs. 26 maggio 2004, n. 153) sottoposto all'esame della Conferenza il 29 aprile 2004.

In quella sede, le Regioni chiesero un rinvio della discussione sul punto. Rinvio che non venne accolto, da parte governativa, in ragione del breve termine di scadenza della delega legislativa.

Il rappresentante del Governo in Conferenza rilevò che sul testo si era lavorato per lungo tempo con tutte le parti sociali - dalla Federpesca, a Confindustria, alla Lega delle cooperative, alla Confcooperative, all'AGC, all'UNCI pesca, alla CGIL, CISL e UIL - e con una perfetta intesa da parte di tutti, e che la gran parte delle modiche richieste dal Comitato tecnico degli assessori regionali erano state recepite.

Ciò non di meno le Regioni espressero in Conferenza un parere – immotivatamente – negativo, tanto che Presidente della Regione Piemonte, Ghigo, ammise che quel parere negativo era da attribuirsi alla mancanza di un corretto flusso di informazioni nello svolgimento dei lavori della Conferenza dei Presidenti.

Non meritevole di particolare considerazione risulta, invece, il parere del 25 novembre 2004 sullo schema di decreto legislativo contenente norme di sicurezza per le navi da passeggeri. Esso, infatti, ha ricevuto un parere favorevole ed incondizionato da parte delle Regioni. Probabilmente, la circostanza che la direttiva 2003/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, cui il d.lgs. n. 2811/97 dà attuazione, fosse parecchio dettagliata, lasciando un minimo spazio di discrezionalità agli Stati membri, ha indotto le Regioni ad accettare in blocco lo schema proposto dal Governo.

V.2.3 – Seguito degli atti delle Conferenze: qualche conclusione

L'esame fin qui condotto, per quanto limitato nel tempo e nelle materie, pare offrire ulteriore fondamento alla tesi cui si accennava³⁰⁸ che promuove la necessaria separazione delle sedi di concertazione.

Si è, infatti, compreso come la Conferenza non sia il luogo adeguato alla concertazione sul piano legislativo. Non lo è affatto per quanto concerne i Disegni di Legge e lo è, solo in parte, con riferimento agli Schemi di Decreto Legislativo.

Nel primo caso, infatti, il Governo in Conferenza presenta un Disegno di Legge la cui approvazione spetta al Parlamento, il quale non consente ad una menomazione delle proprie attribuzioni.

³⁰⁸ v. n. precedente.

Nel secondo caso, invece, la possibilità di collaborare aumenta, non foss'altro che per la circostanza per cui il Governo contratta in Conferenza su un'attribuzione che gli è stata delegata e della quale è, dunque, *dominus*.

La natura della delega, tuttavia, implica che quando questa stia per scadere o quando sia tanto dettagliata da non consentire margini di discrezionalità (si pensi alla delega per il recepimento di una direttiva europea), v'è poco spazio per la collaborazione.

Autorevole dottrina ha segnalato che «l'efficacia degli strumenti di cui si avvale il sistema delle conferenze risulta del tutto spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo: tali strumenti non sono in grado, infatti, di condizionare tale procedimento dal punto di vista formale (rispetto delle scadenze procedurali che vedono entrare in campo a diverso titolo le conferenze) e tanto meno sostanziale (altra cosa sono ovviamente i condizionamenti che di fatto tali meccanismi sono in grado di produrre)»³⁰⁹.

La questione appare palese tutte le volte in cui si sottopone il parere favorevole all'accoglimento di un emendamento³¹⁰. Infatti, l'accoglimento o meno delle proposte di emendamento è una sorta di condizione il cui avveramento non è verificato, come invece logicamente dovrebbe, da parte dello stesso organo che lo ha adottato³¹¹.

³⁰⁹ Così P. CARETTI, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul sistema delle Conferenze?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1172.

³¹⁰ Su questa tipologia di pareri, si veda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2007, 36 ss.

³¹¹ È il caso, sopra descritto, del parere n. 1634 del 27 febbraio 2003. Si veda in dottrina R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1.2006, 13 ss.

La Conferenza, dunque, non può essere utilizzata come alternativa all'organo di collaborazione in via legislativa³¹². A questo fine sarebbe, piuttosto, necessario dare corso, nel più breve tempo possibile, ad una revisione dei Regolamenti parlamentari al fine di istituire la cd. Bicameralina³¹³, come «ponte che, senza soluzione di continuità, conduca dal vetusto bicameralismo paritario ad un bicameralismo differenziato»³¹⁴.

È necessario riaffermare la possibile – o meglio opportuna – coesistenza di una Camera delle Autonomie e della Conferenza Stato-Regioni. Parte della dottrina ha segnalato la necessità di due distinti organi: uno nel quale si addivenga alla definizione della legge fra Centro, Regioni ed Istituzioni locali, nonché una sede di raccordo nella fase discendente-esecutiva del processo decisionale³¹⁵.

D'altronde il panorama internazionale degli Stati federali, e quasi federali, è connotato dalla presenza di strumenti di raccordo intergovernativo³¹⁶ che si affiancano alle sedi istituzionali di

³¹² S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in O. GASPARI – A. PIRAINO (a c. di) *Il «gioco» della cooperazione*, Roma, 2007, 41.

³¹³ S. MANGIAMELI, *I processi di riforma...cit.*, 40.

³¹⁴ I. NICOTRA, *Audizione parlamentare del 11.12.2006 sullo stato d'attuazione e prospettive di riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*.

³¹⁵ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta e indiretta) del sistema delle conferenze (Art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*. *Contra* v. R. BIN, I. RUGGIU, *op. loc. cit.*, sebbene la stessa Ruggiu parli di «intrinseca debolezza istituzionale delle Conferenze» in I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 312.

³¹⁶ Si vedano, ad esempio: per il Canada E. CECCHERINI, *I rapporti fra Federazione e Province in Canada: l'esperienza delle relazioni intergovernative*, in *DPCE*, 2.2006, 669 ss.; per il Regno Unico, con particolare riferimento al Galles M. LAFFIN, A. THOMAS, A. WEBB, *op. loc. cit.*; per la Spagna L. MEDINA ALCOZ, *La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5.2005, 953 ss.

rappresentanza territoriale, costituendo la prima espressione di un federalismo di natura cooperativa³¹⁷.

V.2.4 – *Grado di effettività della concertazione in Conferenza*

Occorre sottolineare come le dinamiche concertative, specie negli ultimi anni, sempre più spesso non alberghino all'interno delle Conferenze che, talora, si riducono a ratificare decisioni assunte in altre sedi.

Ciò appare con piena evidenza all'esame dei verbali di seduta, con riguardo alle presenze dei Presidenti delle Regioni.

Come è stato segnalato in dottrina³¹⁸, nelle sedute del 2007 mai sono stati presenti i rappresentanti di più di 8 regioni, presenza raggiunta, peraltro, in solo due riunioni; mentre in altri altrettanti casi le regioni rappresentate erano soltanto due. Infatti, sono spesso presenti solo due Presidenti di Regione (rappresentanti dei due maggiori partiti) e la "voce delle Regioni" è portata dal Presidente della Conferenza delle Regioni o suo delegato.

³¹⁷ C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*.

Si veda anche E. CECCHERINI, *Esperienze e prospettive di regionalismo cooperativo nel Regno Unito*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007

In Germania il fenomeno del federalismo cooperativo ha conosciuto uno sviluppo molto intenso al punto da aver dato vita ad una molteplicità di organismi di cooperazione e di coordinazione, anche al di fuori di una compiuta regolamentazione. A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008, 13

³¹⁸ R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6.2007, 696-697

V.2.4.1 – *La Conferenza delle Regioni*

La Conferenza delle Regioni è un organismo di “collaborazione orizzontale”³¹⁹ che inizialmente³²⁰ recava il nome di “Conferenza dei Presidenti delle Regioni”.

L’esperienza comparata rivela l’esistenza, accanto agli organi di cooperazione verticale, delle sedi di cooperazione orizzontale.

In Austria, l’art. 22 della Costituzione prevede che l’esercizio delle competenze di Federazione, *Länder* e Comuni, sia ispirato alla collaborazione reciproca. In detto ordinamento coesistono la cooperazione orizzontale e quella verticale. La gamma degli atti attraverso cui si realizza la cooperazione è assai varia e va dalle decisioni concertate in sedi di raccordo, prive di formalità, ad accordi di diritto pubblico che possono assumere il rango di leggi costituzionali (*ex art. 15a Cost.*)³²¹.

Anche in Germania coesistono cooperazione orizzontale e verticale e, a tal fine, sussistono una serie di organi: la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali, la Conferenza dei Presidenti dei Governi regionali, le Conferenze dei Ministri tecnici³²².

Analogamente, la Costituzione della Confederazione Elvetica sancisce la collaborazione multilivello, orizzontale e verticale, per l’esercizio delle competenze di ciascun ente (art. 44 I c. Cost.)³²³.

Tanto avviene anche negli Stati Uniti d’America, dove opera la National Governors Association.

³¹⁹ Con tale locuzione si intende far riferimento agli organismi che promuovono la collaborazione fra Enti dello stesso livello territoriale, nel caso di specie trattasi di un organo in cui siedono i soli rappresentanti delle Regioni.

³²⁰ Fino all’adozione del Regolamento del 9 Giugno 2005.

³²¹ A. RINELLA, C. BARBERA, *op. cit.*, 71.

³²² A. RINELLA, C. BARBERA, *op. cit.*, 164 ss.

³²³ A. RINELLA, C. BARBERA, *op. cit.*, 236.

In Italia, l'organo di cooperazione orizzontale fra Regioni vede i suoi natali prima della istituzione della Conferenza Stato-Regioni: viene infatti costituita a margine di una riunione fra Presidenti delle Regioni, tenutasi a Pomezia il 15 e 16 gennaio 1981.

Le finalità, espresse nell'atto costitutivo, consistono nella volontà di «concorrere al superamento delle inerzie e delle resistenze che impediscono al sistema delle autonomie, regionali e locali, di esprimere appieno le proprie potenzialità di apporto per il risanamento e lo sviluppo economico e sociale del Paese»³²⁴.

Tale organo nasce sia in vista dell'allora imminente istituzione della Stato-Regioni sia per definire linee comuni di iniziativa e di azione su temi di generale interesse delle Regioni stesse, nonché per ergersi a punto di riferimento dei vari organi a composizione mista allora esistenti.

Dal momento, poi, in cui la Conferenza Stato-Regioni è entrata in opera, la Conferenza dei Presidenti è stata primariamente utilizzata al fine di concertare fra Regioni una comune posizione da rappresentare al Governo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

È, dunque, questa la sede in cui si cerca di mediare tra interessi che sono molto spesso divergenti, in modo che le Regioni si presentino in Conferenza Stato-Regioni con una posizione di compromesso già elaborata e su cui si dichiarano unanimi.

Da ciò deriva la modesta presenza dei rappresentanti delle Regioni in Conferenza Stato-Regioni, nonché la circostanza che «in Conferenza non si vota quasi mai»³²⁵. È il Presidente della Conferenza delle Regioni che, di norma, rappresenta la posizione regionale al

³²⁴ Dall'atto costitutivo in *www.regioni.it*

³²⁵ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, 206.

rappresentante dello Stato, sulla scorta delle determinazioni precedentemente assunte nell'organo di collaborazione orizzontale.

È, però, da rilevare come, nel corso degli anni, si sia progressivamente allentato il rapporto di dipendenza fra l'attività della Conferenza Stato-Regioni e l'organo di cui si tratta. Tanto emerge, ad esempio, dalla lettura degli ordini del giorno delle adunanze dei due organi³²⁶, ma anche dal regolamento della Conferenza delle Regioni che non parla di un vero e proprio collegamento funzionale fra le due sedi, se non quando dispone che «i lavori sono di norma organizzati secondo il metodo della programmazione, *anche in relazione alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata*»³²⁷ (art. 3 c. 2).

Organi della conferenza sono: l'Assemblea; il Presidente; il Vicepresidente; l'Ufficio di Presidenza; le undici Commissioni³²⁸.

L'Assemblea determina la composizione degli altri organi e discute un ordine del giorno alla cui determinazione possono partecipare tutti i Presidenti delle Regioni³²⁹.

Un ruolo rilevante è svolto dalle Commissioni. Esse sono formate da componenti delle Giunte regionali indicati dai Presidenti e sono dotate di un coordinatore e di un vice-coordinatore (questi può essere

³²⁶ Si vedano gli esempi riportati da L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in L. Chieffi (a c. di), *Il Processo di Integrazione Europea tra crisi d'identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2010, 143 ss.

³²⁷ Corsivo nostro.

³²⁸ Commissione affari istituzionali e generali; Commissione affari finanziari; Commissione affari comunitari e internazionali; Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio; Commissione ambiente e protezione civile; Commissione beni e attività culturali; Commissione salute; Commissione politiche sociali; Commissione istruzione, lavoro, ricerca e innovazione; Commissione politiche agricole; Commissione attività produttive.

³²⁹ Art. 4 c. 3 del Regolamento: «L'ordine del giorno delle riunioni, formulato dal Presidente, viene inviato almeno sette giorni prima della seduta, salvo giustificato motivo. Sono, comunque, inseriti all'ordine del giorno gli argomenti richiesti, almeno otto giorni prima della seduta, da un Presidente di Regione o Provincia Autonoma»

delegato per alcune specifiche materie)³³⁰. Le Commissioni assumono determinazioni e formulano proposte all'Assemblea attinenti a materie di rispettiva competenza e, inoltre, formulano, le proposte di designazione negli organismi a composizione mista. Il ruolo di tali organi, dunque, non è meramente consultivo e propedeutico a quello dell'Assemblea, ma, in qualche misura, essi hanno una portata materialmente deliberativa. Tanto questo è vero che l'art. 4 c. 7 del Regolamento dispone che «le determinazioni relative agli argomenti trattati dalle Commissioni sono adottate previo dibattito solo nel caso in cui lo richieda motivatamente un Presidente o un suo delegato» (in caso contrario si procede all'approvazione senza dibattito).

Tale articolazione accelera molto e garantisce qualità ai lavori della Conferenza, tanto per la frequenza delle riunioni (almeno una al mese) quanto perché alle sedute delle Commissioni partecipano – su invito di rispettivi Assessori – tecnici delle Regioni esperti nelle questioni in esame.

La modificazione della forma di governo regionale, introdotta con la novella costituzionale del 1999, e la sua diretta legittimazione popolare ha indotto a riflettere sulla modificazione del ruolo riconosciuto alla figura istituzionale del Presidente di Regione. Ciò potrebbe far temere che le Conferenze possano essere utilizzate come luoghi di lotta politica ove i “Governatori”, più che rappresentare gli interessi territoriali, si contrappongano in coalizioni rispecchianti le posizioni partitiche e snaturino la funzione di cooperazione dell'organo.

³³⁰ Per esempio, attualmente la Commissione Affari Comunitari ha quale coordinatore la Regione Sicilia e quale vicario la Regione Sardegna, delegata per le materie Fondi comunitari per il Mezzogiorno, Regioni marittime e del Mediterraneo.

In verità, fino ad oggi, gli interessi territoriali hanno spesso avuto la meglio sulle politiche di partito.

Tuttavia è stato evidenziato che cominciano ad emergere alcune difficoltà al mantenimento di tale “sistema duale”³³¹, sia a causa della rinforzata legittimazione dei Presidenti derivante dalla loro investitura popolare, sia per via del cambiamento del sistema politico da consociativo a (tendenzialmente) maggioritario. Si tratta, fortunatamente, di casi residuali che non consentono di affermare che all’interno della Conferenza si abbiano schieramenti partitici che rischierebbero di revocare in dubbio l’utilità di un organo che ha senso se ed in quanto rappresenta interessi territoriali e non interessi partitici³³².

D’altronde, è lo stesso Regolamento che consente che «nei pareri da esprimere nei confronti di organi costituzionali, la Conferenza può rappresentare una posizione diversificata» e che le deliberazioni vengano assunte a maggioranza e non all’unanimità.

V’è però un altro meccanismo che si teme possa indebolire la Conferenza: la tendenza di alcune regioni a saltare la sede collegiale per cercare accordi privilegiati e diretti col Governo³³³.

Per quanto riguarda quest’ultima procedura riteniamo sia imprescindibile richiamare il fatto storico che ha dato origine ai timori in ordine alla delegittimazione della Conferenza quale sede concertativa. Il 9 Giugno 2000, a Genova, presso la sede della Regione Liguria, si incontrarono il Presidente della Regione Piemonte, il Presidente della Regione Lombardia, il Presidente della Regione

³³¹ G. CARPANI, *op. cit.*, 179-189.

³³² L. FERRARO, *op. cit.*, 147 ss.

³³³ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *ibidem* e F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di Governo Italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 481 ss.

Liguria e il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, in quanto queste ultime due Regioni lamentavano che, a causa di una mappatura degli aiuti di Stato alle imprese, venivano penalizzate rispetto alle altre. In quel contesto si addivenne ad una risoluzione (il cd. “patto per il Nord”) in base alla quale il Piemonte e la Lombardia rinunciavano a parte delle quote destinandole alle altre due Regioni.

A ben vedere, però, non vi fu alcunché di eversivo giacché la collaborazione, come detto già più volte, non si esprime soltanto fra Stato e Regioni, ma anche fra Regioni e per questo motivo non si può ritenere che le Regioni non siano abilitate a stringere accordi «per gruppi»³³⁴.

Peraltro, lo stesso Regolamento della Conferenza stabilisce che essa promuove forme di coordinamento tra Regioni (art. 1 c. 2). È evidente come parli di forme diverse dalla Conferenza stessa, sebbene con essa collegate. È il caso, ad esempio, del Coordinamento dei Presidenti delle Regioni centro-meridionali formatosi a Pescara il 4 Luglio 2005³³⁵.

In dottrina, è stato evidenziato come il panorama dei rapporti intersoggettivi stia, dunque, trovando vie alternative al sistema delle Conferenze. Si pensi alla partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni alle riunioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e a quelle del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), cui partecipano anche i presidenti delle associazioni degli enti locali, ma anche a tutte quelle riunioni più o meno informali fra Presidente del

³³⁴ Peraltro, dinamiche di tale tipo, potrebbero trovare copertura anche nel criterio costituzionale della differenziazione (art. 118 Cost.).

³³⁵ *La prima Conferenza dei Presidenti delle Regioni centromeridionali* (Pescara, 4 luglio 2005), in *Documenti della Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3.2005, 467

Consiglio dei Ministri (o suo delegato) e Presidente della Conferenza delle Regioni e/o presidenti delle associazioni degli enti locali che sono assai frequenti nel corso della XVI legislatura³³⁶.

V.2.5 – *La concertazione nell’attuazione del Federalismo fiscale*

Nella XVI legislatura, fra i più rilevanti provvedimenti normativi il cui *iter* ha visto un attivo confronto interistituzionale, è da menzionare la L. n. 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale³³⁷.

In via generale, occorre considerare che l’atteggiamento tenuto dalle Regioni nei confronti del Governo Berlusconi all’indomani del suo insediamento, non si può che definire fortemente propositivo. Il 15 Maggio 2008, a margine di una riunione della Conferenza, il Presidente Errani inviava al Presidente del Consiglio un documento “contenente le prime indicazioni politiche – programmatiche di primario interesse per le Regioni all’avvio della XVI Legislatura”.

In tale documento, le Regioni proponevano al Governo un “Patto di legislatura”, avente quali obiettivi principali: l’attuazione del patto per la salute e del patto per i trasporti (stipulati nel corso della leg.ra precedente); l’avvio del federalismo fiscale; il tema della sicurezza; la diversificazione delle funzioni delle due Camere in maniera da riconoscere al Senato il ruolo di “Camera federale”.

³³⁶ Un elenco esaustivo di tali incontri e del loro oggetto è riportato da G. PUCCINI, *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in *www.federalismi.it*, 23 ss.

³³⁷ Su cui v. I. NICOTRA, P. ZOCCHI, *Formare per riformare*, Roma, 2010, A. FERRARA, G. M. SALERNO (a c. di) *Il «federalismo fiscale» Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010, W. GIULIETTI, *Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*

Con particolare riferimento al federalismo fiscale, il dibattito in sede di Conferenza delle Regioni è stato assai serrato ed ha visto le Regioni confrontarsi in maniera molto concreta e vivace nel sostenere gli interessi dei territori.

La Conferenza delle Regioni, in data 17 luglio 2008, approvava un articolato (in grande parte elaborato già durante la precedente leg.ra) da presentare al Governo per iniziare la discussione. Si è dato, cioè, inizio all'attuazione del federalismo fiscale, non da parte statale, ma da parte regionale. Tale circostanza appare particolarmente significativa nell'ottica del pluralismo istituzionale che connota uno stato composto.

Suddetta bozza è stata poi modificata il 30 luglio 2008, a seguito di una seconda bozza di d.d.l. predisposta dal Ministro Calderoli. Le Regioni hanno proposto al Ministro di affrontare un lavoro di confronto e di sintesi tra i due testi, per poi incardinare il discorso anche con Comuni e Province e infine portarlo in sede di Conferenza Unificata. Si badi che il dibattito in questione ha visto le Regioni quali dirette protagoniste anche senza il tramite della sede unitaria. Molte proposte delle singole Regioni sono, infatti, state trasmesse al Governo centrale in modo tale che questo conoscesse anche le posizioni individuali (in specie: quella della Regione Calabria, con missiva del 30 settembre; quelle delle Regioni Basilicata, Molise e Umbria sul tema delle piccole Regioni, con missiva del 4 settembre; quella della Regione Molise, con specifico riferimento al fondo perequativo, del 5 Settembre).

L'11 settembre, veniva approvato in Consiglio dei Ministri un d.d.l. che non teneva conto delle osservazioni delle Regioni. Tanto suscitava le rimostranze delle Regioni alla Conferenza Unificata del 18

settembre, durante la quale, tuttavia, il Ministro precisava che l'accelerazione era stata dovuta a circostanze imprevedibili (*sic!*), ma ribadiva, comunque, la volontà di affrontare il confronto interistituzionale sul d.d.l. in maniera sostanziale. In sede di Unificata, comunque, le Regioni presentavano degli emendamenti alla "Bozza Calderoli", previamente concordati in Conferenza delle Regioni e, analogamente facevano anche l'UPI, L'ANCI e l'UNCEM.

Occorre, peraltro, rilevare come pù volte, nel periodo fra Maggio e Settembre 2008, il Ministro Calderoli abbia incontrato delegazioni ristrette della Conferenza delle Regioni e degli Enti locali per ascoltarne le ragioni. Ciò significa che accanto alle sedi formali, una concertazione importante (forse preminente) si sia svolta in sedi informali.

Il 2 ottobre, nel corso di una riunione fra una delegazione della Conferenza delle Regioni e il Presidente del Consiglio dei Ministri, venivano accolte le richieste delle Regioni, in ordine a quattro fondamentali questioni: 1) la piena copertura da parte dello Stato dei 434 milioni di euro sostitutivi del ticket sanitario per il 2009 senza effetti di incremento del deficit e/o di incremento della pressione fiscale, ricorrendo a riduzioni di spesa pubblica non incidenti sul comparto delle Regioni; 2) l'assicurazione di un sollecito avvio del tavolo per la definizione del nuovo Patto per la Salute ;3) la nettizzazione del patto di stabilità per le Regioni dai fondi comunitari (quota UE) per investimenti, previa verifica della neutralità di tale operazione ai fini dei saldi di finanza pubblica ed Eurostat; 4) l'assicurazione di un sollecito avvio del tavolo per la definizione e la gestione del "Piano Casa".

Può concludersi affermando che, davvero la delega sul federalismo fiscale è stata adottata in maniera concertata, nel rispetto delle esigenze di un ordinamento policentrico

La circostanza che la legge delega abbia seguito una via rispettosa della collaborazione intersoggettiva trova riscontro nelle disposizioni della stessa.

Senza pretese di completezza, si segnalano fra i principi e criteri direttivi generali, elencati nell'art. 2, che dovrà seguire il governo nella predisposizione dei decreti, la «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e (il) concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali», il «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale» e l'«individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata».

Altra garanzia a tutela delle autonomie territoriali è costituita dal fatto che i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata.

Ulteriori strumenti sono previsti per venire incontro alle esigenze dei territori. È, infatti, istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata, che collabora con la Commissione parlamentare per l'attuazione del

federalismo fiscale (art. 3); una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione³³⁸(art. 4); una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, con finalità di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi, proporre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi, ecc. (art. 5).

È stato evidenziato³³⁹ come il complesso sistema di tavoli di concertazione³⁴⁰ contempli l'interazione degli organi legislativi (p. es. la Commissione parlamentare) e degli esecutivi. In tal senso, è previsto che alle riunioni della Commissione tecnica paritetica partecipi “un rappresentante tecnico delle assemblee legislative regionali e delle province autonome”, designato d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome (art. 4, 1° comma).

Si è sottolineato³⁴¹ che, benchè si tratti di uno spazio limitato e del tutto minoritario rispetto alle tendenze sin qui prevalse nella forma di governo regionale, se giocato ad alto livello e con spirito unitario,

³³⁸ La Commissione è stata istituita con DPCM del 3 luglio 2009

³³⁹ ISSiRFA – CNR, *Le parole-chiave del federalismo fiscale*, in *www.issirfa.cnr.it*

³⁴⁰ È stato evidenziato che «l'azione dei vari soggetti coinvolti e delle distinte sedi, il cui operare uniforme ed omogeneo non può presupporre, date anche la loro diversa natura e composizione, andrà coordinata con capacità nuove» (ISSiRFA – CNR, *op. ult. cit.*, 78).

³⁴¹ ISSiRFA – CNR, *op. ult. cit.*, 79

potrebbe rappresentare una occasione interessante per far transitare verso il cuore della elaborazione della riforma il punto di vista specifico dei Consigli, altrimenti assente, arricchendo il dibattito, contribuendo ad individuare problematiche e prospettare soluzioni, con indicazioni anche di tipo metodologico, e rappresentando un punto di riferimento non sostituibile, in un quadro di leale cooperazione.

Con particolare riferimento, poi, alle Regioni a Statuto speciale, l'art. 27 prevede che sia istituito presso la Conferenza Stato-regioni, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome³⁴².

Il primo dei decreti delegati di attuazione della legge n. 42 del 2009 si occupa del c.d. "federalismo demaniale"³⁴³.

Tale decreto, sul quale si è registrata una opposizione rilevante da parte delle regioni (tanto che è stato adottato senza aver aggiunto l'intesa in Conferenza Unificata³⁴⁴), adopera procedure in linea col principio di leale collaborazione per l'attribuzione del patrimonio. Una prima fase concerne l'individuazione dei beni interessati: essa avviene su iniziativa dello Stato e richiede che venga raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata. I criteri per l'attribuzione dei beni sono, oltre a sussidiarietà, adeguatezza e territorialità, la capacità finanziaria (del richiedente a tutelare, gestire e valorizzare il bene), la

³⁴² Il Tavolo è stato istituito con DPCM 6 agosto 2009.

³⁴³ Sul provvedimento di cui si tratta, si veda F. PIZZETTI, *Il federalismo demaniale; un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, 1-2.2010, 3 ss.

³⁴⁴ Trattavasi, ovviamente, di intesa debole *ex art.* 3 c. 3 d.lgs. 281/1997.

correlazione fra competenze e funzioni di cui l'ente è titolare, nonché l'esigenza di valorizzazione ambientale. Sono, invece, trasferiti alle Regioni, *“unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo”* e alle Province, *“i beni del demanio idrico, limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze”*.

Il decreto specifica ancora che, qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione di cui al comma 4, il Governo esercita il potere sostitutivo di cui all'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131, al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene.

I beni per i quali non è stata presentata domanda, confluiscono, in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio o all'amministrazione che ne cura la gestione e che la valorizza.

Lo stesso schema di decreto delegato riserva allo Stato alcune categorie di beni (*porti e aeroporti di rilevanza economica internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche, le strade ferrate, i parchi nazionali e le riserve naturali statali ecc...*) nonché *gli immobili in uso per comprovate finalità istituzionali dalle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.*

In ordine a tale ultima categoria di beni, si richiede che le Amministrazioni statali interessate, entro il termine di novanta giorni

dalla data di entrata in vigore del decreto, trasmettano, alla Agenzia del demanio gli elenchi dei beni immobili di cui richiedono l'esclusione³⁴⁵. Entro i successivi quarantacinque giorni, previo parere della Conferenza Unificata, con provvedimento del direttore dell'Agenzia, l'elenco complessivo dei beni esclusi dal trasferimento è redatto ed è reso pubblico, a fini notiziali, con l'indicazione delle motivazioni pervenute, sul sito internet dell'Agenzia. Altri beni con disciplina dedicata sono quelli in uso al Ministero della difesa. In ordine a questi, il provvedimento dispone che entro un anno dalla sua entrata in vigore, con d. p. c. m., previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, siano individuati e attribuiti i beni immobili che possono essere trasferiti (in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale).

È, pertanto, evidente come, anche in questo caso, si siano preveduti strumenti a garanzia degli enti territoriali, ispirati a dinamiche cooperative, riconoscendo un ruolo di primo piano alla Conferenza Unificata.

Il secondo decreto attuativo è stato emanato in data 17 settembre 2010 e detta l'ordinamento transitorio di Roma Capitale. Il provvedimento è stato adottato seguendo le procedure collaborative cui si accennava in precedenza, a seguito di intesa sancita dalla Conferenza Unificata in data 29 luglio 2010 e previo parere della Regione Lazio, della Provincia di Roma e del Comune di Roma, enti direttamente coinvolti.

³⁴⁵ Con riferimento a tale momento interprocedimentale, alla Conferenza Unificata del 18 novembre 2010, è stata evidenziata la negligenza di talune amministrazioni statali, le quali hanno omesso di comunicare gli elenchi dei beni, mentre altre si sono limitate a fornire «un elenco di indirizzi e solo nel migliore dei casi anche dei numeri civici».

Il terzo decreto, emanato in data 17 dicembre 2010, concerne i fabbisogni standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi degli Enti Locali. Anche esso è stato adottato a seguito di procedura concertata³⁴⁶ e contempla dinamiche collaborative per la determinazione dei fabbisogni standard³⁴⁷.

Per quanto concerne l'adozione degli altri decreti delegati, in attuazione della L. n. 42 del 2009, pare parzialmente rientrata la situazione di stallo nel dialogo interistituzionale, ricollegabile al momento di crisi politica che ha attraversato l'attuale maggioranza di governo negli ultimi mesi del 2010. Tale instabilità, peraltro, ha comportato che il governo centrale si sia affrettato a dare risposte (anche unilaterali, purchè celeri) alla Lega Nord in vista di un possibile ed imminente confronto elettorale.

I momenti di stallo nel dialogo interistituzionale recentemente registratisi stonano con l'atteggiamento collaborativo e di mutua disponibilità che ha segnato l'inizio della legislatura corrente. Si pensi oltre al richiamato *iter* della l. n. 42, all'Accordo del 12 febbraio 2009 in tema di ammortizzatori sociali laddove le Regioni hanno reso disponibili le risorse del Fondo Sociale Europeo per contrastare gli effetti negativi sull'occupazione della crisi economica e all'Intesa del 31 marzo per il rilancio dell'economia attraverso l'edilizia (cd. Piano casa). Il Presidente della Conferenza delle Regioni ha indirizzato più volte missive dai toni preoccupati al Presidente del Consiglio dei

³⁴⁶ Accordo in materia di mutua collaborazione per la determinazione dei fabbisogni standard sancito il 15 luglio 2010, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, tra ANCI, UPI e Ministero dell'economia e delle finanze e Intesa sancita in sede di Conferenza unificata, nella riunione del 29 luglio 2010.

³⁴⁷ L'art. 5 prevede che l'elaborazione della metodologia per l'individuazione degli standard spetti alla Società per gli Studi di Settore (una società statale) e all'Istituto per la finanza e l'economia locale (afferente all'ANCI) e che poi venga sottoposta alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Ministri, per richiamare il governo alle esigenze di collaborazione proprie di un sistema policentrico (è, ad esempio il caso delle lettere del 2 luglio e le 13 ottobre), ma senza alcun effetto.

Per quanto attiene al decreto che dovrebbe stabilire gli standard in sanità³⁴⁸, la Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 ha sancito una intesa condizionata all'accoglimento di alcuni emendamenti allo schema di decreto legislativo predisposto del governo. Emendamenti sono stati anche proposti, nella stessa seduta, con riferimento allo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali; mentre sul decreto concernente il federalismo fiscale municipale, dopo la mancata intesa in Conferenza Unificata del 28 ottobre 2010, la situazione è, ad oggi, ferma.

V.2.6 – Tentativi, prospettive e proposte di riforma del Sistema delle Conferenze

Abbiamo più volte segnalato come la Costituzione, né nel suo testo originario, né in quello vigente a seguito della riforma del 2001, abbia tenuto conto delle esigenze collaborative proprie di un sistema policentrico.

Nella riforma elaborata durante la XIV Legislatura e bocciata in sede referendaria, si prendeva atto dell'importante ruolo svolto, a partire dagli anni Ottanta, dal Sistema delle Conferenze, riconoscendogli espressa menzione in Costituzione.

Si prevedeva, infatti che, una “legge bicamerale” avrebbe istituito «la Conferenza Stato - Regioni per realizzare la leale collaborazione e

³⁴⁸ Su cui si veda F. PAMMOLLI, N. C. SALERNO, *Il decreto sugli standard in sanità*, in www.cermlab.it

per promuovere accordi ed intese» e nel comma successivo che «per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114» (questa era la formulazione proposta per l'art. 118 c. 3).

La costituzionalizzazione diretta ed indiretta del Sistema delle Conferenze, mirava a colmare quella che è stata denunciata come la più vistosa lacuna istituzionale contenuta nella l. cost. 3/2001 di riforma del Titolo V, ossia la mancata previsione delle sedi strutturali dei raccordi istituzionali³⁴⁹.

Il testo della revisione, quindi, avrebbe reso obbligatoria l'istituzione della sola Conferenza Stato-Regioni. Sicché la Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato organo costituzionalmente necessario, mentre l'istituzione delle altre conferenze sarebbe stata affidata alla discrezionalità del legislatore³⁵⁰.

È stato ritenuto che una simile scelta non sarebbe stata consona ad un sistema che dovrebbe tendere a rappresentare gli interessi di tutti i livelli territoriali: un sistema di concertazione governativa, inteso come sede di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo del Paese, presupporrebbe che in esso siano rappresentati tutti i diversi livelli territoriali. In tal senso, sarebbe stato forse più opportuno

³⁴⁹ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta e indiretta) del sistema delle conferenze (Art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*.

³⁵⁰ Per completezza occorre dar conto del fatto che nella riforma della Parte II v'era una previsione inerente alle funzioni delle Conferenze. L'art. 118 c. 3 indirizzava teleologicamente le Conferenze «per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese». Il legislatore avrebbe voluto evitare che tali sedi fossero utilizzate soltanto a fine consultivo (rendere pareri su atti predisposti dallo Stato), quanto, piuttosto, anche e prevalentemente per addivenire a politiche concertate e codeterminate (mediante intese ed accordi).

riconoscere un ruolo centrale alla Conferenza Unificata dove sono rappresentati gli enti facenti capo ai diversi ambiti territoriali³⁵¹.

Nella XV legislatura, invece, appare degno di nota il c.d. “Ddl Lanzillotta”, un disegno di legge-delega approvato nel Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2006, che si autoproclamava attuativo della riforma del Titolo V.

Il Ddl non innovava le funzioni e i compiti della Conferenza, facendo permanere in capo alla stessa attribuzioni attinenti tanto alla sfera legislativa, quanto a quella amministrativa (*lato sensu* intesa), combinando funzioni intrinsecamente diverse, in contraddizione, fra l'altro, con il principio di separazione dei poteri che – nonostante le numerose tensioni cui è sottoposto – resta uno dei cardini dello Stato di Diritto.

Tale opzione, aspramente contestata da una parte della dottrina³⁵², non può qualificarsi in termini di attuazione del Titolo V, ma, piuttosto, di violazione dello stesso. Invero, l'art. 11 di quella l. cost., da una parte, prometteva una «revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione» e, dall'altra, consentiva ai «regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» di «prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali»³⁵³.

³⁵¹ A. PIRAINO, *Strumenti di collegamento coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 4-5/2005, *passim*

³⁵² A. PIRAINO, *op. ult cit.*, 833 ss.

³⁵³ È stato affermato che questo articolo sia «una “promessa costituzionale”, di un impegno che il legislatore costituzionale ha preso con sé stesso di riformare l'attuale bicameralismo paritario rendendolo differenziato» (T. E. FROSINI, *Federalismo e Bicameralismo*, in www.federalismi.it).

Il Ddl, invece, sembrava voler porre rimedio alla mancanza della Camera delle Autonomie con la riforma delle Conferenze³⁵⁴.

Tale scelta appare incongrua anche in relazione all'esperienza degli altri ordinamenti giuridici a struttura complessa³⁵⁵ e alla opportunità di istaurare una collaborazione a “doppio binario”.

Nonostante i denunciati limiti del Ddl, pare meritevole di valutazione positiva il tentativo di unificazione delle sedi nazionali di concertazione, in un'unica “Conferenza Stato – Istituzioni territoriali” che avrebbe sostituito le attuali Conferenze (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, Conferenza Stato-Città e autonomie locali, Conferenza Unificata).

Non altrettanto positivamente può valutarsi la scelta di mantenere la nuova Conferenza incardinata presso la Presidenza del Consiglio³⁵⁶: ciò, infatti, anche (ma non soltanto) per profili di mera organizzazione burocratica e del personale, si oppone alla indipendenza e alla terzietà dell'organo rispetto ai soggetti coinvolti.

³⁵⁴ Tale scelta è, peraltro, condivisa da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *www.federalismi.it*, 16, secondo cui: «[...]le strade che restano per risolvere la questione della rappresentanza territoriale al centro restano due: sfruttare il dormiente art. 11 della l. cost. 3/2001 e istituire la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata o procedere in via legislativa alla riforma dell'attuale sistema conferenze per risolvere i problemi di funzionamento sopra esposti, concentrando definitivamente e unicamente su questi organi la rappresentanza territoriale. La seconda strada appare la più opportuna anche perché la presenza della Commissione bicamerale integrata aprirebbe un altro vaso di Pandora nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, ponendo problemi di non poco conto. [...]».

³⁵⁵ Come si è avuto modo di ricordare, infatti, negli ordinamenti “policentrici” sono, infatti, presenti tanto gli strumenti di raccordo intergovernativo quanto le sedi “parlamentari” di rappresentanza territoriale. Si veda R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 233 ss., C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*.

³⁵⁶ Definiscono «difetto strutturale» l'inquadramento della Conferenza nella Presidenza del Consiglio dei Ministri R. BIN, I. RUGGIU, *op cit.*, 10.

Se si mirava, infatti, affinché la Conferenza non fosse più organo statale (benché a composizione mista)³⁵⁷, ma sede “repubblicana” di concertazione³⁵⁸, le si sarebbe, conseguentemente, dovuta attribuire una struttura burocratica propria anche dal punto di vista logistico e non soltanto funzionale (secondo l’accezione della Corte Costituzionale, espressa nella sent. n. 116/1994 e ripresa dall’art. 2 c. I del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali del 12 dicembre 2003).

Alla Conferenza, servirebbe, infatti, un’organizzazione neutrale e terza che non imponga ai «Presidenti delle Regioni di “andare[...] a casa del Governo” a riunirsi, a dialogare a confrontarsi»³⁵⁹.

In tal senso parrebbe opportuno fare cessare la situazione per cui il personale di segreteria della Conferenza è prevalentemente statale, anche in relazione al fatto che l’Ufficio di Segreteria ha assunto un ruolo sempre più decisivo in ordine alla funzionalità delle Conferenze³⁶⁰.

Gioverebbe, peraltro, il riconoscimento di un potere di autoregolamentazione della Conferenza. Su questo, il Ddl Lanzillotta, non soltanto non provvedeva, anzi prevedeva che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano disciplinati l’organizzazione e il funzionamento interno della Conferenza e della relativa segreteria»: una opzione di stampo centralistico, non certamente in sintonia con lo spirito della riforma del Titolo V.

³⁵⁷ Secondo la definizione di E. CASSETTA, *Manuale di Diritto amministrativo*, Milano, 2006, 254.

³⁵⁸ Si noti che in dottrina c’è chi, addirittura, propone una “co-presidenza” dell’organo da parte di un Presidente di Regione (R. BIN, I. RUGGIU, *op. cit.*, 18) e chi, per questioni di coerenza del sistema, vi si oppone (G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, 2006, 199).

³⁵⁹ G. CARPANI, *op. cit.*, 28.

³⁶⁰ G. CARPANI, *op. cit.*, 32-34.

Insomma, non solo non si riconosceva alla Conferenza un potere di autoregolamentazione, ma si disponeva che tutto venisse disciplinato con DPCM sul quale non era richiesto nemmeno il concerto con la Conferenza stessa.

Nemmeno con riferimento alla programmazione dei lavori il Ddl importava positive innovazioni. Infatti, il Governo sarebbe rimasto *dominus* dei lavori in Conferenza, rientrando nelle sue attribuzioni ogni competenza di carattere programmatico, con facoltà di determinare unilateralmente la convocazione degli organi ed il loro ordine del giorno³⁶¹.

Quanto alla Composizione della Conferenza, il progetto manteneva il potere di ANCI e UPI di nominare membri della Conferenza.

In tal senso, si ritiene che un organo con rilevanti poteri decisionali debba essere strettamente collegato al corpo elettorale. Convincerebbe di più un sistema per cui i rappresentanti venissero eletti, con una elezione “di secondo grado”, rispettivamente fra tutti i Sindaci e fra tutti i Presidenti di Provincia.

Non convince, al riguardo, la posizione allora sostenuta da Legautonomie, in virtù della quale la designazione sarebbe potuta spettare ai Consigli delle Autonomie Locali³⁶²: la mutevole composizione e funzione di questi organi da Regione a Regione desta numerose perplessità in ordine alla possibile differente legittimazione dei componenti.

³⁶¹ Chiara opposizione al mantenimento dello status quo è stata manifestata anche da ANCI e UPI che, nella nota congiunta del 19 gennaio 2007, proponevano di modificare l'art. 1, c. 3, lett. annoverando fra i criteri cui si dovrà ispirare la disciplina dell'esercizio delle funzioni e dei compiti della Conferenza, anche quelli «di coinvolgimento di tutte le componenti nella convocazione e inserimento nell'ordine del giorno dell'affare, programmazione dei lavori, articolazione in sessioni, previsione di attività di monitoraggio dei lavori».

³⁶² Tale tesi è sostenuta anche da R. BIN, I. RUGGIU, *op. cit.*, 22.

Il provvedimento, poi, si proponeva di superare il metodo dell'unanimità nell'assunzione delle decisioni. Detto principio era, infatti, ancorato ad una visione delle sedi di concertazione in chiave duale (da una parte lo Stato, dall'altra le Regioni e/o gli Enti Locali), che, come si è avuto modo di segnalare, sta attraversando alcune difficoltà derivanti dal rafforzamento dei Presidenti delle Regioni e dalla mutazione del sistema dei partiti.

In tal senso, tuttavia, sarebbe opportuno porre dei correttivi al sistema di voto, in quanto «le cinque Regioni nelle quali vive il 50% della popolazione dispongono di meno di un quarto dei voti, mentre potrebbe essere costituita una maggioranza di 11 tra Regioni e Province autonome con meno di un quarto degli abitanti del Paese»³⁶³.

Conforme al pluralismo istituzionale enunciato dall'art. 114 Cost. era la previsione per la quale «purché sussista l'adesione alla proposta di atto sia dei rappresentanti delle regioni, sia degli enti locali in seno alla Conferenza, secondo le modalità da definirsi con i decreti delegati, in considerazione anche dell'impatto territoriale del provvedimento esaminato»³⁶⁴. La disposizione avrebbe potuto, sicuramente, giustificare un sistema di computo separato dei voti delle due componenti.

Il Ddl riconosceva il rilievo assunto negli anni dal "Presidente delle Regioni", ossia il Presidente della Conferenza delle Regioni cui già si è accennato. Se è vero che tale sede di raccordo ha svolto una funzione centrale nella collaborazione "orizzontale", è parimenti vero che nessun espresso riconoscimento è mai stato dato a tale organo per via legislativa. Per attribuire, dunque, un ruolo del Presidente delle

³⁶³ G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, 513 ss.

³⁶⁴ Art. 1 lett. o) del c. III.

Regioni nella nuova Conferenza parrebbe opportuno riconoscere anche l'esistenza ed il ruolo della stessa Conferenza delle Regioni³⁶⁵.

Inoltre, occorre segnalare che, fino ad oggi, i lavori della Conferenza non sono stati ispirati al principio della trasparenza né, tanto meno, a quello della pubblicità.

Non sfugge la circostanza che l'assenza di pubblicità consente che talune dinamiche concertative si svolgano in maniera diversa rispetto a quanto potrebbe accadere "sotto i riflettori". Nella specie la circostanza che in Conferenza non si agisca in chiave partitica, ma, prevalentemente, nell'interesse della componente territoriale di cui si fa parte, potrebbe essere compromessa dalla pubblicità delle sedute.

Ciò non toglie che l'esigenza di trasparenza sia avvertita e che vi si debba dare risposta³⁶⁶, anche consentendo che alle sedute partecipino osservatori – espressioni di autonomie funzionali, parti sociali, organizzazioni di settore – che, nell'ottica pluralistica, possano fornire elementi che il consesso valuterà con piena discrezionalità³⁶⁷.

³⁶⁵ Non è la prima volta che al Presidente delle Regioni vengono assegnate delle competenze di rappresentanza del sistema regionale. Si veda in tal senso F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della Legge n. 11/2005*, in I. Nicotra (a c. di), *Scritti di Diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005, 98 ss. Peraltro, anche alla stessa Conferenza delle Regioni talora il legislatore ha attribuito delle competenze. Si veda in tal senso G. CARPANI, *op. cit.*, 142, n. 9.

Da ultimo, come s'è visto poco sopra, la l. n. 42 del 2009 ha operato in tal senso.

Sull'incerta connotazione istituzionale della Conferenza delle Regioni, si veda G. CAPRIO, G. PAVESE, *La Repubblica dal conflitto alla governance*, Roma, 2005.

³⁶⁶ Si veda G. CAPRIO, G. PAVESE, *op. cit.*, 17-20.

³⁶⁷ È necessario ascoltare nelle sedi di concertazione anche questi enti non territoriali, ma rappresentativi di interessi generali che concorrono a dare voce alle molteplici articolazioni di cui è ricca la nostra società. Si veda in tal senso G. TRIPOLI, *Le Camere di commercio nello sviluppo dell'autonomia funzionale*, in O. Gaspari – A. Piraino (a c. di), *Il «gioco» della cooperazione* cit., 152.

In tal senso, occorre dar conto del protocollo d'intesa del 10 dicembre 2010, fra la Conferenza delle Regioni e l'Unioncamere, mediante il quale si stabiliscono procedure, modalità e sedi di collaborazione fra i due organismi.

Ricollegandoci, invece, a quanto sopra espresso in materia di “seguito” degli atti delle Conferenze, parrebbe opportuno, in una eventuale opera di revisione del Sistema, una norma con la quale si imponesse al Governo di motivare l’eventuale decisione difforme al parere facoltativo richiesto in ordine ai «disegni di legge e atti del Governo, nelle materie di legislazione statale esclusiva che incidano sugli interessi delle autonomie territoriali».

Tale obbligo motivazionale s’inquadrerebbe nell’ottica dell’effettività delle dinamiche collaborative, fornendo al parere negativo una forza di aggravamento procedurale nella formazione della fonte statale³⁶⁸.

Nella concreta esperienza delle Conferenze, talora, i pareri hanno avuto una capacità d’incidere nelle decisioni del Governo che va molto al di là della forza loro riconosciuta per legge. In ogni caso si ritiene che, giacché il loro valore è attualmente mutevole in base alle circostanze politiche³⁶⁹, potrebbe essere opportuno onerare il Governo della motivazione in ordine ai provvedimenti assunti in difformità dei pareri facoltativi resi dalla Conferenza. Ciò non muterebbe l’essenza del parere, che rimarrebbe valutazione di un terzo sull’operato del soggetto titolare del potere decisionale, ma, al contempo, accrescerebbe, anche sul piano formale, la rilevanza dell’atto.

³⁶⁸ È chiaro che un aggravamento procedurale di tal tipo in relazione ai Disegni di legge non può essere validamente posto per il tramite di una fonte di rango primario. È, infatti, noto che l’*iter* legislativo può essere validamente aggravato soltanto in forza di una fonte di rango super-primaria. Considerazioni diverse vanno, invece, fatte in relazione ai decreti delegati (il cui *iter* procedimentale può essere aggravato dalla legge di delegazione) e agli atti regolamentari sulla cui procedura si può intervenire a mezzo di fonte primaria.

³⁶⁹ Di «rocambolistiche evoluzioni» dei rapporti fra Governo e Conferenze e del ruolo conseguentemente giocato dalle ultime parlano R. BIN, I. RUGGIU, *op. cit.*, 10.

V.3 – *I Consigli delle autonomie locali*

Se si legge l'organizzazione degli enti territoriali alla luce della riforma del 2001, risulta palese che il c.d. policentrismo legislativo – sebbene abbia consentito alle Regioni di produrre leggi su materie e con modalità diverse rispetto all'originario disegno – ha il difetto di non avere considerato gli enti territoriali cd. “minori” nel circuito legislativo. Questi ultimi rimangono, infatti, enti d'amministrazione e sono sottoposti all'indirizzo politico che i legislatori (statale e regionali) definiscono.

Questa impostazione “duale” dell'assetto territoriale contrasta con l'enunciazione dell'art. 114 Cost., che parrebbe riferirsi ad enti pariordinati.

La riforma del Titolo V ha gravato, infatti, le autonomie territoriali del soddisfacimento degli interessi ivi allocati, fornendo loro le necessarie potestà amministrative, ma ha mancato di prevedere un sistema per il quale queste possano partecipare alla formazione della legge (regionale e/o statale) cui sono chiamate a dare attuazione.

È questa una grave anomalia della riforma, che, quale unico rimedio, appresta la fumosa previsione dell'art. 123 co. 4, dove si legge che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

La dottrina ha avuto modo di segnalare come il Consiglio delle Autonomie Locali (d'ora in avanti, “CAL”) non nasca dal nulla³⁷⁰: l'art. 4 del TUEL già disponeva che le Regioni disciplinassero «strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano

³⁷⁰ M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. Caretti (a c. di) *Osservatorio sulle fonti 2005 - I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 174

luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze».

La riforma del Titolo V attribuisce, dunque, rango costituzionale a sedi concertative già istituite nelle Regioni a Statuto ordinario dove da tempo esistevano luoghi permanenti di concertazione con le autonomie locali³⁷¹. La questione che appare di maggior rilievo è che la Costituzione novellata fa del Consiglio delle autonomie locali un organo costituzionalmente necessario ma, allo stesso tempo, “costituzionalmente indefinito”. Infatti l'art. 123 stabilisce solamente che il CAL venga istituito con lo Statuto e che esso è una sede di consultazione fra Regione ed Enti locali.

È evidente che questi organi, concepiti nella riflessione della dottrina³⁷², sono stati accolti dal legislatore della revisione costituzionale, «persuasamente della loro importanza, ma non parimenti determinato nel dare ad essi una precisa e nitida identità»³⁷³.

L'indeterminatezza della disposizione costituzionale ha indotto parte della dottrina a dubitare della legittimità della costituzionalizzazione di un organo cui ogni Regione può attribuire diverse connotazioni; ciò, infatti, implica la doverosità di riconoscere come «ugualmente costituzionalizzati» organi anche molto diversi tra

³⁷¹ Si veda la ricostruzione fatta da D. CORDUTI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali e il necessario raccordo tra Regione ed enti locali sub-regionali nell'esperienza italiana*, in *Archivio giuridico*, 1.2008, 91 ss.

³⁷² Il riferimento è a R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, 1009.

³⁷³ A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, 910.

loro, con il rischio di una «sostanziale violazione del principio di uguaglianza»³⁷⁴.

Le uniche chiare indicazioni cui si può pervenire dalla lettura dell'art. 123 sono la portata obbligatoria dell'istituzione del Consiglio, con la conseguenza che ciò importa che una revisione dello Statuto regionale che non la prevedesse sarebbe per ciò solo illegittima e la seconda indicazione da trarre dalla disposizione costituzionale è relativa al fatto che essa impone che l'istituzione avvenga mediante Statuto.

Quanto a questo secondo punto, ci si è interrogati circa il *quantum* di disciplina da riservare allo Statuto.

Si ritiene che la soluzione della questione possa trovarsi nello stesso art. 123 Cost., nel cui primo comma si legge: «ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principî fondamentali di organizzazione e funzionamento». Si perviene così alla conclusione che in materia la regolamentazione statutaria deve limitarsi alla determinazione dei principî fondamentali di organizzazione e funzionamento. Ma questa risposta non è ancora soddisfacente, perché sposta soltanto l'interrogativo e lo fa gravare sull'essenza di detti "principî fondamentali".

Al fine di sciogliere questo nodo gordiano bisogna, ancora una volta, muovere dalla lettera della Costituzione, ove il quarto comma dell'art. 123 connota il Consiglio quale «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», determinando, con una "veloce pennellata", tanto la funzione (consultiva) quanto la composizione (riservata agli enti locali).

³⁷⁴ G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, il Politica del diritto*, 2003, 248.

È stato, dunque, ritenuto che gli Statuti debbano indicare «poco, lo stretto indispensabile»³⁷⁵: «quali enti devono essere rappresentati e da chi»³⁷⁶, il *minimum* di attività regionale sulla quale l'organo deve essere chiamato ad esprimersi e gli effetti giuridici delle sue decisioni.

Anche con riguardo alla composizione del Consiglio delle autonomie locali, l'art. 123 non fornisce indicazioni precise.

La dottrina ha interpretato la locuzione “Enti locali” in maniera differenziata: alcuni sostengono che gli Enti locali di cui tratta l'art. 123 c. 4 Cost. non siano soltanto quelli menzionati dalla Costituzione ma quelli definiti tali dal TUELL (si aggiungerebbero così all'elenco dell'art. 114 Cost. le Comunità montane, isolane nonché le Unioni di Comuni), addirittura si ammettono allargamenti ulteriori del concetto, fino a farvi rientrare anche le Camere di commercio, ed altre autonomie funzionali, quali le Università e persino le associazioni di cittadini che esercitano compiti di interesse generale³⁷⁷.

Altra parte della dottrina, attraverso una interpretazione sistematica degli artt. 114, c. 1, 118, c. 1 e 2 e 119 della Costituzione, perviene alla conclusione che, nel contesto rappresentato dal nuovo Titolo V, gli Enti locali considerati siano inequivocabilmente soltanto Comuni, Province e Città metropolitane (elencati ad uno ad uno, in maniera quasi “ossessiva”, due volte nell'art. 114, tre volte nell'art. 118 e ben cinque volte nell'art. 119), gli unici Enti locali costituzionalmente garantiti in forma esplicita³⁷⁸.

³⁷⁵ R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto Regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 601

³⁷⁶ V. nota precedente.

³⁷⁷ v. in questo senso A. SPADARO, *I «contenuti» degli Statuti regionali*, in *Politica del diritto*, 2001, pagg. 289 ss.

³⁷⁸ A. GENTILINI, *op. cit.*, 924; R. BIN, *op. ult. cit.*, 600.

Il Consiglio delle autonomie locali, organo a rilevanza costituzionale, diverrebbe così l'organo dove siedono i rappresentanti degli Enti locali a rilevanza costituzionale, in una simmetria lineare che esclude la possibilità di aprirlo ad altri enti che la Costituzione non ha cura nemmeno di menzionare e tantomeno di considerare alla stessa stregua degli altri.

Tale seconda posizione trova riscontro negli Statuti riformati, infatti i componenti vengono in tutte le Regioni circoscritti ai soli enti locali e solo il Lazio prevede la possibilità che il CAL sia integrato da rappresentanti delle autonomie funzionali privi di diritto di voto, mentre in Puglia il Consiglio delle autonomie locali è composto anche da rappresentanti delle Comunità Montane.

Un altro problema si pone in ordine alla composizione: stante l'impossibilità di garantire un rappresentante per ogni ente (specie per ogni Comune) presente nel territorio della Regione, è necessario trovare un criterio selettivo che assicuri rappresentatività senza provocare una ipertrofia dell'organo: si deve in qualche modo consentire l'equilibrata rappresentanza dei territori e delle tipologie degli enti locali.

Le Regioni si sono variamente regolate in ordine alla composizione del CAL: alcuni Statuti indicano il numero dei componenti, altri il numero massimo demandandone la concreta quantificazione alla legge regionale, altri ancora impongono alla legge regionale di rispettare l'adeguata rappresentanza non dei soli esecutivi ma anche dei consigli, il pluralismo politico, l'equilibrata rappresentanza territoriale, la

rappresentanza dei piccoli Comuni, il criterio dell'elezione di secondo livello³⁷⁹.

Dal dato costituzionale non si comprende se il CAL debba o meno prevedere la presenza stabile all'interno dell'organo *anche* di rappresentanti della Regione, così come era contemplata in parecchi degli organi di concertazione fra regioni ed enti locali preesistenti alla riforma del Titolo V. Occorre, dunque, stabilire se la *consultazione* indicata all'art. 123, c. 4, debba avvenire «*dentro* l'organo oppure *attraverso* l'organo»³⁸⁰.

Come si faceva innanzi rilevare, già prima della novella dell'art. 123 parecchie Regioni avevano istituito organi di raccordo con gli enti locali. Talora essi recavano il nome di “Conferenza”, talaltra di “Consiglio”.

Il modello Conferenza è proprio dei raccordi con le Giunte, il modello Consiglio indica organi che intrattengono relazioni con i Consigli regionali. Peraltro, mentre le Conferenze sono caratterizzate dalla compresenza di rappresentanti degli esecutivi degli enti locali e rappresentanti dell'esecutivo regionale (modello dualista), i Consigli riuniscono soltanto i rappresentanti degli enti locali.

I nuovi Statuti regionali prevedono, quasi tutti espressamente, la strutturazione del Consiglio delle autonomie locali presso il Consiglio

³⁷⁹ In tal senso, si veda la ricostruzione di L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 12.2006, 1292.

³⁸⁰ A. GENTILINI, *op. cit.*, 918.

regionale³⁸¹, affiancando a questo un altro organo di cooperazione con l'esecutivo regionale, denominato "Conferenza"³⁸².

La Conferenza resta, dunque, un raccordo di tipo verticale e il Consiglio diventa un organo di cooperazione orizzontale: «coerentemente con le implicazioni che potrebbero farsi discendere dal riferimento costituzionale al modello consiliare di raccordo, nessuno Statuto ha previsto la partecipazione di rappresentanti della Regione»³⁸³.

Quanto, invece, alla *funzione* del Consiglio delle autonomie si è scritto che costituisce un problema oggettivamente difficile: «perché, se gli si assegnano poche competenze rischia di essere corroso dall'acido dell'inutilità [...] se invece sono molte le decisioni che gli sono affidate, si rischia la paralisi decisionale e il conflitto istituzionale con il Consiglio regionale»³⁸⁴.

Gli Statuti attribuiscono ai CAL funzioni ulteriori oltre a quelle "consultive" indicate dalla Costituzione, in relazione al principio per cui l'art 123 Cost. imporrebbe un contenuto minimo necessario delle attribuzioni del CAL, cui ciascuna regione può derogare *in melius*.

³⁸¹ v. M. CARLI, *op. ult. cit.*, 176 e F. RANDONE, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁸² Sulla distinzione fra CAL e CRAL si veda in dottrina A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 2005, 940-943 e ID, *Il sistema dei raccordi Regione-Istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano*, in *Nuove Autonomie*, 2004, 101 ss.

Sul piano normativo si vedano, ad esempio, L.R. Sardegna n. 1/2005, L.R. Friuli Venezia Giulia n. 2/2006, L. P.A. Trento n. 1/2005. Per la Regione Siciliana v. art. 100 della L.R. n. 2/2002, "Disegno di legge-voto da sottoporre al Parlamento nazionale, ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto, recante «Modifiche all'articolo 116 della Costituzione», Approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 30 marzo 2005 e Disegno di Legge Regionale n. 1082/2005.

³⁸³ G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in www.federalismi.it

³⁸⁴ BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata cit.*, 1010.

Risalta anche una certa uniformità in ordine alla forma degli atti essenziali dei Consigli delle autonomie locali, che sono pareri, obbligatori e facoltativi, espressione di quella attività consultiva di cui all'art. 123 Cost.

Quanto agli effetti dei pareri, scartata l'ipotesi di ritenere vincolanti le decisioni del Consiglio delle autonomie, circostanza che menomerebbe di fatto il Consiglio regionale nella sua potestà legislativa, trasformando il Consiglio delle autonomie in una seconda camera regionale, scartata anche l'ipotesi di ritenerle completamente ininfluenti, circostanza che ne trasferirebbe l'eventuale efficacia su un piano soltanto politico, i legislatori regionali hanno optato per una soluzione di mediazione tra le due: imporre, per l'approvazione di una legge sulla quale grava un parere negativo, la maggioranza assoluta o addirittura qualificata del Consiglio³⁸⁵. Ciò accade ovunque, meno che in Toscana ove si richiede soltanto una motivazione espressa, mentre Emilia-Romagna e Umbria distinguono tra vincolo della maggioranza qualificata e vincolo della motivazione espressa, secondo il tipo di atto.

Tali sistemi hanno il pregio di non incidere sulla titolarità del potere legislativo, imponendo soltanto maggiore determinazione, compattezza e responsabilità del legislatore e delle forze politiche regionali in ordine a scelte riguardanti le competenze degli Enti locali prese contro la volontà di questi ultimi.

Da ultimo si ritiene opportuno segnalare che a tali organi viene garantita autonomia regolamentare in ordine al loro funzionamento interno da tutti i nuovi Statuti, salvo da quelli di Piemonte e Puglia i quali sono muti a riguardo.

³⁸⁵ R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto Regionale* cit, 604.

Vi è un ultimo compito che si riconosce ai CAL e si connette al fatto che la riforma del 2001, sebbene abbia conferito eguale dignità agli enti della Repubblica (art. 114 Cost.), non ha fatto da ciò conseguire la generalizzata possibilità di accedere alla Corte costituzionale.

In tal senso, la Corte nelle sentenze nn. 196/2004 e 417/2005, ha riconosciuto legittimazione ad agire alle Regioni per interessi propri degli EE. LL.

Le Regioni, dunque, “prestano” la loro legittimazione a ricorrere agli EE. LL. - talora anche su istanza del Consiglio delle Autonomie (ciò accade per la prima volta con la Toscana nella sentenza n. 417/2005) - al fine di tutelare le attribuzioni di quei soggetti non legittimati.

Il meccanismo in parola è stato introdotto dalla legge “La Loggia”, che ha consentito che la Conferenza Stato–Città e autonomie locali possa proporre al Consiglio dei Ministri di ricorrere avverso una norma di legge regionale e, analogamente, al Consiglio delle autonomie locali viene riconosciuta la facoltà di proporre alla Giunta Regionale l’avvio di un giudizio in via principale.

Dalla breve ricostruzione su tali organi, si evince che le relazioni “cooperative” tra Regioni ed enti locali sono ad oggi indefinibili: «come le regioni cooperino con le autonomie locali è infatti un tema ancora impossibile da mettere a fuoco», in particolare, la circostanza che da pochissimo si sta iniziando ad attuare la disposizione costituzionale relativa ai CAL, importa che «le prassi istituzionali non ci danno alcun indicatore che ci consenta di affermare che, laddove esiste un organo regionale di rappresentanza degli enti locali, sia proprio in quella sede che si svolgano le relazioni cooperative tra i diversi livelli di governo», né si può escludere che «la cooperazione interistituzionale si svolga

invece di regola all'esterno di quell'organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica»³⁸⁶.

³⁸⁶ Le citazioni sono tratte da R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6.2007, 689-690

Conclusioni

Come si è avuto modo di vedere, il panorama della leale collaborazione è particolarmente vasto: per soggetti, atti, luoghi, modalità...È naturale che sia così in quanto una regolamentazione troppo stringente rischierebbe di imbrigliare i rapporti intersoggettivi e di non farli esprimere nelle loro totali potenzialità.

È pur vero, però, che non si può lasciare l'effettività delle pratiche collaborative alle sensibilità mutevoli delle maggioranze di governo né alle propensioni più o meno centraliste della giurisprudenza costituzionale.

Si è visto come la prassi di questi anni si sia caratterizzata da alti e bassi nei rapporti intersoggettivi, si è visto come la giurisprudenza costituzionale abbia prima fatto largo uso del principio di leale collaborazione, per poi relegarlo ad un ruolo residuale (nei giudizi di legittimità in via principale), a favore del principio di prevalenza e delle materie trasversali.

C'è un modo per far sì che l'Italia diventi davvero un sistema di "governo multilivello" caratterizzato da dinamiche intersoggettive di stampo collaborativo, come vorrebbe l'art. 114 della Costituzione?³⁸⁷.

Probabilmente, in un Paese che inizia ad adeguare il proprio sistema fiscale ad esigenze federali è oggi più necessario che mai portare a compimento la riforma del Titolo V iniziata nel 2001.

³⁸⁷ R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6.2007, 689

Essa è monca: ha conferito attribuzioni agli enti sub-statali, senza istituire i necessari meccanismi per il buon funzionamento del sistema.

Occorre che il principio cooperativo venga riconosciuto quale principio generale nei rapporti interorganici, che di esso ci si possa giovare per introdurre meccanismi di flessibilità nel riparto delle competenze.

È necessario, poi, che vengano riorganizzate le sedi di concertazione ed in particolare le Conferenze, magari partendo dai punti di forza del Ddl Lanzillotta e che il loro ruolo sia riconosciuto in Costituzione.

Sarebbe opportuno che non si moltiplicassero le sedi di concertazione (come nel caso del federalismo fiscale), ma si dessero a quelle già esistenti gli strumenti opportuni per operare.

Infine, si ritiene che non possa farsi a meno di una riforma del bicameralismo. Negli ordinamenti complessi non è dato rinvenire alcun caso di bicameralismo perfetto³⁸⁸. Il Senato dovrebbe divenire il principale luogo di concertazione intersoggettiva in materia di legislazione.

È stato autorevolmente sostenuto che «la prospettiva di un sistema di governo a più livelli non può che prevedere più sedi di coordinamento, per cui, accanto al coordinamento tra esecutivi, potrebbe utilmente istituirsi un coordinamento tra legislativi, ripartendo responsabilità e ruoli»³⁸⁹.

³⁸⁸B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in AA. VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione Promessa*, Rubbettino, 2004, pagg. 85 ss.

³⁸⁹ R. BIN, *Federalismo, Regionalismo e Devoluzione: tre modelli a confronto*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 14 (Seminario 2003), Torino, 2004, 55

È esperienza di questi ultimi tempi il fatto che se il governo centrale vuole abbreviare i tempi per l'adozione di un provvedimento legislativo, sacrifichi le esigenze della concertazione.

In un ordinamento che guarda al federalismo, è necessario che i territori abbiano spazio in Parlamento: è quella la sede più alta della rappresentanza.

Certo, appare fuori luogo parlare di collaborazione nel momento attuale, in cui gli attori istituzionali non solo non collaborano, ma nemmeno si riconoscono tanto nelle dinamiche intersoggettive, quanto in quelle interorganiche.

Ma è anche vero che il giurista deve tentare di guardare oltre le contingenze politiche e indicare la strada per il miglioramento del sistema istituzionale, rassegnandosi ad avere riconosciuta ragione non oggi ma (forse) domani³⁹⁰.

³⁹⁰ Il monito è del Prof. Allegretti, in occasione della presentazione delle monografie di I. RUGGIU e G. CARPANI, *opere citate*, in data 19 febbraio 2007.

Bibliografia

Manuali e Trattati

Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003

Bigliazzi Geri L., U. Breccia, F. Busnelli D., Natoli U., *Diritto Civile*, I.1, Torino, 1987

Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2004

Caretti P., De Siervo U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2004

F. Caringella e R. Garofoli (a c. di), *Trattato di giustizia amministrativa*, Milano, 2006

Casetta E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2002

Cassese S. (diretto da), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano, 2003

Cavaleri P., *Diritto regionale*, Padova, 2006

De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2007

Mandrioli C., *Diritto Processuale civile*, Torino, 2004

Martines T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 2005

Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002

Orlando V. E. (diretto da), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, 1897-1903

Monografie, saggi, articoli, note a sentenza e atti di convegni

AA. VV., *Atti della XXI Cattedra Sturzo: «Il regionalismo sturziano e l'Europa di oggi»*, tenutosi a Caltagirone dal 29 Settembre al 3 Ottobre 2003, in corso di pubblicazione

AA. VV., *Atti riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione: Nuovi metodi della legislazione tra Stato, Regioni, U. E. nei settori agricoltura, energia, finanza pubblica, infrastrutture, sanità. Il ruolo delle assemblee*, Palazzo di Montecitorio, Sala della lupa, Roma 24/II/2003

AA.VV., “AUTONOMIE”: *Seminario su “Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali”*. Ferrara, 30 maggio 2002, in *Regioni* 5.2002, 927 ss.

AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, 2003

AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n.131 (La Loggia)*, Giuffrè, 2003

AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia* - Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2007, Milano, 2008

AA. VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione Promessa*, Rubbettino, 2004

AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione. Prime riflessioni sulla riforma della Costituzione* in www.federalismi.it

AA. VV., *Le nuove leggi amministrative*, Milano, 2006

AA. VV., *Le parole chiave del federalismo fiscale*, ISSiRFA-CNR, in www.issirfa.cnr.it

AA. VV., *Le pratiche di conciliazione nel sistema federale Italiano*, atti del convegno organizzato dal Dipartimento per gli affari regionali, tenutosi a Roma il 18 gennaio 2005 e online al link: www.affariregionali.it

AA. VV., *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2002)* – ISSiRFA – CNR, Roma, 2004

AA. VV., *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, Roma, 2004

Agosta S., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in www.federalismi.it

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

Agosta S., *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale), (Nota a sent. Corte cost. n. 6/2004)*, in www.forumcostituzionale.it

Agosta S., *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, 2008

Ajello G., *La nullità del provvedimento amministrativo tra dubbi e certezze*, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Ali M., *Osservazioni sull'annullamento di ufficio degli atti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 234 ss.

Alicino F., *La Carta europea delle autonomie locali. il Consiglio d'Europa e il processo europeo di decentralizzazione*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 395 ss.

Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003), in *www.forumcostituzionale.it*

Anzon A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

Anzon A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002

Anzon A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008

Anzon A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995

Anzon A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicativa e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6.1998, 3531 ss.

Anzon A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Anzon A., *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 6.1986, 1039 ss.

Anzon A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, *Convegno su 'Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione'*, Bologna, 14 gennaio 2002 in www.forumcostituzionale.it

Arcidiacono L., *Organizzazioni pluralistiche e strumenti di collegamento: profili dogmatici*, Milano, 1974

Arcidiacono L., *Gerarchia*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Ist. Enc. It., 1989, *ad vocem*

Arena G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione* in www.amministrazioneincammino.luiss.it

Avvisati M., *Regioni e determinazione dell'indirizzo politico*, in M. Scudiero (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 63 ss.

Bachelet V., *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, I, Giuffrè, Milano 1981, 343 ss.

Balboni E., *Il ruolo degli Statuti: l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione'* (Nota a sent. Corte cost. n. 313/2003), in www.forumcostituzionale.it

Balboni E., *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, (Nota a sent. Corte cost. n. 313/2003), in www.forumcostituzionale.it

Balboni E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»* (Nota a sent. Corte Cost. n. 2/2004), in www.forumcostituzionale.it

Baldassarre A., *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 4.1984, 663 ss.

Baldassarre A., *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, 47 ss.

Baldini V., *Il Bundesrat come Camera federale ed organo di codecisione politica nell'ordinamento tedesco. aspetti problematici di un'esperienza e nuove prospettive della riforma costituzionale*, in Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 788 ss.

Balduzzi R., *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del titolo V*, in *Quaderni regionali*, 1.2003, 63 ss.

Barbera A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2.2001, 345 ss.

Barbera A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974

Bardusco A., *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980

Barone G., *Intese e leale cooperazione tra Stato Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio* in <http://www.giustamm.it>

Bartole S., *Art. 115*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1985

Bartole S., *Collaborazione e sussidierietà nel nuovo ordine regionale*, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003), in www.forumcostituzionale.it

Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, 2004

Bartole S., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 3.1988, 563 ss.

Bartole S., *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5.2004, 1095 ss.

Bartole S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1.2003, 259 ss.

Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1.1971, 84 ss.

Bassanini F., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5/6/2003 n. 131 di attuazione del titolo V della costituzione*, Rimini, 2003

Bassu C., *Il decentramento territoriale del potere nel Commonwealth of Australia*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 435 ss.

Bassu C., *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it

Belletti M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in www.forumcostituzionale.it

Belletti M., *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.associazionedeicostituzionalisti.it

Benelli F., *Corte costituzionale e regioni*, Maggioli, 1998

Benelli F., *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, 2006

Benelli F., Bin R., *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”:
scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6.2009, 1185 ss.

Benelli F., Mainardis C., *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito
giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione
delle competenze)*, in *Le Regioni*, 6.207, 959 ss.

Benz A., *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking
Stock after 50 Years*, in *Publius*, 4.1999, 29 ss.

Bergamini O., *Breve storia del federalismo americano*, Milano 1996.

Berti G., *Articolo 5*, in G. Branca (cur.), *Commentario della
Costituzione – Art. 1-12 – Principi fondamentali*, Bologna-Roma,
Zanichelli-Il Foro italiano, 1975

Bertolino C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del
sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007

Bessi D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o
legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due
misure!*, in www.forumcostituzionale.it

Betzu M., *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62
del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in
www.forumcostituzionale.it

Bifulco R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie
territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le
Regioni*, 2006, 233 ss.

Bifulco R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995

Bifulco R., *Senato Federale: dov'è finita la contestualità affievolita?* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Bin R., *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4.2001, 601 ss.

Bin R., *Diritti e argomenti*, Milano, Giuffrè, 1992

Bin R., *Federalismo, Regionalismo e Devoluzione: tre modelli a confronto*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quad. n. 14 (Seminario 2003)*, Torino, 2004, 37 ss.

Bin R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5.2006, 889 ss.

Bin R., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4.2004, 595 ss.

Bin R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni* 2002, 1450 ss.

Bin R., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Bin R., *Il nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative* in www.forumcostituzionale.it

Bin R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, 3 ss.

Bin R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni*, 6.2001, 1213 ss.

Bin R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni* 2-3.2003, 365 ss. e in www.forumcostituzionale.it

Bin R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 5.2002, 1009 ss.

Bin R., *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6.2007, 689 ss.

Bin R., *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e diritti dei cittadini"*, Torino, 26 ottobre 2002, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2003, 195 ss.

Bin R., *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 3-4.2009, 618 ss.

Bin R., *Sette anni di riforme ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4.2003, 551 ss.

Bin R., *Sussidiarietà o diritti dei cittadini?*, *Istituzioni del federalismo*, 2-3.1998, 185 ss.

Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia*, in www.federalismi.it

Bognetti G., *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1991, *ad vocem*

Bolognino D., *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.: un'interpretazione* in www.amministrazioneincammino.luiss.it

Bombardelli M., *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004

Bonomi A., *Unità nazionale-Regioni: «l'una contro l'altra armata»?*, in *Le Regioni*, 1.2004, 77 ss.

Budelli S., *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, 2006

Buoso E., *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 36.2008, 61 ss.

Calvieri C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002

Calzolaio S., *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo*, in www.forumcostituzionale.it

Calzolaio S., *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in www.forumcostituzionale.it

Camerlengo Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

Camerlengo Q., *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale (Nota a sent. Corte cost. n. 307/2003)*, in www.forumcostituzionale.it

Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6.2001, 1273 ss.

Cammelli M., *Dopo il titolo V: quali poteri locali?*, in *Regioni*, 1.2002, 3 ss.

Cammelli M., *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4.2003, 429 ss.

Cammelli M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2.2002, 453 ss.

Capotosti P. A., *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 5.1981

Capotosti P. A., *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990

G. Caprio, G. Pavese, *La Repubblica dal conflitto alla governance*, Roma, 2005

Caravita di Toritto B., *Aspettando Ulisse: riparte la tela delle riforme nella XV legislatura*, in *www.federalismi.it*

Caravita Di Toritto B., *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in AA. VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione Promessa*, Rubbettino, 2004, pagg. 85 ss.

Caravita di Toritto B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002

Caravita di Toritto B., *Stato federale*, in S. Cassese (a c. di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*

Caretti P., *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul sistema delle Conferenze?*, in *Le Regioni*, 2002, 1172 ss.

Caretti P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2-3.2004, 381 ss.

Caretti P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Regioni*, 6.2001, 1223 ss.

Caretti P., *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2.2002, 447 ss.

Caretti P., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6.2002, 1325 ss.

Caringella F., *Presentazione* in S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo v alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007

Carli M., *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. Caretti (a c. di) *Osservatorio sulle fonti 2005 - I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 174 ss.

Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006

Carpino R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1.2006, 13 ss.

Carrozza P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 2.1989, 473 ss.

Cassese S., Serrani D., *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 3.1980, 398 ss.

Castelli L., *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 12.2006, 1291 ss.

Castelli L., *Regioni speciali e Legge “La Loggia”: la parola alla Corte Costituzionale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*

Ceccherini E., *Esperienze e prospettive di regionalismo cooperativo nel Regno Unito*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all’Europa)*, Torino, 2007

Ceccherini E., *I rapporti fra Federazione e Province in Canada: l’esperienza delle relazioni intergovernative*, in *DPCE*, 2.2006, 669 ss.

Cecchetti M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi (Nota a sent. Corte cost. n. 27/2004)* in *www.forumcostituzionale.it*

Cerri A., *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, 1997

Chabrot C. – Benazzo A., *Nuove prospettive per la democrazia locale in Francia*, in *Il Diritto della Regione*, 6.2002, 867 ss.

Chessa O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a sent. C. Cost. n. 6/2004)*, in *Le Regioni*, 4.2004, 941 ss.

Chiappetti A., *Il rebus del federalismo all’italiana*, Torino, 2004

Cintioli F., *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in AA. VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione Promessa*, Soveria Mannelli, 2004, 45 ss.

Cintioli F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*

Cittadino C., *Verso il federalismo: il decentramento di funzioni e risorse alla luce della legge "La Loggia"*, in *Comuni d'Italia*, 11.2003, 37 ss.

Cocozza V., *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*

Condorelli O., *Sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento canonico: alcune considerazioni storiche*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 3.2003 pt. 1, 942 ss.

Corduti D., *Il Consiglio delle Autonomie Locali e il necessario raccordo tra Regione ed enti locali sub-regionali nell'esperienza italiana*, in *Archivio giuridico*, 1.2008, 91 ss.

Corpaci A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Regioni*, 6.2001, 1305 ss.

Corpaci A., *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Regioni*, 5.2002, 1015 ss.

Corsini P., *Relazione alla I Commissione permanente del Senato nella seduta del 3 Ottobre 2002*, in *www.senato.it*

Cortese F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Istituzioni del federalismo*, 5.2003, 843 ss.

Costanzo A., *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 3.1983, 437 ss.

Costanzo A., *Collaborazione tra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2.1988, 815 ss.

Costanzo A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 7-8.1990, 2464 ss.

Crisafulli V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti del diritto*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1960, 775 ss.

Crisafulli V., *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 4.1982, 495 ss.

Cuocolo F., *Conflitti di attribuzioni; interessi regionali; potere governativo di annullamento degli atti illegittimi*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1996, 53 ss.

Cuocolo L., *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni regionali*, 2.2002, 423 ss.

D'Aloia A. – Manfredi R., voce *Bicameralismo*, in S. Cassese (a c. di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*

D'Aloia A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6.2003, 1063 ss.

D'Amico G., *Rifiuti radioattivi nelle Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

D'Arpe E., *La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in www.forumcostituzionale.it

D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007

D'Atena A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994

D'Atena A., *Gli assetti territoriali, Le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni, Relazione al Seminario dal titolo: I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea* in www.luiss.it

D'Atena A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale (nota a Corte Cost. n. 303/2003)*, in www.forumcostituzionale.it

D'Atena A., *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in *Rass.parl.*, 3/2005, 643 ss.

D'Atena A., *Le Regioni dopo il Big Bang – Il viaggio continua*, Milano, 2005

D'Atena A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in www.forumcostituzionale.it

D'Atena A., *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972. 2011 ss.

D'Atena A., *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in www.issirfa.it

D'Atena A., *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

De Camelis P., *La Provincia nella costruzione del federalismo: nuovo ruolo e profilo dell'Ente*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1.2003, 5 ss.

De Candia G., *L'autonomia normativa dell'Ente locale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Tribunali amministrativi regionali*, 10.2003 pt. 2, 439 ss.

De Götzen S., *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 3.1992, 705 ss.

Dehm W., *Der Vermittlungsausschuß*, in *Der Bundesrat, 1949-1969. Beiträge zum 20-jähr. Bestehen der 2. gesetzgebenden Körperschaft der Bundesrepublik*, Bonn, Bundesrat, 1969, 15 ss.

Del Prato E., *Transazione*, in AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, 841

De Martin G. C., *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

De Martin G. C., *Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi*, in *Istituzioni del federalismo*, 5.2003, 667 ss.

De Martin G. C., *L'autonomia normativa degli enti locali nel pensiero di Aldo M. Sandulli*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

Denton M. – Flinders M., *Democracy, Devolution and Delegated Governance in Scotland*, in *Regional and Federal Studies*, 16 (1), 63 ss.

De Roberto A., *La normativa regolamentare dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 136-137.2002, 7 ss.

De Santis V., *Riparto di competenze legislative tra Stato e regione (tra standards uniformi e limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali dopo la riforma del Titolo V)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1.2004, 8 ss.

De Siervo U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni* in *www.federalismi.it*

De Vergottini G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1990, *ad vocem*

Di Andrea C., *Le parole nuove della Costituzione. Dopo l'entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte II*, in *Nomos*, 1.2001, 163 ss.

Di Cosimo G., *C'erano una volta le materie residuali*, in *www.forumcostituzionale.it* e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*

Di Genio G., *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005

Dickmann R., *I principi di sussidiarietà e proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali. Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, *Corriere giuridico*, 1.2004, 41 ss.

Dickmann R., *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13)*, in *www.federalismi.it*

Dickmann R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003)*, in *www.federalismi.it*

Dickmann R., *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali. Osservazione a Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43* in *www.federalismi.it*

Dickmann R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*

Dickmann R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1.2003, 485 ss.

Di Giannatale B., *Solidarietà ambientale e tutela uniforme del diritto alla salute nel riparto di competenza Stato-Regioni*, in *Giur. It.*, 2006, 19 ss.

Dominicé C., *Fédéralisme coopérative*, in *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1978, 753

D'Onofrio P., *Transazione*, in F. Galgano (a c. di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna, 1974, 244

D'Orazio G., *Gli accordi prelegislativi tra Le Regioni (uno strumento di cooperazione interregionale)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 4-6.1977, 956 ss.

D'Orsogna M., *Il problema della nullità in diritto amministrativo*, Milano, 2004

Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954

Esposito C., *La validità delle leggi*, Milano, 1934

Falcon G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3.2002, 383 ss.

Falcon G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 2-3.1997, 277 ss.

Falcon G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V Parte secondo della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6.2001, 1247 ss.

Falcon G., *Nuova devolution, unità della repubblica, riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, 3.2002, 751 ss.

Feroli E., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2-3.2004, 733 ss.

Ferraiuolo G., *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. Scudiero (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 671 ss.

Ferraiuolo G., *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *www.federalismi.it*

Ferraiuolo G., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006

Ferraiuolo G., *La revisione del bicameralismo italiano. un difficile cammino*, in *www.federalismi.it*

Ferrara A., Salerno G. M. (a c. di) *Il «federalismo fiscale» Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010

Ferrari G., *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956

Ferrari G. F., *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003

Ferraro L., *La Conferenza dei Presidenti delle regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in L. Chieffi (a c. di), *Il Processo di Integrazione Europea tra crisi d'identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2010, 143 ss.

Fiorenzano D., *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004

Font I Llovet T., *Lo Stato delle autonomie in Spagna: recente evoluzione*, Bologna, 1998

Franßen E., *Der Vermittlungsausschuß – politischer Schlichter zwischen Bundestag und Bundesrat? Bemerkungen zur Stellung des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsverfahren*, in H. J. Vogel – H. Simon – A. Podlech (a c. di), *Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch*, Baden-Baden, Nomos, 1981, 273 ss.

Frosini T. E., *Federalismo e Bicameralismo*, in www.federalismi.it

Galeotti S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957

Gambino S., *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Gaspari O., Piraino A. (a c. di), *Il «gioco» della cooperazione*, Roma, 2007

Gentilini A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 3.2003, 907 ss.

Gervasio G., *Il Consiglio delle autonomie locali nella programmazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4.2004, 607 ss.

Gianfrancesco E., *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001

Gianfrancesco E., *L'incidenza della riforma sui giudizi costituzionali*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a c. di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004

Giuffrè F., *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Catania, 2008

Giuffrè F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002

Giuffrè F., *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge "La Loggia")* in www.forumcostituzionale.it

Giulietti W., *Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

Gratteri A., *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a c. di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004

Groppi T., *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004

Groppi T., *La repubblica delle autonomie*, in T. Groppi – M. Olivetti (a c. di), *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2.ed., Torino, 2003

Groppi T., *Nota alla sentenza n.353 del 2003 della Corte costituzionale (in materia di professioni sanitarie)* in www.forumcostituzionale.it

Groppi T., *Un nuovo organo costituzionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6.2001, 1057 ss.

Guastini R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993

Guazzarotti A., *La competenza legislativa concorrente nel Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 5.2004, 1099 ss.

Guccione E., *Municipalismo e Federalismo in Luigi Sturzo*, Torino, 1994

Hanseler P., *Möglichkeiten und Grenzen des Vermittlungsausschusses*, NJW, 1982, 849 ss.

Immordino M., *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Il Foro italiano*, I.1986, 1790 ss.

Iorio M. R., *La legge istitutiva del fondo speciale per il sostegno della partecipazione dei lavoratori nell'impresa supera il vaglio della Corte costituzionale*, 2.2006, 494 ss.

Iuvone C., *I rapporti Stato-Regione in materia ambientale: il principio collaborativo*, in *Studi parlamentari e politica costituzionale*, 95.1992, 5 ss.

Kelsen H., *La giustizia costituzionale*, trad. it. a c. di C. Geraci, Milano, 1981

Kelsen H., *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova costituzione austriaca del 1 ottobre 1920*, in ID., *La giustizia costituzionale*, trad. it. a c. di C. Geraci, Milano, 1981, 8

Labriola S., *Il governo della Repubblica organi e poteri: commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1997

Laffin M., Thomas A., Webb A., *Intergovernmental Relations after Devolution: The National Assembly for Wales*, in *Political Quarterly*, 71.2002 issue 2, 223 ss.

Leonardi R., *Il governo del territorio nel “tiro alla fune” delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali* (nota a Tar Abruzzo, Pescara, 7 novembre 2002 n.1053), in *Foro amministrativo*, 1.2003, 212 ss.

Lodge H. C., *The Works of Alexander Hamilton*, New York, 1904

Lombardi C., *Concorso di competenze, leale collaborazione e negoziazione (ovvero “precarietà”) delle attribuzioni regionali in una sentenza sulla pesca*, in *Giur. Cost.*, 3.2006, 2151 ss.

Lombardi G., *Prefazione*, in *Semipresidenzialismi*, a c. di L. Pegoraro-A. Rinella, Padova, 1997

Lucarelli A., *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n.313 del 2003)*, in *Istituzioni del federalismo*, 5.2003, 899 ss.

Luciani M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117 comma 2, lett. m, della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 32.2002, 845 ss.

Luciani M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici dell l. cost. n. 3 del 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994

Lumb R. D. – Moens G. A., *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, Sydney, 1995

Lupi G., *L'esperienza concertativa di CALER e CRAL nella Regione Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004

Luther J., Passaglia P., Tarchi R. (a c. di), *A World of Second Chambers*, Milano, 2006.

Maccabiani N., *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *www.forumcostituzionale.it*

Mainardis C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007

Mainardis C., *Regioni e sostituzione statale*, Bologna, 2006

Mainardis C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Regioni*, 6.2001, 1357 ss.

Manfredi G., *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 3.2005, 543

Manganiello F., *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in *www.forumcostituzionale.it*

Mangiameli S., *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in O. Gaspari – A. Piraino (a c. di) *Il «gioco» della cooperazione*, Roma, 2007, 41

Mangiameli S., *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, 5.2004, 1216 ss.

Mangiameli S., *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in *www.forumcostituzionale.it*

Mangiameli S., *Riforme e controriforme nel regionalismo italiano*, in *Parlamenti regionali*, 8.2003

Mangolt-Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, vol. 2, Berlin, 1964

Maniscalco Basile L., *In tema di provvedimenti da emanarsi «di concerto», provvedimenti da emanarsi «d'intesa», conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e decorrenza dei termini per l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1959

Marazzita G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *www.forumcostituzionale.it*

Marcelli F., Giammusso V., *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V – 5 anni e 500 pronunce*, Roma, 2006

Marino I. M., *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli Enti locali*, Palermo, 2003

Marino I. M., *Cenno su alcuni aspetti attuali dello Stato regionale italiano*, in *Diritto e società*, 2.1979, 391 ss.

Marrama D., *Brevi riflessioni sul tema dell'irregolarità e dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.* 2005, 359

Mastromarino A., *Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato*, in *DPCE*, 2.2006, 578 ss.

Mattera F., *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 647 ss.

Maunz – Schmidt-Bleibtreu – Klein – Ulsamer (a c. di), *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, München, Beck, 1979

Mazzarolli L. A., *Funzioni locali, funzioni amministrative locali e principio di sussidiarietà*, in *Diritto della regione*, 6.2002, 937 ss.

Mazzarolli L., *Sulla disciplina della nullità dei provvedimenti amministrativi (art. 21 septies della l. n. 241 del 1990, introdotto con la l. n. 15 del 2005)*, in *Dir. proc. amm.*, 3.2006, 543.

Mazzini G., *Scritti politici editi ed inediti*, II, Imola, 1907

Medina Alcoz L., *La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5.2005, 953 ss.

Melica L., *Federalismo e libertà. I modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, 2002

Merloni F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3.2002, 409 ss.

Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 3.2002, 827 ss.

Merloni F., *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela del settore*, in *Reg.*, 5.2006, 1192 ss.

Merloni F., *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in *Le Regioni*, 4.2004, 1074 ss.

Michetti M., *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 256 ss.

Miele G., *La manifestazione della volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1933

Modugno F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, *Enc. Dir.*, Milano, 1997, *ad vocem*

Möller A., *Vermittlungsausschuß kein Überparlament*, in *30 Jahre Bundesrat, 1949-1979. Beiträge zum dreißigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Bundesrat, 1979, 51 ss.

Montedoro G., *L'azione di nullità del provvedimento amministrativo*, in F. Caringella e R. Garofoli (a c. di), *Trattato di giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2006

Mor G., *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, 513 ss.

Morrone A., *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it

Mortati C., *Nota alla sent. n. 82 del 1958 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1958, 1004 ss.

Moscarini A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it

Musolino S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo v alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007

Musumeci A., *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni* in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004

Nicotra I., *Audizione parlamentare del 11.12.2006 sullo stato d'attuazione e prospettive di riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*

Nicotra I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *www.forumcostituzionale.it*

Nicotra I. (a c. di), *Il tempo delle riforme*, Roma, 2006

Nicotra I., *L' autonomia di Province e Comuni e la "legge generale" di disciplina nella previsione dell'art. 128 della Costituzione. Parte II: I caratteri della "legge generale" sull' autonomia di Province e Comuni*, in *Diritto e società*, 4.1993, 679 ss.

Nicotra I. (a c. di), *Scritti di Diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005

Nicotra I., Zocchi P., *Formare per riformare*, Roma, 2010

Olivetti M., *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto Pubblico*, 3.2000, 943 ss.

Onida V., *Il regionalismo in Italia: origini, caratteri, prospettive*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 3 – Seminario 1992*, Milano, Giuffrè, 1993

Padula C., *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra 'sistemi' (Nota a sent. Corte cost. n. 314/2003)* in *www.forumcostituzionale.it*

Pagliari A., *I rapporti Stato – autonomie nella prospettiva del bicameralismo perfetto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

Paladin L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, *ad vocem*

Paladin L., *Le fonti del Diritto italiano*, Bologna, 1996

Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004

Palermo F., “Divided we stand”. *L’asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. Torre (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all’Europa)*, Torino, 2007, 149 ss.

Pammolli F., Salerno N. C., *Il decreto sugli standard in sanità*, in www.cermlab.it

Paolantonio N., *Incompetenza assoluta, incompetenza relativa e «incompetenza amministrativa»*, in *Foro amm. CDS*, 4.2007, 1143

Papa E. R., *Discorso sul Federalismo*, Milano, 1997

Papa S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano 2008

Parisi S., *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003 (Nota a sent. Corte cost. n. 43/2004)* in www.forumcostituzionale.it

Pastore F., *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in M. Scudiero (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007, 819 ss.

Paterniti F., *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della Legge n. 11/2005*, in I. Nicotra (a c. di), *Scritti di Diritto costituzionale italiano e comparato*, Torino, 2005, 98 ss.

Petta P., *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980

Pinelli C., *Art. 97*, in G. Branca, A. Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione – Art. 97-98 – La Pubblica Amministrazione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994

Pinelli C., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 8.2002, 881 ss.

Piraino A., *La costituzionalizzazione (diretta e indiretta) del sistema delle conferenze (Art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*.

Piraino A., *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove Autonomie*, 4-5.2005, 833 ss.

Piraino A. e Teresi F., *La riforma del rapporto Regione – Istituzioni locali*, Soveria Mannelli, 2004

Pitino A., *Tecniche di cooperazione tra enti locali e governo centrale negli Stati scandinavi*, in *Amministrare*, 1.2005, 121 ss.

Pitruzzella G., *Il regionalismo differenziato nel “progetto Bossi”* in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*

Pizzetti F., *All’inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforma da fare. Il difficile cammino dell’innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 3.2001, 437 ss.

Pizzetti F., *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2.2002, 221 ss.

Pizzetti F., *Il federalismo demaniale; un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni*, 1-2.2010, 3 ss.

Pizzetti F., *Il sistema delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 1.2005, 49 ss.

Pizzetti F., *Il sistema delle conferenze e la forma di Governo Italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 481 ss.

Pizzetti F., *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in www.giurcost.org

Pizzetti F., *Le intese per l'attuazione dell'art. 116* in www.forumcostituzionale.it

Ponte D., *Invalidità del provvedimento e riparto di giurisdizione alla luce della legge n. 15/2005*, Milano, 2006

Primicerio L., *La riforma dei sistemi costituzionali: il caso belga*, Salerno, 1990

Puccini G., *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in www.federalismi.it

Ramajoli M., *Legittimazione ad agire e rilevabilità d'ufficio della nullità*, in *Dir. proc. amm.*, 4.2007, 999

Randone F., *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Rappard W. E., *La Constitution fédérale de la Suisse. Les origines, son élaboration, son evolution*, Locarno, 1948

Realmondo F., Magrì A., *Indisponibilità*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg. Vol. III, 658

Reposo A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, II ed., Torino, 2005

Rescigno G. U., *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2.2003, 231 ss.

Rescigno G. U., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1989, *ad vocem*.

Rescigno G. U., *Stato sociale e sussidiarietà*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, *Atti dell'VIII Convegno Nazionale di studi regionali – Consiglio Regionale della Liguria 25-26 gennaio 2002*, Rimini, 2002

Rimoli F., *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 2.1988, 363 ss.

Rinella A., Barbera C., *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008

Rojo Salgado A., *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.2006, 65 ss.

Romano S., *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Firenze, 1946, *ad vocem*

Romano S., *Autarchia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Firenze, 1946, *ad vocem*

Romano S., *Decentramento amministrativo*, ora in *Scritti minori*, II, Milano, 1950

Rossetti A., *Argentina: il contenuto della riforma costituzionale del 1994*, in *Quaderni costituzionali*, 1.1997, 166 ss.

Rotelli E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967

Rozo Acuña E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003

Ruggeri A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977

Ruggeri A., *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5.2006, 775 ss.

Ruggeri A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in www.forumcostituzionale.it

Ruggeri A., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239 e 280 2004)* in www.federalismi.it

Ruggeri A., *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 4.1984, 700 ss.

Ruggeri A., *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it

Ruggiu I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006

Ruggiu I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 1.2003, 195 ss.

Sandulli A., *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1995, 848 ss.

Savino M., *Le Riforme Amministrative*, in *Trattato di Diritto amministrativo* (diretto da S. Cassese), Milano, Giuffrè, II ed., 2003, tomo II, 2191

Schwartz B., *Los poderes del gobierno*, Messico, UNAM, 1966

Sciarra M., *La “trasversalità” della tutela dell’ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Scudiero M., *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione*, in *Le Regioni*, 3.1991, 637 ss.

Scudiero M. (a c. di), *Le Autonomie al centro*, Napoli, 2007

Serna J. M., *Toward the construction of a constitutional principle of collaboration in Mexico’s federal system*, in www.juridicas.unam.mx/wccl

Silvestri G., *La modifica del Banco di Sicilia davanti alla Corte: un caso di cooperazione “bilancia” fra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 5.1988, 1410 ss.

Simonati A., *La leale cooperazione “informativa”: un principio “seminuovo” nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in www.forumcostituzionale.it

Smend R., *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968

Sorrentino F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2002

Spadaro A., *I «contenuti» degli Statuti regionali*, in *Politica del diritto*, 2.2001, 289 ss.

Spadaro A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 4.1994, 1041 ss.

Sterpa A., *La Conferenza unificata sceglie un regime collaborativo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Sturzo L., *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923

Susca A., *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005

Taccogna G., *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro Amministrativo – Consiglio di Stato*, 2008, 1313

Tarli Barbieri G., *Riforma elettorale e riforme istituzionali: missione impossibile?*, in www.federalismi.it

Tomai R., *Note in tema di nullità ed annullabilità*, in *Riv. amm. R. It.* 1989, 892

Torchia L., *La Conferenza Stato-Regioni e il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quaderni. Costituzionali*, 2.1990, 345 ss.

Torchia L., «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 4.2002, 647 ss.

Torre A. (a c. di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007

Toscano A., *Le intese previste nel nuovo titolo V della Costituzione ed i problemi connessi*, in *www.giustamm.it*

Tosi R., *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni...*», in *www.forumcostituzionale.it*

Tosi R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in *www.forumcostituzionale.it*

Tosi R., *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 5.2002, 963 ss.

Traina D. M., *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 3.2006, 1856 ss.

Trimarchi Banfi F., *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2.1995, 255 ss.

Tripoli G., *Le Camere di commercio nello sviluppo dell'autonomia funzionale*, in O. Gaspari – A. Piraino (a c. di), *Il «gioco» della cooperazione cit.*, 151 ss.

Truini A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, 2003

Verde G., *I rapporti tra fonti statali e fonti regionali nella legge regionale siciliana n. 7 del 2002*, in *Nuove autonomie*, 1-2.2003, 7 ss.

Veronesi G., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5.2002, 733 ss.

Veronesi P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1007 ss.

Veronesi P., *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 1.2001, 13 ss.

Verrastro F., *Il contenzioso costituzionale tra Stato e Regione Lombardia nel corso della VIII legislatura*, in www.irer.it

Violini L., *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989

Violini L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, (Nota a sent. Corte cost. n. 303/2003), in www.forumcostituzionale.it

Violini L., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi delle intese*, in *Regioni*, 5.2003, 691 ss.

Virga P., *Commissario del governo*, in *Enciclopedia del dir.*, VII, Milano, 1960, 856

Viviani Schlein M. P., *Federalismo e regionalismo in Svizzera*, in A. Lang – C. Sanna – D. Bolognini Cobianchi, *Federalismo e regionalismo: esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea*, Milano, 2005, 108

Von Hase R. V., *Die Mitverantwortungstheorie als Vervassungsdurchbrechung*, DÖV, 1973, 840

Zaccaria R., *Il commissario di governo, in Regioni ed organizzazione amministrativa*, Firenze, 1971, 75

Zagrebelsky G., *Conferenza stampa del 2 Aprile 2004*, in www.cortecostituzionale.it

Zagrebelsky G., *La giustizia costituzionale nel 2003 – Relazione del presidente della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it

Zanobini G., *Gerarchia e parità tra le fonti*, in AA. VV., *Studi in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, t. I

Zanobini G., *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in Calamandrei, P. Levi A. (a c. di), *Commentario sistematico della costituzione italiana*, Firenze, 1949

Zanon N., *Riforma costituzionale: adelante, con juicio (e ragionevole pessimismo)*, in www.federalismi.it