

NOTE SUL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE PRIMA E DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Di Carmela Salerno

1. L'evoluzione del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale 2. Le principali forme di raccordo interistituzionale: il sistema delle Conferenze prima della riforma del Titolo V della Costituzione 3. Il modello di «regionalismo cooperativo» delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione: la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione 4. Gli strumenti della leale collaborazione nella riforma costituzionale del 2001 tra disposizioni (ancora) da attuare e “qualche” omissione.

1. L'evoluzione del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale

La Costituzione italiana del 1948¹, conformemente allo spirito democratico che la informa e contro ogni degenerazione autoritaria, fin dall'inizio riconosce e promuove, pur nell'unità e indivisibilità della Repubblica, un assetto policentrico di autonomie territoriali, dotate di propri poteri e funzioni, costituzionalmente garantite. In particolare, nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni, il Costituente predilige un modello fondato sulla rigida separazione² di competenze tra i due enti al fine di «contemperare le due istanze contenute nell'art. 5 della Costituzione: il riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponenziale della collettività nazionale»³. Pur con questa nobile finalità, il modello in questione, con l'entrata in vigore delle norme statutarie delle

¹ Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004.

² Il costituente del 1948 - pur prediligendo un modello basato sulla rigida separazione di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali - non sembra considerare quest'ultimo quale unico “schema” per l'esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite a suddetti enti. A tal proposito, emblematici sono l'originario art. 117 Cost. in cui si prevedeva la possibilità, da parte dello Stato, di «demandare alla Regione il potere di emanare norme per l'attuazione» delle leggi della Repubblica, nonché l'art. 118 Cost. in cui si sanciva che «la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici» (oltre che la facoltà, per lo Stato, di «delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative» al di fuori delle materie elencate dall'art. 117 Cost.). Per ulteriori approfondimenti si veda tra gli altri G. Marchetti, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

³ A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, fasc. 7-8, pag. 2467. Cfr. Esposito T., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

Regioni a statuto speciale e poi di quelle a statuto ordinario, sembra rivelarsi insufficiente o comunque inadeguato, conducendo a «conclusioni per le quali non fornisce sufficienti premesse»⁴, comportando conseguentemente notevoli difficoltà applicative.

Già nel corso degli anni Cinquanta della questione *de quo* venne investito il Giudice costituzionale, il quale, consapevole dell'insufficienza del principio di separazione per la concreta definizione degli ambiti di esercizio materiale spettanti allo Stato e alle Regioni, affermò che, a fronte di un assetto in cui «due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene»⁵, «è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato che regola le acque lagunari e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca», aggiungendo, altresì, che «questa collaborazione tra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa». La Corte Costituzionale, dunque, a fronte di «campi di attività mista», che intercettano materie di competenza sia statale che regionale, individua nella «necessaria collaborazione tra gli enti» lo strumento fondamentale attraverso cui superare il rigido modello della separazione, rivelatosi fattualmente impraticabile, garantendo così il corretto svolgimento delle competenze costituzionalmente loro attribuite. «Si può dire dunque che l'assetto "vivente" dei rapporti tra Stato e Regioni appare fondato sul riconoscimento del carattere ibrido del modello costituzionale delle relazioni tra competenze regionali e locali, che non si riduce ad un puro rapporto di separazione in chiave esclusivamente garantista, ma prevede forme di coesistenza e di integrazione di attribuzioni, sia pure di diverso tipo e/o intensità, dello Stato e delle regioni all'interno delle stesse materie devolute a queste ultime»⁶.

⁴ A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, cit., pag. 2471; cfr. A. D'Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pag. 2011 ss.

⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 49 del 1958, concernente un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna per la supposta illegittimità di una legge regionale recante norme per l'abolizione dei diritti esclusivi perpetui di pesca e per disciplinare l'esercizio della pesca nelle acque interne e lagunari della Sardegna. La questione sorge poiché, in virtù dello Statuto, la Regione Sardegna gode di una competenza legislativa esclusiva in materia di pesca, mentre lo Stato è competente, in maniera esclusiva, in materia di demanio marittimo.

⁶ A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, fasc. 6, pag. 3532.

Se da un lato il Giudice delle Leggi sottolinea l'esigenza di collaborazione tra Stato e Regioni, dall'altro non si pone il problema di delineare il fondamento costituzionale dell'istituto che viene definito con le «categorie dell'*ovvio*, per poi peraltro andare ad affermare che il soddisfacimento di quell'*ovvia* esigenza è normale nel sistema delle autonomie (...) dando così per scontato il passaggio dal *normale* al *normativo*»⁷. A fronte del silenzio della Corte Costituzionale sul tema che si protrarrà fino agli anni Ottanta, periodo in cui le Regioni a statuto ordinario inizieranno effettivamente ad “operare”, autorevole dottrina, però, già nel 1966, non mancò di evidenziare la problematicità della questione, auspicando «una riscoperta – accanto al principio di distinzione e di contrapposizione – anche dei principi di temperamento e di integrazione degli interessi regionali e degli interessi nazionali»⁸. In effetti, è solo nel 1972, che il Giudice delle Leggi sembra iniziare a delineare meglio l'istituto della collaborazione, tanto *necessario* quanto oscuro, che da mero strumento sembra essere timidamente innalzato a *principio* costituzionale. Sancisce, infatti, che «deve ammettersi che, nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato, questo possa utilizzare direttamente (...) gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni», aggiungendo altresì che questo «principio rilevabile dal sistema, trova autorevole conferma nell'art. 118, comma terzo della Costituzione, laddove si dispone che la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai comuni o ad altri enti locali o anche avvalendosi dei loro uffici», sicché «sarebbe assurdo che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Province e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa»⁹. Il Collegio Costituzionale in maniera molto velata sembrerebbe ricondurre

⁷ A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, cit., pag. 2468.

⁸ G. Bachelet, *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel Mezzogiorno* in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981, pag. 343.

⁹ Corte Costituzionale, sent. n. 35 del 1972. Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 175 del 1976 (in materia urbanistica), nella quale si afferma che «competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive». Parte della dottrina ha rintracciato in questa sentenza il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione (M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, fasc. 5, pag. 1313 ss.) ma si

l'istituto della collaborazione all'art. 5 della Costituzione ma - come è stato autorevolmente sostenuto - «non si spinge a dire che tale collaborazione è lo strumento che garantisce il corretto svolgimento del principio di unità (...) probabilmente anche perché un richiamo espresso al dettato costituzionale non consentirebbe di evitare un riferimento alle esigenze dell'autonomia e quindi porterebbe al riconoscimento della portata "bidirezionale" del principio»¹⁰. In effetti, se si guarda all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni, si può affermare che la (leale) collaborazione, fino agli anni Novanta, ha svolto sostanzialmente una funzione "compensativa" nei confronti delle Regioni che, più volte, in nome del principio unitario, hanno visto "ritagliare" o "sottrarre" proprie competenze in favore del Garante dell'unitarietà della Repubblica, lo Stato.

A fronte delle timide innovazioni introdotte dalla giurisprudenza costituzionale, che comunque non contribuiscono a ridurre la carica di genericità e di ambiguità che continua a permanere sulla natura della *necessaria collaborazione*, la dottrina, tra la fine degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta, non manca di affrontare attentamente la questione arrivando, seppure attraverso percorsi tendenzialmente diversi, a delineare i presupposti atti a sancire il fondamento costituzionale del "principio di leale collaborazione"¹¹. In particolare Bartole ritiene che «l'individuazione della rilevanza

ritiene che solo nel corso degli anni Ottanta la Corte Costituzionale ponga le premesse per la definizione del fondamento costituzionale della collaborazione.

¹⁰ A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, 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 E. Bettinelli - F. Rigano), Giappichelli Editore, Torino, pag. 426.

¹¹ Cfr. A. D'Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni*, cit.; S. Bartole, *Spunti in tema di collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974; D'Orazio, *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni (uno strumento di cooperazione interregionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977; Cassese-Serrani, *Regionalismo moderno: la cooperazione fra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980; G. Volpe, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1972; F. Gabriele, *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1980; S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982; S. Bartole, *Il coordinamento fra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982; A. Costanzo, *Il controllo sul procedimento di determinazione dei principi generali dell'ordinamento*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, IV, 1989; A. Cerri, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983; P. Caretti, *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1985; A. Anzon, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo fra competenze statali e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986; T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV.,

costituzionale della collaborazione si configura essenzialmente come un problema di interpretazione del sistema complessivo e, quindi, delle implicazioni della sua messa in opera»: in particolare, egli sottolineava come «la soluzione voluta dal Costituente doveva essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il costituente medesimo non aveva probabilmente intravisto». Se da un lato, infatti, «era eccessivo attribuire al principio una qualità *tout court* costituzionale», d'altro canto «ad esso non poteva essere negata (...) una immediata incidenza direttiva nell'interpretazione delle norme costituzionali espresse, per di più sorretta dalla constata maggiore adeguatezza dei modelli di collaborazione alle esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana»¹². Quanto sostenuto da Bartole viene ampliato¹³ da Cerri il quale ricordando (nel richiamare le osservazioni di Mortati) che «il disegno del Costituente (...) nasce in qualche modo già vecchio, muovendo dal presupposto di una società agricola, contrario alle reali tendenze di sviluppo della nostra economia», afferma che «ogni tentativo di procedere ad una ridefinizione e sistemazione stabile di questi rapporti [tra Stato e Regioni] muovendo, con un metodo puramente deduttivo, dai concetti espressi in Costituzione rischia, dunque, di soffocare le effettive esigenze di sviluppo della nostra società. Occorre invece muovere, in qualche modo, proprio da una valutazione di queste esigenze di poi trovare gli strumenti per conciliare i risultati così raggiunti con i parametri di costituzionalità»¹⁴. Ed in effetti, nel corso degli anni Ottanta, la giurisprudenza costituzionale sembra muoversi in questo senso, intervenendo a rischiarare le numerose zone d'ombra che avevano caratterizzato fino a quel momento l'istituto della collaborazione che viene esplicitamente definito come principio costituzionale, individuando altresì (in maniera

Una riforma per le autonomie, Milano, 1986; S. Bartole, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989. In senso fortemente critico all'affermazione del "principio di leale collaborazione" è A. Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, pag. 217 ss., il quale ritiene che «le idee forza di tale disegno [costituzionale] appaiono chiaramente plasmate su di una visione separatista. Si deve invece a leggi successive alla Costituzione l'aver introdotto i congegni di interconnessione, più o meno automatica, fra l'ordinamento statale ed ordinamento regionale: ma si tratta di "rigonfiamenti" del modello costituzionale che nella sostanza ne distorcono le linee originarie».

¹² S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., pag. 2431 ss.

¹³ Cfr. A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, cit., pag. 241 ss.

¹⁴ A. Cerri, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni*, cit., pag. 104.

inequivocabile) nell'intesa lo strumento precipuo attraverso cui realizzare la *necessaria collaborazione*. In particolare, come è stato sostenuto anche da parte della dottrina¹⁵, «de prime tracce» della leale collaborazione possono rinvenirsi nella sent. n. 219 del 1984 nella quale il Giudice delle Leggi auspica che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»¹⁶. Ma, in verità, la Corte, già nella sent. n. 39 del 1984 aveva, seppure con una certa «avarizia argomentativa», riconosciuto il fondamento costituzionale della collaborazione definendola non come «principio» bensì come «meccanismo costituzionale della collaborazione tra Stato e Regioni». Con la sent. n. 94 del 1985 il Giudice delle Leggi sembra aggiungere qualcosa in più, «fornendo una prima approssimativa definizione del principio di leale collaborazione e ne ricerca il possibile fondamento costituzionale»¹⁷, sostenendo che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi (...) rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune è il fine costituzionalmente imposto»: l'intesa, quale diretta manifestazione del non ancora espresso principio di leale collaborazione, diventa lo strumento attraverso cui assicurare il perseguimento del comune fine costituzionale, sancito all'art. 9 della Costituzione, norma in cui la *necessaria intesa* sembrerebbe trovare il suo fondamento¹⁸. Ma il Collegio Costituzionale, a partire dalla sent. n. 294 del 1986 sembra voler ampliare l'ambito di operatività del principio *de quo*, che esplicitamente nominato, viene in rilievo come strumento per la salvaguardia della tutela della salute (art. 32 Cost.) quale «valore costituzionale alla cui realizzazione sono chiamati Stato e soggetti di autonomia»¹⁹. Con la sent. n. 177 del 1988 il Giudice delle Leggi sembra generalizzare la portata del principio in esame che viene definito come uno di quei

¹⁵ S. Bartole, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione*, cit., pag. 587; Cfr. A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, cit., pag. 429 ss.

¹⁶ Corte Costituzionale, sent. n. 219 del 1984.

¹⁷ A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, cit., pag. 431.

¹⁸ Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 187 del 1985.

¹⁹ Corte Costituzionale, sent. n. 294 del 1986.

«valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]»²⁰.

La Corte Costituzionale, nel corso degli anni Ottanta, fa compiere all'istituto della *necessaria collaborazione* un significativo "balzo in avanti" trasformandolo da «meccanismo» a «principio costituzionale». Nonostante questo "salto di qualità", essa stenta ancora a definire in maniera esplicita l'ancoraggio costituzionale del principio *de quo* il cui fondamento, come è stato evidenziato, sembra essere individuato dapprima nell'art. 9 della Costituzione, poi nell'art. 32 del testo costituzionale, ricollegandolo poi, in alcune successive pronunce all'art. 5 e all'art. 97 della Costituzione. Nella sent. 470 del 1988 si afferma infatti che il principio che consente allo Stato di avvalersi di uffici regionali «risponde alle esigenze della leale collaborazione fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata a norma dell'art. 5 Cost. al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»²¹ mentre, in una pronuncia successiva il Collegio Costituzionale sancisce che il «principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) (...) imponendo una collaborazione tra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti»²², consente alle Regioni di accedere direttamente a determinate informazioni (nel caso di specie raccolte dal Servizio statistico nazionale).

La Corte, nel periodo esaminato, se da una parte inizia ad affrontare il problema del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, dall'altro non sembra assumere una posizione definitiva sul *thema decidendum*. E' solo nel corso degli anni Novanta, anni in cui si avvia concretamente quel processo di riforma ordinamentale fondato, tra gli altri, sui principi della sussidiarietà e del decentramento (Leggi "Bassannini") nonché della valorizzazione delle autonomie territoriali - contestualmente al consolidamento delle sedi di raccordo interistituzionale organicamente disciplinate nel d. lgs. n. 281 del 1997 - che il Collegio Costituzionale sembra assumere una posizione

²⁰ Corte Costituzionale, sent. n. 177 del 1988.

²¹ Corte Costituzionale, sent. n. 470 del 1988.

²² Corte Costituzionale, sent. n. 139 del 1990.

più netta sul contenuto e sulla natura del principio in questione. In particolare, se già nella sent. n. 19 del 1997 si afferma in maniera decisa che il principio costituzionale di leale collaborazione «trova il suo fondamento dell'art. 5 Cost.», è con la sent. n. 242 dello stesso anno che il Giudice delle Leggi ne definisce in maniera inequivocabile il contenuto e il suo ancoraggio all'art. 5 della Costituzione disponendo che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adeguа i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assumа rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate»²³. Dunque, la «lenta emersione» del principio costituzionale di leale collaborazione, dopo un lungo e tortuoso “percorso” dottrinale e giurisprudenziale, è finalmente giunta a compimento.

2. Le principali forme di raccordo interistituzionale: il sistema delle Conferenze prima della riforma del Titolo V della Costituzione

Contestualmente all'emersione del principio, le istituzioni provvedono ad introdurre nell'ordinamento forme concrete dello stesso, in modo tale da dargli una necessaria evidenza empirica. Nel corso degli anni Ottanta, infatti, sulla scia della giurisprudenza costituzionale ma soprattutto della manifesta esigenza avvertita dalle istituzioni della necessità di cooperare nell'esercizio delle “materie miste” (ovvero che investono anche interessi di altri enti territoriali), nasce, «per via amministrativa», una prima sede di raccordo interistituzionale tra Stato e Regioni a carattere intersettoriale: la Conferenza Stato-Regioni, la quale, istituita con finalità meramente consultive e di

²³ Corte Costituzionale, sent. n. 242 del 1997.

confronto, vedrà accrescere in maniera significativa il proprio ruolo diventando «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome)», capace di condurre ad unità posizioni inizialmente inconciliabili. Accanto ad essa, nel corso degli anni Novanta - contestualmente all'avvio concreto del processo di riforma ordinamentale teso, tra le altre cose, ad una più ampia valorizzazione delle autonomie territoriali di cui espressione più diretta ma non unica è il c.d. «federalismo amministrativo a Costituzione invariata» introdotto con le «leggi Bassanini» (leggi n. 59 e 127 del 1997) - viene istituita, non senza difficoltà, la Conferenza Stato-città e autonomie locali (1996) quale «sede di coordinamento nei rapporti fra Stato e le autonomie locali, e 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»²⁴.

Il concetto di unità, prima coincidente con quello di Statualità, viene ora inteso in forma nuova: «il nuovo paradigma ordinamentale diventa “decentrare per unire”»²⁵. In questo nuovo quadro le Conferenze assumono un ruolo sempre più centrale per il corretto ed efficace funzionamento del sistema: tale centralità ottiene un riconoscimento significativo nel d. lgs. n. 281 del 1997 con il quale, oltre a rafforzare i poteri e le funzioni delle due Conferenze, si istituisce una sede unificata delle stesse al fine di affrontare le questioni concernenti «le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane». Dal “concerto separato” si passa così al “concerto unificato”: il “sistema delle Conferenze” neo-costituito diventa il fulcro essenziale attraverso cui i diversi attori istituzionali adempiono a quel dovere di leale collaborazione – ancora non scritto ma desumibile attraverso «un'interpretazione innovativa» delle norme costituzionali - funzionale all'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite.

²⁴ D.P.C.M. 2 luglio 1996, articolo 1, comma 1.

²⁵ T. Groppi, *Conflitti devolutivi tra Londra e Edimburgo: nuovi percorsi per il judicial review of legislation?*, in *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna* (a cura di Carmela Decaro), Luiss University Press, 2005, pag. 62.

3. Il modello di «regionalismo cooperativo» delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione: la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001), con la quale si porta a compimento quel processo di riforma ordinamentale avviato per “via ordinaria” nel corso degli anni Novanta, il «modello del regionalismo cooperativo», già desumibile dal previgente assetto costituzionale, riceve un esplicito riconoscimento. In particolare, numerose sono le disposizioni che lo richiamano: tra esse si possono citare l’art. 116, comma 3, che prevede intese finalizzate al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (autonomia regionale differenziata); l’art. 117, comma 5 Cost. che sancisce la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente di elaborazione ed attuazione del diritto comunitario; l’art. 118, comma 1 Cost., concernente il nuovo riparto delle funzioni amministrative che devono essere distribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, prevedendosi altresì al comma 3 del medesimo articolo, forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e polizia locale, nonché forme di intesa e coordinamento in materia della tutela dei beni culturali; l’art. 119 Cost. concernente il federalismo fiscale; gli art. 132 e 133 Cost. concernenti rispettivamente la fusione di Regioni esistenti o l’istituzione di una nuova Regione e il mutamento delle circoscrizioni provinciali e comunali per le quali si prevedono necessarie forme di coinvolgimento dei soggetti interessati. Ma la disposizione cardine che rileva ai nostri fini è l’art. 120 Cost., con il quale viene costituzionalizzato il principio di leale collaborazione: si afferma infatti che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione». Il principio *de quo* – come è stato evidenziato da certa dottrina²⁶ - sembrerebbe operare solo nell’ambito dell’esercizio del potere sostitutivo statale ma, in realtà, la Corte Costituzionale nelle pronunce successive alla

²⁶ Cfr. F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, pag. 865, sottolinea la necessità di una disciplina organica del principio di leale collaborazione. Rileva, infatti, che «il riferimento dell’art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato). Esso, invece, deve valere nelle due direzioni, come vincolo sia per i livelli superiori che per quelli inferiori [nonché] per la cooperazione paritaria»; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 210 ss.

riforma del Titolo V, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e 242 del 1997), ha confermato la portata generale del principio di leale collaborazione il quale, come nell'assetto precedente, non può che «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato e autonomie territoriali²⁷.

4. Gli strumenti della leale collaborazione nella riforma costituzionale del 2001 tra disposizioni (ancora) da attuare e “qualche” omissione

Con il nuovo Titolo V della Costituzione si ha un definitivo superamento della concezione Statocentrica-gerarchica che aveva pervaso il periodo precedente in favore di un assetto dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.), dotati di pari dignità istituzionale, sono chiamati ad agire non per competenze separate ma interagenti e spesso interdipendenti. E' proprio per tali ordini di motivi che, in questo nuovo assetto, gli strumenti di raccordo interistituzionale assurgono a diventare i principali strumenti attraverso cui garantire il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie. Eppure il legislatore costituzionale, sotto questo profilo, si è mostrato alquanto reticente non attribuendogli quella «rilevanza che avrebbe dovuto essere loro riconosciuta»²⁸.

Gli strumenti che soddisfano la leale collaborazione sono molteplici, poiché pluralistico è l'assetto della Repubblica; essi si esplicano nelle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali a livello parlamentare, intergovernativo e tra Regioni ed enti locali poiché, come è stato rilevato, «il sistema dei raccordi è necessariamente strutturato su un *binario* corrispondente a quelle che sono le principali funzioni pubbliche»²⁹. In particolare, il raccordo a livello parlamentare, in un assetto in cui il Centro non è più il vertice di un sistema gerarchico ma la sintesi di un «arcipelago»³⁰ di soggetti costitutivi della Repubblica, si rende necessario garantire un'adeguata rappresentanza e

²⁷ Si veda in proposito, tra le altre, Corte Costituzionale, sent. n. 282 del 2002 e sent. n. 303 del 2003.

²⁸ A. Piraino, *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, in Andrea Patroni Griffi – Maurizio Ricca (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Foromez, 2006, pag. 931.

²⁹ *Ibidem*, pag. 941.

³⁰ Cfr. G. C. De Martin, *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del convegno, Roma 9 gennaio 2001, a cura di Giorgio Berti e G. C. De Martin, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 20;

partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale legislativo. Una Camera rappresentativa degli interessi territoriali potrebbe essere, dunque, la soluzione più appropriata ad «assicurare la coesione dello Stato e la vitalità dell'unità nazionale»³¹. Come è stato rilevato, infatti, «che una delle due camere del Parlamento sia di natura genuinamente territoriale è un fatto profondamente radicato nelle tradizioni costituzionali di tipo pluralistico»³². In effetti, il legislatore del 2001, «rendendosi conto della impraticabilità di una riforma federalista che avesse limitato la sua carica innovativa ai soli aspetti funzionali del sistema (...), ha comunque “inventato” [un] meccanismo organizzativo che, per quanto precario e minimale, consente di porre per la prima volta in una sede parlamentare comune gli uni accanto agli altri i rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali perché eserciti in modo concertativo la funzione legislativa»³³. Si tratta della possibilità, sancita all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di prevedere, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. Dunque il legislatore del 2001, in attesa di una necessaria riforma della Parte Seconda della Costituzione in senso più marcatamente autonomistico, ha adottato una soluzione che permettesse comunque la “costruzione” di decisioni condivise. Eppure, a distanza di sette anni dall'entrata in vigore della legge, la soluzione prospettata, seppur considerata dalla dottrina³⁴ e dalla giurisprudenza

³¹ U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 431.

³² *Ibidem*,

³³ A. Piraino, *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, cit., pag. 933.

³⁴ Cfr. S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), I ed., Giappichelli, Torino, 2001; E. Catalani, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V: la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, (a cura di Paolo Caretti), Giappichelli Editore, Torino, 2002; F. Rescigno, *L'articolo 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con gli altri Paesi*, (a cura di Eduardo Roza Acuña), Giappichelli Editore, Torino, 2003; R. Bifulco, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali “integrata” tra ipotesi normative e proposte dottrinali*, in *Lo Stato e le autonomie*, cit.; L. Scaffardi, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004; M. Bassanini, *La nostra Costituzione: una revisione possibile?*, in *Nuova Rassegna*, 2007, fasc. 5; G. M. Salerno, *L'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007.

costituzionale³⁵ «necessaria e indifferibile nell'ottica di un buon funzionamento di un sistema a più livelli»³⁶ non ha ancora ricevuto attuazione, comportando «una serie di problemi (...) sui concreti equilibri fin qui assunti dalla forma di Stato – i quali tra l'altro possono dirsi alla base dell'elevato contenzioso costituzionale che ha avuto come parametro il nuovo Titolo V Cost.»³⁷.

La mancata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 affiancata alla perdurante difficoltà di realizzare una riforma del bicameralismo perfetto necessaria «per salvaguardare la stessa riforma del Titolo V»³⁸, ha comportato un inevitabile rafforzamento delle forme di raccordo intergovernativo che, pur essendo le uniche operanti nell'ambito dell'ordinamento già all'epoca della riforma del Titolo V, non hanno ricevuto un espresso riconoscimento costituzionale. Questa “incauta” omissione non ha comunque comportato un ridimensionamento del sistema delle Conferenze che, al contrario, ha visto progressivamente accrescere sempre di più la sua centralità nell'ambito dell'ordinamento fino a diventare, di fatto, la “via” attraverso cui – data la quasi totale inattuazione della legge n. 131 del 2003 - si è cercato di dare attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione. Un compito sicuramente non semplice da svolgere e reso ancor più critico da una normativa, quale il d. lgs. n. 281 del 1997, evidentemente inadeguata a garantire quel ruolo che effettivamente questi organismi sono stati chiamati a svolgere nell'ambito dell'ordinamento.

Con riguardo alle forme di raccordo tra Regioni ed enti locali, il legislatore costituzionale del 2001 «aspirando a rinnovare in profondità la struttura dei livelli subnazionali di governo in cui si articola la Repubblica, non poteva mancare, tra le nuove norme del Titolo V che fanno riferimento agli enti locali, la previsione di una istituzione volta a garantire al sistema delle autonomie una presenza visibile, stabile e continuativa

³⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentt. n. 6 e 423 del 2004.

³⁶ N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, pag. 359; Cfr. P. Caretti, *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 351 ss.

³⁷ N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., pag. 359.

³⁸ L. Scaffardi, *Storia di una istituzione mai nata*, cit., pag. 95.

nel contesto delle istituzioni regionali»³⁹. E' proprio per tali ordini di motivi che, all'art. 123, comma 4, ha esplicitamente previsto l'obbligo, in capo a ciascuna Regione, di disciplinare all'interno del proprio statuto, «il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Con tale disposizione si riconosce dignità costituzionale a un'esperienza normativa consolidata⁴⁰ ma che va evidentemente rinnovata, che affonda le sue radici nel D.P.R. n. 616 del 1997 in cui, «in una visione ancora parziale», veniva prevista «la partecipazione degli enti locali alla programmazione»⁴¹. A differenza dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 123, comma 4 Cost., sembra aver ricevuto attuazione, dato che, le Regioni che hanno adottato i nuovi statuti regionali, anche se in forme differenziate⁴², hanno tutte previsto all'interno del testo l'organismo in esame. Come è stato osservato, infatti, «per una Regione nuova, dinamica e coesa, una Regione come sistema integrato delle autonomie, il raccordo con il sistema locale assume un rilievo fondamentale»⁴³.

Data per certa la bontà della scelta del legislatore del 2001, non si può non rilevare come il testo costituzionale riformato, sicuramente innovativo e per certi aspetti “rivoluzionario”, si presenti complessivamente “monco” sotto il profilo delle forme di raccordo interistituzionale. Per poter effettivamente realizzare la Repubblica delle autonomie, oltre che alla “temporanea” attuazione dell'art. 11, si rende necessario e non procrastinabile, da un lato, una riforma del bicameralismo che garantisca un'adeguata

³⁹ L. Violini, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, fasc. 5, pag. 989.

⁴⁰ Cfr. M. Cosulich, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-Autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, fasc. 1, pag. 67 ss.

⁴¹ L. Violini, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., pag. 981.

⁴² Cfr. P. Zuddas, *I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali*, in *Rapporto sulla legislazione 2004-2005*, consultabile sul sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/1243.1018.html>, il quale sottolinea che «nessuno degli atti in esame [statuti] istituisce tale organo *ex novo*, ma tutti ridisciplinano gli organismi preesistenti regolati con leggi regionali; A. Ferrara, *Procedimenti per l'approvazione e l'attuazione degli statuti regionali*, in *Rapporto sulla legislazione 2006*, consultabile sul sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/3822.1018.html>; F. Galilei, *Proposte per la disciplina dei Consigli delle autonomie locali negli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, 2002, fasc. 8, pag. 896 ss.; R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, fasc. 4, pag. 595 ss.; F. Sprovieri, *Per una analisi comparata degli statuti regionali e degli strumenti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2005, fasc. 2-3, pag. 251 ss.; A. Ruggieri, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione (Gennaio 2006)*, consultabile sul sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/1332.1259.html>, 2006.

⁴³ P. Antonelli, *Gli Statuti regionali: carte autonomistiche. Verso la Camera degli Enti locali e delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, pag. 861.

rappresentanza delle autonomie territoriali nelle istituzioni centrali attraverso la previsione di un effettivo Senato⁴⁴ rappresentativo delle componenti costitutive della Repubblica e, dall'altro, la costituzionalizzazione ed il rafforzamento delle Conferenze le quali non possono che svolgere una funzione complementare⁴⁵ alla Camera delle autonomie: le prime, infatti, fungono da garanti di un efficace raccordo tra i diversi livelli di governo, la seconda, invece, fassì che vi sia quel necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale parlamentare, nonché un'adeguata rappresentanza degli interessi territoriali nelle istituzioni centrali. La mancanza dell'uno o dell'altro, come ha dimostrato l'esperienza, comporterebbe inevitabili squilibri, tali da

⁴⁴ Cfr. N. Occhiocupo, *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, pag. 749 ss.; V. Vicenzi, *La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 1353 ss.; U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè Editore, Milano, 1997, pag. 267 ss.; S. Gambino e G. Moschella, *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale: dal "parlamentarismo razionalizzato", al "semipresidenzialismo irrazionale"*, in *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, (a cura di Silvio Gambino), Philos, 1997, pag. 25 ss.; S. Manozzi, *Le riforme istituzionali tra i giochi e i paradossi della politica*, in *Il Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2003, pag. 1 ss.; Provincia di Roma, *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale. Atti del convegno. Roma 20 febbraio 2003*, (a cura della Presidenza della Provincia di Roma e con il coordinamento scientifico di Stelio Mangiameli), Edizioni scientifiche italiane, 2003; U. Allegretti, *Per una Camera regionale per l'Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene Editore, 2005, pag. 3 ss.; A. D'Atena, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, consultabile sul sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/3297.908.html>, 2006; C. Cavallo, *Alcune riflessioni sul Senato federale*, in *Nuova Rassegna*, 2006, pag. 1403 ss.; L. Romanelli, *Il Senato federale nel progetto di riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni e comunità locali*, 2006, pag. 2 ss.; S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006.

⁴⁵ Di tutt'altro avviso è I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene Editore, Napoli, 2006, pag. 181 ss.; Id., *Rappresentanza ed organismi territoriali: unità politica e pluralismo*, in *Nuova Rassegna*, 2007, fasc. 6, pag. 593, la quale sostiene che «la Camera delle Regioni è un modello in sé inadatto a garantire la rappresentanza territoriale. In primo luogo, infatti, la collocazione istituzionale, affianco ad una Camera politica come quella dei Deputati, determina una sovraesposizione e una costante caduta in logiche partitiche. In secondo luogo, il dialogo esclusivo con il Parlamento trascura il fatto che oggi il vero perno del sistema è il Governo, per cui è indispensabile che i territori dialoghino anche con quest'ultimo. In terzo luogo, la stretta vicinanza della Camera delle Regioni all'altra Camera perno della rappresentanza politica e quindi dell'unità politica, rischia di far svolgere alla Camera territoriale un ruolo subordinato e secondario». Inoltre, rifacendosi al dato comparato, sottolinea che «le Seconde Camere non funzionano in veste di proiezione delle ragioni territoriali in nessuno degli Stati composti conosciuti». E' per tali ordini di motivi che l'autrice auspica ad una soluzione alternativa alla Camera delle Regioni «ravvisata nel potenziamento e razionalizzazione del sistema delle Conferenze», trattandosi di organismi «che hanno il vantaggio di privilegiare il raccordo con il Governo; sono organi meno esposti nella comunicazione politica e meno propensi a cadere in logiche partitiche; sono organi chiamati a dare voce anche agli interessi degli enti locali; sono organi che hanno funzioni di tipo consultivo»; Cfr. R. Bin. I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, pag. 903 ss.

pregiudicare la stessa forma di governo⁴⁶. E' solo attraverso queste riforme che si può portare a compimento quel modello di regionalismo cooperativo, insito nella nostra Carta costituzionale che, sulla base dell'analisi svolta, risulta ancora "zoppicante": la Repubblica delle autonomie non del tutto "edificata" necessita, dunque, ancora di un lungo e scrupoloso lavoro che le istituzioni tutte sono doverosamente chiamate a svolgere.

⁴⁶ Tra i tanti cfr. L. Scaffardi, *Storia di una istituzione mai nata*, cit., pag. 94-95; F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, fasc. 3-4, pag. 473 ss.