

FORME DI RACCORDO FRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI:
IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E IL SISTEMA DELLE CONFE-
RENZE

ANNA PAIANO*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le alterne vicende della leale collaborazione: definizione e declinazione del principio nella prassi giurisprudenziale. – 3. Il Sistema delle Conferenze: l'evoluzione e gli strumenti della collaborazione istituzionale. – 4. Tendenze recenti in materia di raccordo fra Stato e autonomie. – 5. Conclusioni.

Abstract

In the Italian legal system, the problem of the forms of connection between the State and territorial autonomies has not found an adequate answer yet. After the reform of Title V of the Constitution, which changed the distribution of competence between the State and the Regions, the Constitutional Court, in order to settle the conflicts of attribution, relied on loyal collaboration as a principle which governs relationships between entities and identified in the so-called "Conference system" the appropriate instrument to implement it. The paper, therefore, will focus on the concrete declination of the principle of loyal collaboration in cases of the State's overriding in the competences of the Regions, in order to demonstrate its structural weakness. Secondly, the analysis will move on to the Conferences system. Specifically, the evolution of these bodies and the main tools through which they operate will be examined. Finally, the most recent trends of constitutional jurisprudence will be analyzed, in support of the arguments carried out in the previous passages and in order to find inspiration for a reform of the constitutional system.

Suggerimento di citazione

A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Tor Vergata.

Contatto: anna.paiano@hotmail.com

1. Introduzione

Nei sistemi caratterizzati da un elevato policentrismo istituzionale e dal pluralismo dei centri di decisione politica si pone il problema del raccordo fra i diversi livelli di governo. La ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, per quanto rigida, non consente di escludere che rispetto a specifici interventi si renda necessario un coordinamento fra le diverse istituzioni¹.

Nel nostro ordinamento il problema delle forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali non sembra aver trovato ancora un'adeguata risposta.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato il criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale, al fine di comporre i conflitti di attribuzione, ha fatto leva sulla leale collaborazione quale principio che presiede alla definizione dei rapporti fra enti, e ha individuato nel cd. "sistema delle Conferenze" la sede idonea ad attuarlo.

L'elaborato, pertanto, tratterà del principio di leale collaborazione come criterio usato dalla Corte costituzionale per mitigare il riparto di competenze delineato dell'art. 117 Cost. In particolare, l'analisi sarà incentrata sulla concreta declinazione del principio nelle ipotesi di sconfinamento dello Stato nelle competenze concorrenti o residuali delle Regioni, al fine di dimostrarne l'intrinseca debolezza: esso, infatti, si espande e si comprime in maniera flessibile, senza un criterio logico ben definito.

In secondo luogo, l'analisi si sposterà sul sistema delle Conferenze, quale sede privilegiata di confronto politico-istituzionale. Nello specifico, si esamineranno l'evoluzione di tali organismi e i principali strumenti attraverso cui operano (intese, pareri e accordi). Il fine ultimo sarà quello di sottolineare come, nella perdurante assenza di strumenti di collaborazione istituzionalizzati, le Conferenze risultino, ad oggi, l'unica sede di concertazione che consente alle autonomie di rappresentare i propri interessi. Al contempo, esse necessitano di una revisione per rendere più incisiva ed efficace la loro azione ed evitare che il Governo possa prescindere da un coinvolgimento degli enti territoriali nell'assunzione delle sue decisioni.

Infine, si analizzeranno le tendenze più recenti della giurisprudenza costituzionale, a sostegno delle argomentazioni svolte nei passaggi precedenti e al fine di individuare spunti di riflessione per una riforma del sistema a Costituzione invariata.

¹ Cfr. MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 549.

2. Le alterne vicende della leale collaborazione: definizione e declinazione del principio nella prassi giurisprudenziale.

La Costituzione italiana impone alla Repubblica, una e indivisibile, di riconoscere e promuovere le autonomie locali, nonché di rispettare le esigenze dell'autonomia e del decentramento².

Il criterio direttivo che deve informare il rapporto dialettico fra unità e autonomia, cui risulta connesso il riparto di competenze delineato dalla Costituzione, è stato identificato nel principio di leale collaborazione³.

Quest'ultimo dovrebbe garantire un equilibrato bilanciamento nella soluzione dei conflitti e precludere l'integrale soddisfacimento di taluni interessi a scapito dell'integrale sacrificio di altri.

Dunque, in un assetto ordinamentale fondato su un rigido riparto di funzioni e sulla presenza di una pluralità di livelli di governo, i raccordi fra gli enti territoriali e la collaborazione politico-istituzionale rispondono all'esigenza di unità e indivisibilità della Repubblica, presentandosi quale fattore di coesione di un sistema a struttura composita⁴.

Nella prima fase di vigenza della Costituzione, la distribuzione delle funzioni fra centro e periferia era fondata sull'enumerazione di un complesso di materie attribuite alla potestà legislativa regionale. La competenza residuale in tutte le materie non espressamente elencate apparteneva allo Stato.

Si trattava del cd. regionalismo "dualistico" o "garantista"⁵, caratterizzato da una rigida separazione delle competenze statali e regionali. Nelle intenzioni del costituente, i diversi livelli di governo avrebbero dovuto operare su piani distinti, con ridotte possibilità di interferenza. Qualora si fosse verificata una sovrapposizione di competenze, il conflitto avrebbe dovuto essere risolto a favore dell'ente di governo di maggiori dimensioni, in una logica di subordinazione gerarchica. La stessa Costituzione contemplava degli istituti di

² Art. 5 Cost.; v. STAIANO S., *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 116 e ss.

³ Cfr. MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 952 e ss.

⁴ Cfr. Corte Cost. sent. 20 luglio 2018, n. 171: "[...] Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018)"; MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., p. 947.

⁵ Cfr. MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., p. 948; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 111 e ss.

chiusura volti a far prevalere l'interesse nazionale a detrimento delle attribuzioni regionali⁶.

Il regionalismo garantista, a causa della difficoltà di ricondurre ciascuna disciplina ad uno specifico ambito materiale e per effetto della sovrapposizione degli interventi legislativi statali e regionali, si è evoluto sempre più in senso "cooperativo".

Una rilevante dottrina⁷ sottolineava, infatti, il carattere ibrido del modello costituzionale delle relazioni tra centro e periferia. Esso non poteva essere ridotto ad un rapporto di separazione in chiave garantista, ma comportava forme di coesistenza e condivisione di attribuzioni fra Stato e Regioni, seppur di diverso tipo e intensità. In tal senso si è parlato, appunto, di regionalismo "cooperativo"⁸.

Il principio di leale collaborazione è, dunque, emerso nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, seppur in forma embrionale, ben prima della riforma del Titolo V, alla fine degli anni Cinquanta⁹.

In un contesto siffatto, la Corte Costituzionale, a fronte di campi di attività mista che investivano materie di competenza sia statale che regionale, ha individuato nella necessaria collaborazione tra gli enti lo strumento attraverso cui superare il rigido modello della separazione rivelatosi impraticabile, garantendo per questa via il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie¹⁰.

⁶ L'interesse nazionale era espressamente previsto agli artt. 117, comma 1 e 127, comma 3, Cost., quale limite di merito valutabile dal Parlamento; esso è divenuto poi, nell'interpretazione della Corte Costituzionale, un limite generale di legittimità. Cfr. BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 84 e ss.; ANZON A., *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 1986, p. 1039 e ss.; LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1311 e ss.; TRIMARCHI BANFI F., *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, p. 255 e ss.; VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1013.

⁷ Cfr. ANZON A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, n.6/1998, p. 3532; SANTINELLO P., *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 874.

⁸ Cfr. AA. VV., *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, Centro per la riforma dello Stato, Firenze, marzo 2019, p. 5.

⁹ Cfr. Corte Cost. sent. 14 luglio 1958, n. 49, dove si legge "[...] Questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene". Tale sentenza è richiamata da GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI E., RIGANO F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giur. Cost.*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 423 e ss.

¹⁰ Cfr. SALERNO C., *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, p. 2.

In tal senso, il modello cooperativo del regionalismo italiano ha preceduto, e allo stesso tempo fondato, il principio di leale collaborazione, che ne ha rappresentato una delle principali applicazioni¹¹.

Con la legge cost. 30 maggio 2001, n. 3 è stato poi ridisegnato il riparto di competenze legislative e amministrative fra Stato e Regioni¹², dando seguito al processo di *devolution* già avviato con le cd. leggi Bassanini¹³. In particolare, sono state attribuite alla potestà esclusiva dello Stato le materie di cui all'attuale art. 117, secondo comma, e tutte le altre materie, in via generale e residuale, alla potestà legislativa delle Regioni, limitata nei soli casi di cui all'art. 117, terzo comma, dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato¹⁴.

È stato, dunque, capovolto il criterio di riparto delle competenze, con lo scopo di riconoscere alle Regioni maggiori spazi di autonomia¹⁵.

Il nuovo art. 114 Cost., inoltre, ha posto su un piano di parità tutti gli enti che compongono la Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato), creando un assetto ordinamentale improntato al "pluralismo paritario" fra i livelli di governo¹⁶.

In conclusione, la riforma del Titolo V ha riproposto il modello di attribuzioni per materia, in assenza, però, di misure di raccordo¹⁷. Si è sottolineato,

¹¹ GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 423 e ss., afferma che "già dai primi interventi della Corte costituzionale emerge, in effetti, una doppia valenza della collaborazione fra Stato e Regioni: da un lato si va formando un modello di regionalismo cooperativo che vuole la compartecipazione delle Regioni alle funzioni dello Stato (e forse viceversa), dall'altro si va elaborando una dottrina secondo cui, laddove si hanno competenze sovrapposte o confinanti, devono essere previsti strumenti che favoriscano la codecisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale".

¹² V. MANCINI S. (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002; FALCON G., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 9 e ss.; RUGGERI A., D'AURIA G., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro.it.*, 2001, V, p. 185; TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1233 e ss.

¹³ Cfr. MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 543.

¹⁴ Cfr. CARLI M., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 97 e ss.; D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 139 e ss.

¹⁵ Cfr. MASCIOCCHI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 255 e ss.

¹⁶ Cfr. PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n.6/2001, p. 1176 e ss.; ROLLA G., *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 162 e ss., secondo il quale il nuovo art. 114 sostituisce un modello di relazioni centro-periferia di tipo gerarchico e piramidale con uno di natura policentrica (o "a rete"), ispirato al *multilevel constitutionalism*, dando vita a una pluralità di ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti.

¹⁷ Cfr. BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1186; BIN R., *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 393; VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 1007 e ss.; ANTONINI L., BERGO M., *Il principio di leale collaborazione e la*

in particolare, come il nuovo sistema esasperasse la logica della separazione fra Stato e autonomie e fosse lontano da quel regionalismo cooperativo, desumibile dal previgente assetto costituzionale, fondato sull'integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa¹⁸.

Da qui, l'esigenza della Corte Costituzionale di introdurre elementi di flessibilità, che consentissero di derogare ai rigidi elenchi di cui all'art. 117 e di ricostruire i rapporti Stato-Regioni in termini di equiparazione e cooperazione¹⁹.

Un primo correttivo è stato individuato nelle "materie trasversali". Si tratta di materie non suscettibili di ricadere in un unico ambito materiale, ma che investono una molteplicità di interessi, non identificabili preventivamente, alcuni dei quali ricadenti in materie di competenza esclusiva statale, altri in materie concorrenti e altri ancora nelle materie residuali di competenza regionale. Tali materie non individuano gli oggetti, ma le finalità in vista della quale la potestà legislativa deve essere esercitata²⁰. Fra queste sono state ricomprese, a titolo esemplificativo, la tutela della concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni, il coordinamento della finanza pubblica²¹.

In presenza di una materia trasversale, lo Stato è legittimato a sconfinare in ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni, limitandosi alla predeterminazione dei principi ovvero spingendosi fino alla compiuta e analitica disciplina di alcuni ambiti della materia soggetta a interferenza.

Il secondo elemento di flessibilità è stato identificato nella "chiamata in sussidiarietà"²². La riforma del Titolo V ha fissato la regola dell'allocazione delle funzioni amministrative all'ente territorialmente più prossimo al cittadino, e cioè il Comune. Ove, tuttavia, tali funzioni non possano essere efficacemente e adeguatamente svolte a tale livello, lo Stato ha la possibilità di "attrarle", riportandole al centro. E poiché l'esercizio delle funzioni amministra-

remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale, in *federalismi.it*, 6 giugno 2018, p. 21.

¹⁸ Cfr. ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 209.

¹⁹ Cfr. BIN R., *I nodi irrisolti*, in BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R. (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 196, il quale afferma che si attendeva dalla giurisprudenza costituzionale "una certa attenuazione della funzione svolta dagli elenchi di materia contenuti nell'art. 117"; CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 3; MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2002, p. 836 e ss.

²⁰ Cfr. SCACCIA G., *Le competenze legislative sussidiarie trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, p. 479.

²¹ Cfr. BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, p. 897.

²² Cfr. BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 578 e ss.; SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009; D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 13 e ss.; MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011.

tive deve essere regolato per legge, la chiamata in sussidiarietà finisce per portare a livello statale anche le relative funzioni legislative²³.

Quindi, qualora sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale²⁴.

Le competenze trasversali e il principio di sussidiarietà rispondono, dunque, al comune intento di mitigare la rigidità degli elenchi dell'art. 117 Cost., innescando dinamiche attributive caratterizzate da elevata elasticità²⁵.

Tali meccanismi non rendono incontrollabile la distribuzione della funzione legislativa. Infatti, ogni qualvolta ci si trovi di fronte ad un intreccio di materie e lo Stato sconfini in competenze che non sono sue proprie, ha il dovere di realizzare un confronto autentico con le autonomie. In caso contrario, il suo intervento è illegittimo²⁶.

In questo si concretizza il principio di leale collaborazione, che con la riforma del Titolo V ha ricevuto diretta ed esplicita consacrazione nel nostro ordinamento²⁷.

Quando si realizza una sovrapposizione di materie e lo Stato comprime l'autonomia regionale, tale sacrificio deve essere "compensato" con la previsione da parte del legislatore statale di idonee procedure concertative, che consentano alle autonomie di farsi portatrici dei propri interessi.

²³ Si è parlato, in proposito, di "sussidiarietà legislativa". Cfr. Corte Cost. sent. 1 ottobre 2003, n. 303, nella quale si legge: "un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni 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". Si veda, inoltre, Corte Cost. sent. 13 gennaio 2004, n. 6.

²⁴ Cfr. *ex multis* Corte Cost. sent. 14 ottobre 2005, n. 383; 19 luglio 2005, n. 285; 7 luglio 2005, n. 270.

²⁵ Cfr. BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione" delle materie*, cit.; RUOTOLO M., *Le autonomie territoriali*, in MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 548, afferma che "in questa prospettiva, ha parzialmente perso di precettività la suddivisione delle materie nelle tipologie di competenza esclusiva, concorrente e residuale prevista dall'art. 117 Cost., poiché, per l'appunto, il regime delle materie legislative e della competenza statale o regionale che vi corrisponde si palesa sostanzialmente flessibile".

²⁶ Cfr. BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Seminario "Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, p. 3; BALBONI E., *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione... e "l'intendenza seguirà"*, in D'AMICO G., *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2017, p. 123; CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Cedam, Padova, 2018, p. 98.

²⁷ Si vedano gli artt. 5; 116, comma 3; 117, comma 5; 118, comma 3; 120, comma 2, Cost. Una casistica è riportata in BILANCIA P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 72 e ss.

E poiché, a fronte di un criterio rigido di riparto, la concorrenza fra competenze risulta fisiologica, la leale collaborazione diventa un'esigenza di sistema²⁸, in assenza della quale il rapporto tra enti non è in grado di funzionare.

In realtà, tale lettura appare riduttiva. Il parametro della leale collaborazione sarebbe sminuito se fosse interpretato esclusivamente in chiave compensativa della sottrazione di competenze alle Regioni. Esso, piuttosto, dovrebbe trovare applicazione ogni qualvolta venga in rilievo un interesse regionale o locale, quale criterio più congruo ad identificare l'interesse pubblico da perseguire nel caso concreto²⁹.

In tal senso, la Corte Costituzionale ha affermato che la leale collaborazione “*va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate*”³⁰.

Da un'analisi della giurisprudenza costituzionale emerge come, nonostante le affermazioni di principio, l'intera impalcatura su cui si poggia la leale collaborazione sia molto debole.

Anzitutto, dottrina e giurisprudenza sono ferme nel ritenere che il principio di leale collaborazione trovi applicazione esclusivamente con riferimento alla funzione amministrativa³¹. Di conseguenza, in assenza di esplicite revisioni costituzionali delle disposizioni in materia di procedimento legislativo, il principio collaborativo non assume rilievo ai fini del sindacato di legittimità costituzionale degli atti normativi³².

Ne deriva che, da un lato, non esiste un dovere costituzionale di coinvolgere le Regioni nel procedimento legislativo; dall'altro, gli accordi eventualmente conclusi condizionano l'attività amministrativa, ma non quella legislativa.

²⁸ Cfr. VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 1042.

²⁹ Cfr. AA. VV., *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, cit., p. 9.

³⁰ Corte Cost. sent. 18 luglio 1997, n. 242.

³¹ Cfr. SANTINELLO P., *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, cit., p. 877.

³² Si veda, in particolare, Corte Cost. sent. 28 dicembre 2001, n. 437: “Le procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. [...] Né il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi.”; MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., p. 969.

In secondo luogo, il principio di leale collaborazione ha ceduto il passo al cd. “criterio della prevalenza”. In base ad esso, in presenza di una pluralità di interessi coinvolti, la Corte ha la facoltà di individuare quello da ritenersi prevalente, per qualificare la materia cui ricondurre in via prioritaria l'intervento normativo. Accertata la competenza legislativa prevalente, essa diviene “piena”, nel senso che porta con sé tutte le funzioni amministrative, senza necessità di subordinarne l'esercizio a procedure di leale collaborazione³³.

Quando ciò non sia possibile e si registra una sovrapposizione di competenze statali e regionali, senza possibilità di determinare quale sia la competenza prevalente, la legge statale e quella regionale si trovano in una situazione di oggettiva concorrenza. In questi casi, è necessario fare applicazione del principio di leale collaborazione³⁴. La tendenza più recente è, appunto, nel senso di rafforzare le competenze dello Stato, a scapito dell'autonomia regionale³⁵.

In tale scenario, la sentenza n. 251 del 2016 sulla legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (meglio nota come Legge Madia), rappresenta una assoluta novità³⁶.

³³ Cfr. BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, cit., p. 896.

³⁴ Cfr. Corte Cost. sent. 5 aprile 2019, n. 72: “L'intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze (“nodo inestricabile”, secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie”. Cfr. BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, cit., p. 1185 e ss.

³⁵ Cfr. ANTONINI L., BERGO M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato*, cit., p. 8 e ss.; RUGGIU I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 529 e ss.; Corte Cost., sent. 8 maggio 2009, n. 148; sent. 22 luglio 2010, n. 278; sent. 2 febbraio 2011, n. 33; sent. 2 febbraio 2018, n. 17; sent. 20 luglio 2018, n. 171; sent. 24 luglio 2019, n. 194 e 195; sent. 27 giugno 2019, n. 161.

³⁶ La letteratura, sul punto, è vastissima. Si vedano, ad esempio, BALBONI E., *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione... e “l'intendenza seguirà”*, cit.; RIVISECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, in D'AMICO G., *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017, p. 97 e ss.; POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016, in federalismi.it*, 25 dicembre 2016; RIVO-

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge nella parte in cui dettava principi e criteri direttivi relativi alla delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, ritenendo che la forma prescelta per il raccordo, quella del parere, fosse inidonea ad assicurare un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie. Ad essa avrebbe dovuto essere sostituita la forma dell'intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni o Conferenza Unificata, a seconda della materia del decreto delegato da adottare.

La Corte, dunque, ha ritenuto che i rapporti delle Regioni con la dirigenza non fossero riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato per l'ordinamento civile, escludendo l'applicazione del criterio della prevalenza³⁷. Al contrario, essa ha esteso il principio di leale collaborazione alle ipotesi di delegazione legislativa.

Pur avendo ribadito la propria consolidata giurisprudenza, in base alla quale “*il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo*”, essa vi ha poi derogato, estendendo il proprio sindacato sulla legge-delega, qualora quest'ultima intervenga su istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, e non preveda un'adeguata attività concertativa con le autonomie ai fini dell'adozione del decreto delegato³⁸.

SECCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della Giurisprudenza Costituzionale.*, in *Quad. Cost.*, 11 dicembre 2017; MATTARELLA B. G., *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2017, p. 179 e ss.; CORTESE F., *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Quad. Cost.*, n. 1-2/2017, p. 118 e ss.; SCACCIA G., *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2016, p. 2226 e ss.; MARCHETTI G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017; Consiglio di Stato, parere 17 gennaio 2017, n. 83.

³⁷Cfr. Corte Cost. 25 novembre 2016, n. 251. La Corte afferma che “Un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una “fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse”, quanto piuttosto interessi distinti “che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni” (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte”.

³⁸Nello stesso senso, Corte Cost. sent. 19 giugno 2018, n. 98 afferma che “alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa [...]. Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega”.

Fino a tale momento, la forma di raccordo prescelta dal legislatore delegante non è mai stata oggetto di scrutinio e declaratoria di incostituzionalità.

L'aspetto più critico della pronuncia è stato individuato proprio in relazione ai possibili riflessi sulle fonti di rango primario, a causa dell'introduzione di un aggravio procedimentale non riconducibile alla Costituzione³⁹ e potenzialmente idoneo a favorire la disarticolazione del decreto delegato in relazione all'ambito materiale da esso regolato⁴⁰.

Tuttavia, occorre osservare che l'incisivo impatto della sentenza n. 251 del 2016 sembra essere stato minimizzato dalla stessa giurisprudenza costituzionale successiva⁴¹.

Inoltre, la Corte ha escluso l'estensione delle procedure di leale collaborazione al decreto-legge, in considerazione dei presupposti di necessità e di urgenza richiesti dalla Costituzione ai fini della sua adozione⁴². Sicché resta confermato l'orientamento in base al quale i meccanismi collaborativi non possono trovare applicazione con riferimento al procedimento legislativo.

Da quanto sopra esposto emerge come il principio di leale collaborazione sia stato declinato sempre in modo diverso, espandendosi e comprimendosi a seconda delle contingenze e delle necessità del caso concreto. La stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto l'elasticità del principio, il quale consente "*di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme e intensità*"⁴³.

Da un lato, è opportuno guardare con favore alla flessibilità del principio, che ne evita la chiusura entro rigidi schematismi e ne comporta l'adattamento ad ogni tipo di conflitto⁴⁴.

³⁹ Cfr. MATTARELLA B. G., *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, cit., p. 184; Consiglio di Stato, parere 17 gennaio 2017, n. 83.

⁴⁰ Cfr. RIVISECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit., p. 128.

⁴¹ Cfr. *infra*; v. anche Corte Cost. sent. 16 dicembre 2016, n. 280 e sent. 14 luglio 2017, n. 192, in cui la Corte ha ribadito che le procedure di leale collaborazione non trovano applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato; sent. 10 novembre 2017, n. 237, in cui essa ha ribadito che il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione delle leggi deve ritenersi privo di fondamento costituzionale; v. CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 106 e ss.

⁴² Cfr. Corte Cost. sent. 2 febbraio 2018, n. 17: "l'esclusione della rilevanza di tali procedure [di leale collaborazione], che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza"; TARLI BARBIERI G., *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 217.

⁴³ Corte Cost. sent. 27 giugno 2018, n. 137.

⁴⁴ MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 114, dove si parla del principio di leale collaborazione come una sorta di "formula-contenitore", che consente di risolvere anche le questioni apparentemente più ingarbugliate.

Dall'altro lato, è inevitabile sottolinearne le ricadute negative in termini di garanzia e tutela delle autonomie. Il sindacato di legittimità della Corte Costituzionale, infatti, appare connotato da un elevato margine di discrezionalità, che determina continue oscillazioni giurisprudenziali e non consente di garantire un sufficiente grado di certezza e prevedibilità delle decisioni.

Ciò si ripercuote sulla percezione dell'obbligatorietà del principio e sul grado di intensità con cui ne viene fatta applicazione. Il legislatore, cui è rimessa in via esclusiva la facoltà di scegliere gli strumenti collaborativi più adeguati al caso concreto, adotta soluzioni che trascurano l'esistenza dell'autonomia regionale o rispondono ad esigenze di comprovato centralismo⁴⁵. Situazione aggravata dal fatto che, come anticipato, le procedure di leale collaborazione non si impongono al procedimento legislativo e, pertanto, non possono costituire parametro di legittimità delle leggi.

In tal modo, alle autonomie viene preclusa un'effettiva rappresentanza dei loro interessi e delle loro istanze nei procedimenti volti all'individuazione degli indirizzi politici e delle politiche pubbliche.

3. Il Sistema delle Conferenze: l'evoluzione e gli strumenti della collaborazione istituzionale

In aggiunta a quanto rilevato in ordine alla flessibilità del principio di leale collaborazione, uno dei principali ostacoli alla sua corretta applicazione è rappresentato dall'assenza di una sede istituzionale deputata a valutare necessariamente l'interesse delle Regioni e a bilanciarlo con gli altri⁴⁶.

Particolarmente rilevante risulta la mancanza di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali a livello legislativo, che permetta loro di partecipare ai procedimenti di formazione delle leggi che le riguardano.

Sotto questo profilo, dottrina e giurisprudenza⁴⁷ hanno auspicato l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, che contempla la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (la cd. Bica-

⁴⁵ Cfr. BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., p. 4.

⁴⁶ Cfr. MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., p. 975 e ss.

⁴⁷ Cfr. LUPO N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, n. 49/2007, p. 357 e ss.; RODOMONTE M. G., *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2018; MATTARELLA B. G., *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, cit., p. 186; in senso contrario BIN R., *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 798 e ss. Per un approfondimento, v. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, 10 maggio 2017; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 133 e ss.

meralina), e ne estende gli ambiti di intervento attraverso la previsione di un parere obbligatorio sui disegni di legge nelle materie concorrenti e in materia finanziaria. Il rango costituzionale della disposizione consentirebbe di introdurre legittimamente un aggravamento dell'*iter* legislativo.

Allo stesso modo, ai fini di una concreta realizzazione dell'assetto costituzionale multilivello e di una corretta implementazione dei moduli concertativi, si è sostenuta la necessità di un intervento di revisione della Costituzione, volto al superamento del bicameralismo perfetto e alla trasformazione del Senato in una "Camera alta" delle autonomie⁴⁸.

Tuttavia, "nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi"⁴⁹, l'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno contribuito ad attribuire un peso rilevante nel raccordo politico-istituzionale al cd. "sistema delle Conferenze"⁵⁰. Con tale espressione si fa riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e la Conferenza Unificata, organismi intergovernativi a composizione mista, costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali⁵¹.

Le Conferenze costituiscono il principale strumento che consente alle autonomie di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di loro competenza, nonché una del-

⁴⁸ Cfr. in senso favorevole all'istituzione di una Camera rappresentativa delle Regioni, D'ATENA A., *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2008, p. 243 e ss.; TARLI BARBIERI G., *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019; in senso contrario, BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.*, n. 6/2006, p. 903 e ss.

⁴⁹ Corte Cost. 25 novembre 2016, n. 251. Si segnalano, in proposito, due procedimenti di revisione costituzionale, uno respinto dal corpo elettorale nel 2006 e un altro nel 2016. Si tratta di due progetti profondamente diversi per il loro diverso atteggiarsi rispetto all'autonomismo: il primo orientato alla *devolution* di ulteriori competenze alle Regioni; il secondo ad un forte riaccantonamento dei poteri in capo allo Stato.

⁵⁰ La definizione è di PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 473 e ss.

⁵¹ Cfr. MASCIOCCHI G., *Diritto regionale*, cit., p. 259 e ss. Alle conferenze intergovernative, anche dette verticali, si contrappongono quelle orizzontali, in cui il raccordo è fra gli enti territoriali stessi. Fra queste si distinguono la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Ad esse si aggiungono ulteriori forme di organizzazione riguardanti gli enti locali, realizzate dall'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), dall'UPI (Unione delle province italiane) e dall'UNCCEM (Unione nazionale dei Comuni ed enti montani). Si tratta di associazioni di carattere privatistico, che hanno spesso trovato un riconoscimento legislativo nell'ambito di procedure concernenti gli enti territoriali. Per un approfondimento, v. CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato*, cit., p. 8 e ss.; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 125 e ss.

le sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione⁵².

La prima ad essere istituita è stata la Conferenza Stato-Regioni, con un d.P.C.m. del 12 ottobre 1983, avente natura di atto formalmente amministrativo⁵³. In tale fase, la Conferenza aveva funzioni prevalentemente consultive⁵⁴.

L'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 le ha attribuito fondamento legislativo⁵⁵ e ne ha confermato l'incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le sue attribuzioni consistevano ancora in compiti di informazione, consultazione e raccordo, seppur rafforzati rispetto al passato⁵⁶.

A partire da tale momento, si assiste ad una progressiva e costante espansione delle competenze attribuite alla Conferenza. Tale processo è imputabile, da un lato, alla proliferazione di leggi di settore, che hanno identificato in tale organismo la sede privilegiata per il raccordo interistituzionale⁵⁷; dall'altro la-

⁵² Cfr. Corte Cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

⁵³ Cfr. AZZENA A., *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Appendice, Vol. III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 427 e ss.

⁵⁴ Art. 3, d.P.C.m. 12 ottobre 1983: "La Conferenza può essere consultata: a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; b) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nelle premesse del presente decreto per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza; e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale". Cfr. CARPANI G., *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it, 2011, p. 2.

⁵⁵ Sulla legificazione della Conferenza, v. CAPOTOSTI P. A., *Regione. Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, Treccani, 1991.

⁵⁶ Art. 12, commi 1 e 5, l. n. 400/1988: "1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia. [...] 5. La Conferenza viene consultata: a) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo; b) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza".

⁵⁷ V. SANDULLI A., *La Conferenza Stato-regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 845 e ss.; DI COSIMO G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Ist. Fed.*, 1998, p. 13 e ss.; RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, n. 2/2000, p. 861.

to, all'opera della Corte costituzionale e alla sua scelta di individuare nel principio di leale collaborazione il rimedio alla concorrenza di competenze tra Stato e Regioni⁵⁸.

A seguire, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 9 della legge 15 marzo 1997, n. 9 (cd. Bassanini), è stato adottato il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Quest'ultimo, innestandosi sulla disciplina dettata dall'art. 12 della l. n. 400/1998, ha razionalizzato i compiti della Conferenza, estendendone l'azione alle intese e agli accordi e lasciandone inalterata la fisionomia con riguardo alla composizione e agli obiettivi⁵⁹.

Inoltre, il decreto citato ha legificato la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, già istituita in via amministrativa con d.P.C.m. del 2 luglio 1996, e ne ha disposto l'unificazione con la Conferenza Stato-Regioni "per le materie e i compiti di interesse comune", dando vita alla cd. Conferenza Unificata⁶⁰.

A seguito della riforma del Titolo V, le disposizioni che disciplinano la composizione ed il funzionamento delle Conferenze non sono mai state modificate, nonostante l'assetto dei poteri pubblici sia profondamente cambiato⁶¹.

In via di prassi, tuttavia, si è assistito ad un graduale accrescimento della presenza delle Conferenze nei più importanti procedimenti decisionali statali di interesse regionale. Come ripetutamente sottolineato dalla dottrina, è infatti ormai rilevantissima la mole di decisioni, soprattutto di carattere politico, assunte ogni anno da tali organismi⁶².

⁵⁸ Cfr. Corte Cost. sent. 31 marzo 1994, n. 116, in cui la Corte afferma che "la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre" e conclude osservando che "in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)"; RIVOCCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., p. 5 e ss.

⁵⁹ Cfr. CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dell'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 87 e ss.; CARPANI G., *I fattori di unificazione*, cit., p. 5.

⁶⁰ Questa costituisce organo autonomo rispetto alle Conferenze che la compongono. AZZENA A., *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., p. 427 e ss., esclude "che essa costituisca un *modus operandi* squisitamente procedimentale, nel senso che si configuri come una sede in cui vengono assunte contestualmente determinazioni che restano separate e quindi imputabili, dal punto di vista strettamente organico [...], singolarmente a ciascuno dei due organi (la Conferenza Stato-regioni e la Stato-città) che la compongono".

⁶¹ Cfr. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*, 13 ottobre 2016, p. 8; CARLONI E., *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2008, p. 75 e ss.

⁶² Cfr. TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, p. 95; CARPANI G., *I fattori di unificazione*, cit., p. 7 e ss.; RUGGIU I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit.,

Il ruolo strategico delle Conferenze è stato accentuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Quest'ultima ha fatto ricorso al sistema delle Conferenze e al principio di collaborazione per compensare le ingerenze statali nelle materie e competenze regionali. Al contempo, essa ha trasformato gli strumenti di collaborazione da oneri occasionali a momenti necessari delle procedure decisionali, e ne ha accresciuto l'intensità, sia pure con un grado di consistenza diverso a seconda che fossero applicati all'esercizio della funzione legislativa o a quella regolamentare e amministrativa⁶³.

In particolare, gli strumenti a più bassa intensità collaborativa sono quelli di tipo consultivo, che implicano la mera necessità di informare la controparte sulle modalità di esercizio di una competenza incisiva dei suoi interessi o, al più, l'acquisizione di un suo parere obbligatorio, ma non vincolante⁶⁴.

Si segnala, in proposito, il parere obbligatorio previsto dall'art. 2, comma 3, del d. lgs. n. 281/1997, sugli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenze regionale.

Qualora ragioni di urgenza non consentano la consultazione preventiva, l'art. 2, comma 5, prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia consultata successivamente e impone al Governo di tenere conto dei suoi pareri in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge, e in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

Se, invece, il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-Regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

Fra gli strumenti poco efficaci dal punto di vista collaborativo si ricordano anche agli accordi⁶⁵, che hanno di regola natura facoltativa. L'art. 4 precisa che essi possono esseri conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e di svolgere attività di interesse comune, e si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome⁶⁶.

p. 529 e ss.; CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, cit., p. 124; ma anche RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 877, che afferma: "Il cospicuo numero di atti attributivi di funzioni, si è infatti trasformato, ad un certo punto, in un dato qualitativo, creando un'entità sempre più presente nei processi decisionali".

⁶³ Per un approfondimento sugli strumenti della collaborazione, v. CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, n. 1/2006, p. 13 e ss.

⁶⁴ A conferma del carattere non vincolante del parere, in Corte Cost. sent. 18 gennaio 2008, n. 1, si legge che "il parere negativo espresso dalle Regioni in sede di Conferenza permanente non ha alcuna valenza, *ex se*, in ordine alla validità della legge statale, dovendosi piuttosto valutare se quest'ultima si sia o meno tenuta nei limiti della propria sfera di competenza".

⁶⁵ Cfr. CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato*, cit., p. 6.

⁶⁶ Nella sent. 28 dicembre 2001, n. 437, la Corte, a fronte della disputa sulla natura di parere o vero e proprio accordo dell'atto approvato in Conferenza e disatteso dal Governo, ha reputato irri-

Gli strumenti collaborativi più pregnanti sono, invece, le intese⁶⁷. Esse si distinguono in “deboli” e “forti”.

Nel primo caso, se l'intesa non viene raggiunta, il soggetto precedente può provvedere, previa congrua motivazione sulle ragioni del mancato accordo⁶⁸. L'intesa in senso debole, infatti, riassumerebbe solo la concordanza delle volontà delle parti a seguito della manifestazione del parere favorevole da parte delle Regioni⁶⁹.

A tale categoria sono riconducibili le intese previste dall'art. 3 del d. lgs. n. 281/1997⁷⁰. Queste si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con una deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere, sottoponendo il provvedimento all'esame della Conferenza entro i quindici giorni successivi.

Il mancato raggiungimento di un'intesa forte, per contro, preclude al decisore l'esercizio della competenza⁷¹. La previsione di un'intesa forte dovrebbe radicare in capo alle autonomie territoriali un vero e proprio potere di co-decisione, traducendosi in un vincolo a carico dello Stato⁷².

La Corte Costituzionale ha precisato che l'intesa si esplica in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto⁷³ o, ancora, in una forma di coordi-

levante la questione, posto che, in ogni caso, “è decisivo considerare che mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere”.

⁶⁷ Cfr. CARPANI G., *I fattori di unificazione*, cit., p. 4 e ss.

⁶⁸ Cfr. Corte Cost., sent. 31 marzo 1994, n. 116, dove la Corte giudica legittimi gli interventi operati in sostituzione della mancata intesa “a condizione che il Governo, nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni dell'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente [...]. L'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una previa norma di legge”, ma “deve ritenersi connaturato al principio stesso di leale collaborazione, cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni. Di modo che [...] l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale collaborazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere, oltretutto non tenendo conto delle posizioni della controparte, al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo sulla lealtà del comportamento tenuto”.

⁶⁹ Cfr. Corte Cost., sent. 5 maggio 1988, n. 514.

⁷⁰ Cfr. TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., p. 97.

⁷¹ Cfr. Corte Cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 6, ove si legge che il mancato raggiungimento di un'intesa forte “costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”.

⁷² Cfr. MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 851.

⁷³ Cfr. Corte Cost. sent. 20 gennaio 2004, n. 27: “Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la

namento paritario, implicante la equiordinazione dei soggetti partecipanti in relazione alla decisione da adottare. Quest'ultima deve risultare come il concorso di volontà e, quindi, come il prodotto “*di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa*”⁷⁴.

In tale categoria sono ricomprese le intese contemplate dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In base ad esso, il Governo può promuovere la stipula di intese dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. In questi casi, senza l'assenso delle Regioni e Province autonome, il Governo non può procedere.

Parte della dottrina ritiene superata la distinzione richiamata fra “intesa debole” e “intesa forte”⁷⁵. Anche nei casi in cui la Corte ha ritenuto necessaria la previsione di un'intesa forte, di fatto ne ha sminuito il valore. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, infatti, non è preclusa l'adozione del provvedimento, ma si impone al legislatore di ricorrere ad altre procedure collaborative⁷⁶ al fine di superare il dissenso regionale. Solo nel caso di ulteriore paralisi del procedimento, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale⁷⁷, al fine non di lasciare sprovvisto di garanzia l'interesse unitario per la cui tutela il potere governativo è esercitato.

A prescindere dal dibattito in ordine alla natura forte o debole delle intese, esse hanno assunto maggiore rilevanza e più ampia diffusione rispetto alle altre procedure cooperative, in quanto le uniche in grado di vincolare in una

Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante”.

⁷⁴ Corte Cost. sent. 15 giugno 1989, n. 337.

⁷⁵ Cfr. ANZON A., *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”*: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 788 e ss.

⁷⁶ Si possono menzionare, a titolo esemplificativo, la designazione di commissioni paritetiche o soggetti terzi o la partecipazione delle Regioni alle fasi preparatorie del provvedimento statale. In Corte Cost., sent. 7 ottobre 2005, n. 378 si legge che “l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa.” Nello stesso senso, Corte Cost., sent. 26 marzo 2010, n. 121; sent. 12 maggio 2011, n. 165; sent. 14 gennaio 2016, n. 1.

⁷⁷ Cfr. Corte Cost. sent. 2 febbraio 2011, n. 33; sent. 12 maggio 2011, n. 165. In Corte Cost. sent. 14 gennaio 2016, n. 1 si afferma che “il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione”.

certa misura le scelte e gli interventi dello Stato, a tutela delle competenze regionali⁷⁸.

Nonostante ciò, rispetto agli strumenti collaborativi enunciati la Corte costituzionale ha abbracciato soluzioni sempre diverse, che impediscono di giungere a conclusioni unitarie. Lo stesso criterio utilizzato per valutare quale strumento collaborativo applicare al caso di specie risulta opinabile. Nella sentenza del 29 gennaio 2005, n. 62, si legge che “*il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte.*”

Tale diversità di soluzioni è direttamente imputabile alla mutevole valenza che la Corte ha attribuito, di volta in volta, al principio di leale collaborazione. Come visto, tale principio è stato, a seconda dei casi, imposto o totalmente escluso⁷⁹. Parallelamente, uno stesso atto della Conferenza è stato, rispettivamente, valorizzato o del tutto trascurato dal giudice costituzionale.

Laddove, poi, è stato applicato il principio collaborativo, la Corte è intervenuta, in alcuni casi, con sentenze manipolative, sostituendo lo strumento collaborativo previsto dalla disposizione legislativa impugnata con un altro ritenuto più adeguato rispetto al tipo di decisione da adottare. In altri casi, essa ha adottato sentenze additive, inserendo direttamente nelle leggi portate al suo vaglio la previsione dello strumento concertativo (il parere o l'intesa)⁸⁰. In altri casi ancora, la Corte è stata investita della verifica del rispetto, sul piano amministrativo, del modulo concertativo prescritto dalla legge o dei risultati dallo stesso prodotti e, dunque, alla determinazione delle relative conseguenze sotto il profilo della legittimità dei provvedimenti adottati⁸¹.

Gli esiti del giudizio cui è pervenuta la Corte sono sempre stati imprevedibili e disomogenei. Essa sembra essersi mossa finora secondo una valutazione caso per caso, senza peraltro negare l'esistenza di un'ampia discrezionalità dello stesso legislatore circa l'individuazione della tipologia di concerta-

⁷⁸ Cfr. CITTADINO C., GRANA M., *Le forme di cooperazione istituzionale*, su astrid-online.it, 2006, p. 4; RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 875 e ss.; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 114.

⁷⁹ Cfr. CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 257; sull'evoluzione progressiva, ma incerta del sistema delle Conferenze, v. CORTESE F., *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive*, cit., p. 118 e ss.; RUGGIU I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit., p. 529 e ss.; MARCHETTI G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale*, cit.; Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Il sistema delle Conferenze*, Dossier – XVII legislatura, gennaio 2016, p. 9 e ss.

⁸⁰ Cfr. CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato*, cit., p. 4.

⁸¹ Cfr. MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, cit., p. 978 e ss.

zione più adeguata. Per restituire al principio di leale collaborazione un sufficiente grado di effettività e concretezza, occorrerebbe porre un margine a tale discrezionalità, tenendo conto della maggiore o minore incidenza della decisione da adottare sulle competenze delle Regioni⁸².

È possibile, a questo punto, evidenziare i profili di criticità del sistema delle Conferenze.

Si è detto, in proposito, che esso sconta tutte le difficoltà derivanti dall'assenza di altre sedi di raccordo, prima di tutto l'ampiezza e l'eterogeneità dei compiti attribuiti alle Conferenze⁸³, che comportano anche un rallentamento nell'assunzione delle decisioni⁸⁴.

In secondo luogo, le procedure decisionali e le regole di funzionamento delle Conferenze sono contraddistinte da un grado elevatissimo di informalità⁸⁵. Sempre più spesso, inoltre, esse si limitano a ratificare decisioni già assunte in altre sedi (soprattutto nelle istituzioni di raccordo orizzontale⁸⁶), senza alcuna garanzia di rispetto delle regole codificate e della prassi democratica⁸⁷. In tal senso, la dottrina ha rimarcato l'opacità del processo decisionale e l'esigenza di assicurare maggiore trasparenza riguardo all'esercizio delle funzioni di raccordo⁸⁸.

Infine, come anticipato, l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza hanno incrementato i casi di partecipazione della Conferenza ai processi decisionali riguardanti le materie regionali. L'estensione, tuttavia, non ha riguardato il procedimento di formazione della legge ordinaria⁸⁹. Sicché le decisioni della Conferenza hanno finito per assumere una valenza meramente politica⁹⁰.

⁸² Cfr. TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., p. 93 e ss.

⁸³ Cfr. RUGGIU I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit., p. 529 e ss.; MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 128.

⁸⁴ Cfr. LORENZIN B., BRESSA G., in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*, cit., p. 17-18.

⁸⁵ Cfr. RIVOCCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., p. 25. Per un approfondimento sull'organizzazione e il funzionamento delle Conferenze, v. Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Il sistema delle Conferenze*, cit., p. 25 e ss.

⁸⁶ Cfr. CARPANI G., *I fattori di unificazione*, cit., p. 8 e ss.

⁸⁷ Cfr. CAPRIO G., *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Quad. Cost.*, 20 giugno 2008, p. 3.

⁸⁸ LUTHER J., MORELLI A., LUPO N.; in senso contrario, BRESSA G., il quale ha sottolineato che "tutti gli atti della Conferenza sono pubblici e accessibili in via telematica, perché a distanza di due o tre giorni vengono pubblicati: l'accesso, come per tutte le altre attività amministrative, dà la possibilità di vedere la documentazione alla base delle decisioni assunte", in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*, cit., p. 18 e ss.

⁸⁹ Cfr. Corte Cost., sent. 10 novembre 2017, n. 237, in cui la Corte osserva che essa "non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fonamen-

Tale conclusione è stata reputata coerente con la natura delle Conferenze stesse quali organi rappresentativi degli esecutivi regionali e locali, chiamati ad interloquire prevalentemente con il Governo e, solo in via occasionale, con il Parlamento⁹¹.

Ne deriva che le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare nello scrutinio di legittimità di atti legislativi “*solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione*”, mentre il principio di leale collaborazione non può essere “*dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi*”⁹². Il Parlamento, dunque, resta libero di intervenire, quale che sia la materia trattata⁹³.

Si tratta di un limite non di poco conto, considerato che il principio di leale collaborazione non riesce a sostenere le Regioni proprio nella fase in cui sarebbe maggiormente necessario il loro apporto, e cioè quando sono assunte decisioni in materie che incideranno trasversalmente su diversi ambiti materiali, quando lo Stato attrae a sé in sussidiarietà funzioni esecutive o legislative di spettanza regionale o, infine, quando vengono definite le norme di principio delle materie concorrenti.

Pur prendendo atto di tale rilevante limite al funzionamento delle Conferenze, è necessario riconoscere che, a normativa vigente, soltanto tali organismi hanno garantito una certa rappresentatività alle autonomie territoriali, contribuendo a colmare l'assenza di sedi istituzionalizzate di raccordo nell'esercizio della funzione legislativa e amministrativa⁹⁴.

Di fatti, la legislazione statale “*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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*”⁹⁵.

Proprio l'opportunità di prevedere uno strumento che possa dare voce alle istanze territoriali nell'ambito del procedimento legislativo ha portato la

to costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo”, e circoscrive la portata della sentenza n. 251 del 2016, precisando che tale pronuncia “*si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo*”.

⁹⁰ Cfr. RIVOCCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., p. 6; CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico*, cit., p. 258; CARETTI P., *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1171 e ss.

⁹¹ Cfr. CORVAJA F., *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1998 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2019, p. 21.

⁹² Cfr. Corte Cost. sent. 28 dicembre 2001, n. 437.

⁹³ Cfr. CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico*, cit., p. 262.

⁹⁴ Cfr. RIVOCCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., p. 2.

⁹⁵ Corte Cost. sent. 1° ottobre 2003, n. 303, punto n. 2.2, considerato in diritto.

Commissione parlamentare per le questioni regionali ad avviare un'indagine conoscitiva dedicata alle forme di raccordo tra Stato e autonomie⁹⁶.

All'esito di tale indagine, l'art. 15-bis del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91⁹⁷ ha modificato l'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, istitutiva della Commissione per le questioni regionali. Esso prevede ora che la Commissione "può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali".

In attuazione di tale previsione, il 13 dicembre 2017 è stato adottato il nuovo regolamento interno, a seguito di una consultazione informale con il sistema delle Conferenze. Tale regolamento non è paragonabile, nei suoi effetti, all'integrazione della Commissione prevista dalla l. cost. n. 3/2001. Esso, infatti, prevede un coinvolgimento dei rappresentanti dei territori nella sola fase istruttoria, e non anche in quella deliberativa, e non attribuisce alcuna valenza rafforzata ai pareri resi dalla stessa⁹⁸.

È lecito, pertanto, avanzare dei dubbi sull'effettiva idoneità di questa innovazione ad aprire una pagina nuova nei rapporti tra Parlamento e autonomie.

Uno spunto interessante in ordine agli strumenti di raccordo potrebbe trarsi dall'esperienza delle cd. Commissioni paritetiche nelle Regioni a Statuto speciale⁹⁹.

Si tratta di organismi composti da membri di nomina governativa e regionale, chiamati a predisporre gli schemi di decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali¹⁰⁰.

⁹⁶ Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*, cit.; Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, cit.

⁹⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

⁹⁸ Cfr. GUASTAFERRO B., *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 449; TARLI BARBIERI G., *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 224; Servizio Studi del Senato della Repubblica, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione e funzioni alla luce delle novità introdotte nella XVII Legislatura*, 5 febbraio 2019, p. 14.

⁹⁹ Cfr. VERDE G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *federalismi.it*, n. 8/2018, p. 3 e ss.; CHIEPPA R., *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2008, p. 1066 e ss.; Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, 4 novembre 2015.

La composizione mista e paritaria delle Commissioni concretizza al meglio il principio pattizio o negoziale¹⁰¹ (a sua volta, corollario del principio di leale collaborazione), che regola i rapporti fra Stato e autonomie speciali¹⁰².

Inoltre, tali organismi risultano titolari di “*una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo*”¹⁰³, che li rende interlocutori diretti del Governo. Sebbene il loro intervento nel procedimento di adozione delle norme attuative statutarie non possa essere qualificato alla stregua di un’intesa in senso forte, esso è senz’altro obbligatorio¹⁰⁴.

Per tali ragioni, le Commissioni sono considerate la sede privilegiata di raccordo tra lo Stato e ciascuna Regione ad autonomia speciale¹⁰⁵.

4. Tendenze recenti in materia di raccordo fra Stato e autonomie

Quanto finora esposto in ordine ai punti di forza e debolezza del principio di leale collaborazione e del sistema delle Conferenze trova conferma nella giurisprudenza costituzionale più recente.

Nel seguito, si illustreranno alcune pronunce che paiono emblematiche degli approdi raggiunti e della diversità dei risultati emersi.

I temi su cui si incentrano le singole sentenze sono eterogenei, come diverse sono le competenze che possono interessare i vari interventi legislativi. E, tuttavia, è possibile rintracciare un filo conduttore, riconducibile al concreto

¹⁰⁰ Cfr. COSULICH M., *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 172. Sul valore delle norme di attuazione nell’ordinamento, v. CHIEPPA R., *Le esperienze delle commissioni paritetiche*, cit., p. 1063; VERDE G., *La collaborazione intergovernativa nell’esperienza delle autonomie speciali*, cit., p. 5 e ss.; Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale*, cit., p. 15 e ss.; BARBAGALLO R., *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del governo nella definizione delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Le Regioni*, n. 3/1990, p. 897 e ss.; SIAS M., *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012; D’ATENA A., *Potestà regionale integrativa e disposizioni di attuazione degli statuti speciali*, in *Giur. Cost.*, 1988.

¹⁰¹ Cfr. Corte Cost., sent. 20 luglio 2016, n. 188; sent. 19 giugno 1998, n. 213.

¹⁰² Cfr. VERDE G., *La collaborazione intergovernativa nell’esperienza delle autonomie speciali*, cit., p. 4; CHIEPPA R., *Le esperienze delle commissioni paritetiche*, cit., p. 1052.

¹⁰³ Cfr. Corte Cost., sent. 10 giugno 2010, n. 201.

¹⁰⁴ Cfr. Corte Cost., sent. 14 febbraio 1989, n. 37, dove si rileva che la Commissione deve sempre “essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell’attuazione della disciplina statutaria”. Pertanto, se è vero che il Governo può apportare, successivamente alla acquisizione del parere “varianti di carattere formale al testo dei decreti”, è altrettanto vero che esso non può “adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere [...] sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia”; tali principi sono stati ribaditi da Corte Cost., sent. 24 marzo 1994, n. 95.

¹⁰⁵ Cfr. COSULICH M., *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 94-99.

esplicarsi del principio di leale collaborazione in base alla materia presa in considerazione. Così, mentre in alcuni casi si riafferma con forza il valore del raccordo fra le istituzioni, in altri la portata del principio collaborativo viene limitata in virtù di una valutazione ritagliata sulla singola fattispecie. L'analisi, allora, vuole dimostrare, ancora una volta, come le soluzioni accolte dalla Corte siano molteplici e diversificate tra di loro e, talvolta, non appaiano coerenti.

Tale incoerenza può essere ricomposta attraverso una lettura che tenga in adeguato conto l'esigenza di implementare quel regionalismo cooperativo, che si è imposto nell'ordinamento ben prima della riforma del Titolo V.

Si è più volte ribadito che il principio di leale collaborazione trova applicazione esclusivamente sul piano amministrativo, salvo quanto affermato dalla sentenza n. 251 del 2016 con riferimento alla legge delega¹⁰⁶.

La sentenza 27 febbraio 2019, n. 27 sembra nascondere un tentativo, più o meno velato, di rafforzare i meccanismi di cooperazione a livello legislativo¹⁰⁷.

La sentenza è stata emessa a fronte di una questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Abruzzo - Pescara nei confronti dell'art. 2, comma 1, lett. c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40, recante "Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco".

Il giudizio *a quo* traeva origine dal provvedimento di un'amministrazione comunale che, a seguito di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da parte del titolare di un'impresa individuale per lo svolgimento di attività di raccolta di scommesse su rete fisica, aveva ritenuto di vietare l'attività, in quanto la distanza tra l'esercizio commerciale in cui l'attività avrebbe dovuto essere svolta e una caserma militare era inferiore a quella minima prescritta dalla legge regionale.

La disposizione censurata includeva, infatti, le caserme militari tra i "luoghi sensibili", rispetto ai quali l'art. 3, comma 2, della legge regionale citata prevedeva che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito potesse essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dagli stessi luoghi.

Il TAR, chiamato a decidere sulla richiesta di annullamento del diniego, dubitava della legittimità costituzionale della disposizione in commento, in quanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), e 117 terzo comma, Cost.

La Corte ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale non fondata. Essa premette che la disciplina dei giochi leciti deve essere ricondotta alla

¹⁰⁶ Cfr. *Supra*, § 2.

¹⁰⁷ Cfr. DE MARIA B., *Il gioco preso sul serio: la lotta alle ludopatie tra competenze statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2019, p. 1169 e ss.

competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordine pubblico e sicurezza”¹⁰⁸, come già chiarito dalla pregressa giurisprudenza¹⁰⁹.

Non per questo, secondo la Corte, l'intera normativa dei giochi leciti ricade nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, ben potendo le Regioni intervenire su profili quali le distanze minime tra le sale da gioco e i luoghi considerati “sensibili” al fine di contrastare il fenomeno della ludopatia¹¹⁰.

In particolare, il legislatore regionale è legittimato a normare la materia del gioco d'azzardo sulla base di due titoli di intervento ascrivibili alla potestà legislativa concorrente, e cioè la “tutela della salute” e il “governo del territorio”, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato¹¹¹.

La Corte, pertanto, si dedica alla ricostruzione della legislazione statale che definisce la cornice di principi fondamentali, identificandola nell'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012 n. 158¹¹² e nell'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

L'articolo 7, comma 10, del d. l. citato ha previsto la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cd. *slot machines*, affinché gli stessi non risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi sensibili, e cioè gli “istituti di istruzione primaria e secondaria”, “strutture sanitarie e ospedaliere”, “luoghi di culto”, “centri socio-ricreativi e sportivi”.

L'art. 1, comma 936, della legge di stabilità 2016, invece, ha rimesso ad un'intesa in sede di Conferenza unificata la definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale. Tale intesa avrebbe dovuto poi essere recepita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Dal contesto degli atti citati, e cioè i provvedimenti di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco e il decreto del Ministro delle finanze, avrebbe dovuto ricavarci la cornice dei principi entro cui la Regione è legittimata a legiferare. Tali atti, tuttavia, non sono stati adottati.

Dalla successiva argomentazione della Corte sembra desumersi che dalle disposizioni citate possano comunque trarsi i principi fondamentali che orientano la normazione regionale e che, pertanto, consentono l'adozione di una disciplina più restrittiva di quella statale quanto all'individuazione dei luoghi “sensibili”.

¹⁰⁸ Punto 6.1, considerato in diritto.

¹⁰⁹ Cfr. Corte Cost. sent. 26 febbraio 2010, n. 72; sent. 22 giugno 2006, n. 237.

¹¹⁰ Punto 6.1, secondo capoverso, considerato in diritto.

¹¹¹ Cfr. DE MARIA B., *Il gioco preso sul serio*, cit., p. 1169 e ss.

¹¹² Convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189.

Il giudice costituzionale, anzitutto, ribadisce le finalità di carattere socio-sanitario delle leggi regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, intervenute nelle more dell'attuazione della disciplina statale. Tali interventi normativi sono, dunque, ascrivibili alla materia della "tutela della salute" e non a quella dell'"ordine pubblico e sicurezza".¹¹³

In secondo luogo, la Corte afferma che l'assenza dei decreti ministeriali di attuazione non potrebbe avere l'effetto di paralizzare *sine die* la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle norme statali¹¹⁴.

A questo punto, la Corte prende in considerazione e valorizza i contenuti dell'intesa siglata in Conferenza unificata in data 7 settembre 2017, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 936, l. n. 208/2005¹¹⁵.

Viene ricordato che la medesima intesa, benché non recepita con decreto ministeriale, non è rimasta priva di efficacia. Essa, infatti, è stata richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). Quest'ultima, all'art. 1, comma 1049, ha stabilito che le Regioni adeguano a quanto sancito nell'intesa stessa "*le proprie leggi in materia di dislocazione dei punti vendita del gioco pubblico*", per consentire l'applicazione delle regole statali concernenti le procedure di rilascio delle concessioni per l'esercizio delle attività economiche legate al gioco.

In altre parole, l'intesa in oggetto, benché adottata allo scopo di consentire l'attuazione del d. l. n. 158/2012, non ha esaurito la sua portata a seguito della mancata adozione dell'atto attuativo cui era preordinata, ma è stata recepita integralmente in una successiva disposizione di legge, che l'ha in tal modo legificata. Ciò ha consentito al legislatore regionale e provinciale di intervenire sulla materia, introducendo una normativa più garantista nei confronti del cittadino.

Nel dettaglio, l'atto siglato in Conferenza ha previsto che, a fronte della forte riduzione dei "*punti di gioco pubblico attualmente in esercizio*", regioni ed enti locali, esercitando le rispettive competenze in materia urbanistica, devono adottare criteri idonei a realizzarne una equilibrata distribuzione sul territorio per "*garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza*", nell'ottica di rendere più efficace la lotta alla ludopatia e per impedire la for-

¹¹³ Punto 6.1, capoversi 1- 6, considerato in diritto.

¹¹⁴ Punto 6.1, sesto capoverso, considerato in diritto.

¹¹⁵ Intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 936, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente le caratteristiche dei punti di raccolta del gioco pubblico, atto n. 103/CU del 7 settembre 2017; Punto 6.1, settimo capoverso, considerato in diritto.

mazione di “*ampie aree nelle quali l'offerta di gioco pubblico sia o totalmente assente o eccessivamente concentrata*”¹¹⁶.

Inoltre, dopo aver elencato le misure per la prevenzione e il contrasto delle patologie legate al gioco d'azzardo, l'intesa ha riconosciuto che le leggi regionali e provinciali “*se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia*”, con la possibilità di prevedere anche in futuro forme di maggiore tutela per la popolazione¹¹⁷.

Così argomentando, la Corte sembra implicitamente riconoscere che l'intesa è stata decisiva nella definizione di misure tese a contrastare e prevenire i fenomeni di dipendenza dal gioco d'azzardo sul territorio nazionale.

L'ordinamento, infatti, anche a fronte di un'azione poco incisiva a livello statale, è riuscito, grazie all'integrazione dei diversi livelli di governo, ad offrire una risposta concreta all'esigenza di tutela dei diritti della persona lesi dall'indiscriminata possibilità di praticare il gioco d'azzardo¹¹⁸. In particolare, l'intesa siglata in sede di Conferenza e il suo recepimento all'interno della legge di Bilancio hanno consentito di colmare il vuoto nella disciplina del gioco d'azzardo, legittimando le Regioni ad innalzare i livelli di tutela rispetto a quelli minimi garantiti a livello statale.

Ciò sembra quasi compensare l'affermazione frequente della Corte contenuta in altre pronunce, in base alla quale l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure cooperative¹¹⁹. Sebbene infatti non esista un obbligo per il legislatore statale di coinvolgere le Regioni nel procedimento legislativo, laddove vi sia un confronto autentico con le autonomie e tale confronto venga elevato al livello di fonte primaria, il risultato in termini di garanzia e tutela del cittadino è certamente più soddisfacente rispetto ad un intervento unilaterale ed autoreferenziale dello Stato. In tal senso, la leale collaborazione sembra quasi porsi a rimedio delle lungaggini e delle inefficienze del procedimento legislativo ordinario.

In conclusione, con la decisione in oggetto la Corte ha aggiunto un ulteriore tassello alla ricostruzione del valore e della portata delle intese tra lo Stato e le autonomie, nell'ambito di un percorso giurisprudenziale che, nel corso del tempo, si è mosso nel senso di attribuire crescente centralità agli strumenti concertativi¹²⁰.

¹¹⁶ Intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 936, l. 28 dicembre 2015, n. 208, cit., § Le scelte in via di attuazione e da fare, punto 2, p. 10.

¹¹⁷ Intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 936, l. 28 dicembre 2015, n. 208, cit., § Le scelte in via di attuazione e da fare, punto 5, p. 10.

¹¹⁸ Cfr. DE MARIA B., *Il gioco preso sul serio*, cit., p. 1169 e ss.

¹¹⁹ V. *supra*, §2 e 3.

¹²⁰ Cfr. *Supra*, § 3.

Per contro, la sentenza 27 giugno 2019, n. 161 si muove in senso diametralmente opposto, segnando (forse) anche un arretramento rispetto alle novità introdotte con la sentenza n. 251 del 2016.

La vicenda trae origine da una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto nei confronti del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, recante “Riorganizzazione dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell’articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154”.

La Regione aveva già impugnato la l. n. 154/2016, censurando, fra gli altri, la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Tale ricorso è stato deciso con sentenza n. 139 del 2018, nella quale la Corte, dopo aver rilevato il mancato esercizio del potere delegato, ha dichiarato l’inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse¹²¹.

Tuttavia, come rilevato dalla Regione, la delega legislativa è stata esercitata dal Governo giusta deliberazione del 16 maggio 2018. E ciò legittimamente, in quanto, per effetto dell’art. 15, comma 5, della l. n. 154/2016, il termine per l’esercizio del potere delegato è stato prorogato al 25 maggio 2018.

La Regione, pertanto, ha proposto ricorso avverso il d. lgs. n. 74/2018 citato, in quanto affetto da vizi di illegittimità costituzionale propri e in via derivata.

In occasione del primo ricorso, la ricorrente aveva censurato la legge delega, in quanto la previsione, quale strumento di concertazione, di un mero parere della Conferenza Stato-Regioni, da rendere nel termine di 45 giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto, decorso il quale il Governo era abilitato a procedere, avrebbe determinato, sia per il carattere “debole” dell’intervento della Conferenza, sia per l’esiguità del termine previsto, la violazione del principio di leale collaborazione.

Nel nuovo ricorso, la Regione ha riproposto tale censura in ragione della “*solo apparente concertazione collaborativa svolta in termini solo formali di intesa, ma invero alla stregua di un mero parere*”¹²².

La Corte, pur ritenendo sussistere “*un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali*”, ha ritenuto di valorizzare la circostanza “*che, nell’iter di formazione del decreto legislativo, il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione nel ricorso, non in modo meramente nominalistico*”¹²³. Ciò in virtù di un’interlocuzione sullo schema di decreto delegato che deponeva “*per il supe-*

¹²¹ Cfr. Corte Cost., sent. 2 luglio 2018, n. 139.

¹²² Punto 1.2.1, ritenuto in fatto.

¹²³ Punto 6.2, considerato in diritto.

ramento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali”, di cui la stessa Regione ricorrente aveva dato atto in documenti ufficiali¹²⁴.

Ciò potrebbe rappresentare un ulteriore passo indietro rispetto all'avanzamento rappresentato dalla sentenza n. 251/2016. Come si ricorderà, tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune deleghe della l. n. 124/2015, nella parte in cui prevedeva che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere, anziché previa intesa in sede di Conferenza. Ciò in quanto nel caso di specie risultava palese la concorrenza di competenze, nessuna delle quali era prevalente. Dunque, se le disposizioni di un decreto legislativo toccano sfere di competenza sia statali che regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni, e solo l'intesa raggiunta in tal sede, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative, è in grado di garantire un reale coinvolgimento delle autonomie.

Di fronte a questa “regola” di carattere generale, nella sentenza in commento la Corte sembra stabilire nuovamente l'opportunità di un vaglio caso per caso, che abbia come oggetto dell'analisi non le competenze esercitate dai due livelli di governo, ma le modalità d'interlocuzione concretamente adottate. In altre parole, la Corte ha ritenuto di prescindere dalla distinzione formale tra pareri e intese per verificare se, in concreto, vi sia stato un reale contemperamento di interessi fra Stato e Regioni. Tale *modus operandi*, se da un lato è indubbiamente pragmatico, dall'altro rappresenta (probabilmente) una rinuncia alla “sistematizzazione” degli strumenti collaborativi, mantenendo, per contro, quella flessibilità nell'applicazione del principio di leale collaborazione che ha sempre portato la Corte ad assumere decisioni imprevedibili e, soprattutto, incoerenti.

D'altra parte, non si può non rilevare una certa forzatura nella soluzione accolta dalla Corte, la quale, anche a costo di sacrificare il risultato raggiunto con la sentenza del 2016, ha finito per legittimare un comportamento “sanante” del Governo, invero, in concorso con le stesse Regioni, rispetto a una più che verosimile incostituzionalità della legge delega¹²⁵.

Infine, le sentenze 24 luglio 2019, nn. 194 e 195 si segnalano in quanto se, da un lato, confermano gli orientamenti consolidati in materia di leale collaborazione, dall'altro, rendono evidente la crescente sovrapposizione e integrazione delle competenze statali e regionali, al di là dei criteri di riparto descritti dall'art. 117 Cost.

¹²⁴ Punto 6.2, quinto capoverso, considerato in diritto.

¹²⁵ Cfr. PACINI F., *Ancora su “limiti ulteriori” e delegazione legislativa, con un ospite scomodo (ma interessante): la richiesta di revocazione di una precedente pronuncia della Corte*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2019, p. 1708 e ss.

Con le sentenze citate la Corte costituzionale ha deciso i ricorsi proposti da cinque regioni¹²⁶ contro il cd. Decreto Sicurezza (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113)¹²⁷.

I parametri invocati dalle Regioni non riguardavano solo il riparto di competenze statali e regionali, ma soprattutto la materia dei diritti fondamentali, i principi di uguaglianza e ragionevolezza e gli obblighi comunitari e internazionali¹²⁸.

È, dunque, emerso sin dall'inizio che nelle decisioni avrebbe rivestito un ruolo centrale il tema della cd. "ridondanza"¹²⁹, o lesione indiretta di competenza, che sussiste laddove una norma statale, violando parametri estranei al Titolo V della Costituzione, determini un impatto sulla sfera di attribuzioni delle Regioni, legittimandole al ricorso¹³⁰.

In particolare, la Corte afferma espressamente la configurabilità della lesione indiretta di competenza anche nelle materie esclusive statali "in senso proprio" (non trasversali)¹³¹. Fino alle sentenze in oggetto, infatti, si riteneva che "condizione minima indispensabile per poter configurare una lesione indiretta" fosse l'incidenza vincolante della legge statale "all'interno degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa o finanziaria) delle Regioni"¹³².

La Corte indica, poi, le condizioni che devono sussistere affinché le Regioni possano evocare parametri di legittimità costituzionale estranei al Titolo V, e cioè "quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza

¹²⁶ Si tratta delle Regioni Umbria (r.r. n. 10/2019), Emilia-Romagna (r.r. 11/2019), Marche (r.r. 13/2019), Toscana (r.r. 17/2019) e Calabria (r.r. 18/2019). Il decreto era stato impugnato anche da altre due Regioni (Sardegna e Basilicata), che hanno rinunciato al ricorso. V. TEGA D., *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, p. 413 e ss.

¹²⁷ Recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

¹²⁸ Cfr. PADULA C., *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Giur. Cost.*, 29 agosto 2019.

¹²⁹ Cfr. TEGA D., *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza*, cit., p. 413 e ss.

¹³⁰ V. PADULA C., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, p. 738 e ss.; PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005; CECCHETTI M., *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *federalismi.it*, 27 luglio 2011.

¹³¹ Cfr. PADULA C., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 746 e ss.

¹³² CECCHETTI M., *La «ridondanza» tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, p. 294.

*della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito*¹³³.

La Corte, dunque, estende la ridondanza alle materie esclusive statali (non trasversali), ma al contempo cerca di “compensarla”, prevedendo un onere motivazionale particolarmente gravoso in capo alle Regioni.

A riconferma del rigore seguito dalla Corte nel giudicare la legittimazione delle Regioni a sollevare questioni di legittimità di tal fatta, essa, pur ammettendo astrattamente la ridondanza, dichiara inammissibili tutte le questioni sollevate dalle Regioni contro il Decreto Sicurezza per difetto di motivazione.

Solo nella sentenza n. 195/2019 la Corte ha ritenuto motivata in modo sufficiente l’incidenza sulle competenze regionali¹³⁴, dichiarandola tuttavia infondata nel merito, sulla base di un’interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata.

Infine, con specifico riferimento al principio di leale collaborazione, nella sentenza n. 194 la Corte ha ritenuto l’inammissibilità delle censure proposte. Ciò in quanto, venendo in rilievo per tutte le norme impugnate materie di competenza esclusiva dello Stato, “*il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato*”¹³⁵.

La Corte aggiunge poi considerazioni che evidenziano anche l’infondatezza nel merito della pretesa di un coinvolgimento nel procedimento legislativo. Infatti, pur riconoscendo che l’accoglienza dei migranti richiede l’intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, l’art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell’“immigrazione” “*contempla l’ipotesi di “forme di coordinamento fra Stato e Regioni”, stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all’esercizio delle funzioni*

¹³³ Cfr. *ex multis* Corte Cost., sent. 14 novembre 2018, n. 198.

¹³⁴ Punto 4, considerato in diritto: “Le Regioni ricorrenti evocano anche parametri non compresi nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – l’art. 32 Cost. (tutte le Regioni) nonché, in connessione con quest’ultimo, l’art. 3 Cost. (la sola Regione Emilia-Romagna) – e, asserendo la ridondanza dei vizi denunciati sulle attribuzioni regionali, lamentano l’irragionevole impedimento dell’accesso ai presidi sanitari per le persone – quali quelle previste dalla disposizione censurata – che si trovino ad essere bisognevoli di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute. [...] Nella specie, la disposizione censurata riguarda l’accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, Cost.), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell’ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un’incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi. Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente”.

¹³⁵ Punto 10, considerato in diritto.

amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato". Inoltre, la Corte rileva che nel caso in esame il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge, e che la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza.

Per contro, nella sentenza n. 195 la Corte ha smorzato i toni. Essa, infatti, ha ricondotto una delle norme impugnate alla competenza esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza". Al contempo, ha riconosciuto che tale normativa potesse comunque avere "una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio", la quale "richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'"ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lettera b) del secondo comma dell'art. 117 Cost."¹³⁶.

Pertanto, la Corte ha restituito legittimità alla norma, sostituendo il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali in essa contenuto con quello alla Conferenza unificata, la quale, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l'esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione. In tal modo, sembra essere stata "ammorbida" la rigidità del cd. criterio della prevalenza.

Complessivamente, le decisioni della Corte costituzionale sul Decreto Sicurezza si segnalano per un maggior grado di tutela, sia nella prospettiva del riparto di competenze fra Stato e Regioni, sia nella prospettiva della garanzia delle norme costituzionali esterne al Titolo V.

L'estensione della ridondanza alle materie esclusive statali, oltre ad ampliare le possibilità di difesa delle autonomie¹³⁷, potrebbe estendere i casi in cui, tramite il giudizio in via principale, si colpiscono leggi lesive di diritti fondamentali¹³⁸ o affette da vizi procedurali, rispetto ai quali il giudizio incidentale può risultare insufficiente¹³⁹.

Inoltre, affermare che il legislatore statale, anche nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva, può ledere indirettamente le competenze regionali

¹³⁶ Punto 7, considerato in diritto.

¹³⁷ Cfr. PADULA C., *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit.; TEGA D., *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza*, cit., p. 414. Gli Autori sottolineano la possibilità di porre rimedio, tramite la ridondanza, alla cd. asimmetria delle armi nel ricorso in via principale.

¹³⁸ V. TEGA D., *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019, p. 131 e ss.

¹³⁹ Cfr. PADULA C., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 742, il quale sottolinea che "in entrambi i casi, il giudizio in via principale può essere usato come surrogato del (mancante) ricorso diretto delle minoranze parlamentari, che, sconfitte in aula, possono avvalersi delle Regioni «amiche» per impugnare le leggi statali per ragioni non di competenza".

equivale a riconoscere il nesso inscindibile che lega Stato e Regioni lungo tutto l'arco delle relazioni istituzionali, al di là del mero riparto di competenze¹⁴⁰.

Ne consegue che l'integrazione delle funzioni e la sovrapposizione degli ambiti di intervento non consentono di prescindere da un coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti legislativi, anche quelli che, apparentemente, non comportano alcuna ricaduta sulle autonomie territoriali.

È evidente, dunque, il peso che la ridondanza può rivestire dal punto di vista della leale collaborazione. Se alle Regioni è consentito di sollevare il conflitto di attribuzione per lesione indiretta di competenza, allora diventa quasi scontata l'esigenza di un intervento delle medesime a monte, nel procedimento legislativo, e prima ancora che il conflitto stesso insorga. Ciò riconferma quanto detto a proposito dei limiti insiti nel principio di leale collaborazione¹⁴¹. Quest'ultimo non può essere posto semplicemente a "compensazione" della sottrazione di competenze alle Regioni, ma deve essere esteso ad ogni ipotesi in cui, nel procedimento normativo, venga in rilievo un interesse territoriale¹⁴².

Pertanto, sebbene le sentenze in oggetto non rappresentino un effettivo progresso con riferimento al principio menzionato, si può leggere fra le righe l'intenzione della Corte di ricercare un più giusto equilibrio nei rapporti fra i vari livelli di governo.

5. Conclusioni

Gli orientamenti più recenti della giurisprudenza costituzionale hanno dimostrato come il regionalismo italiano sia chiamato a dare attuazione in misura sempre crescente al principio di leale collaborazione. Stato e autonomie, infatti, sono chiamate a confrontarsi e a coordinarsi con sempre maggiore frequenza, a prescindere dal riparto di competenze descritto dall'art. 117 Cost.

In ragione di ciò, appare evidente la necessità di un riordino delle forme di raccordo interistituzionale¹⁴³, che siano in grado di valorizzare l'autonomia territoriale e, al contempo, di superare le spinte disgregatrici¹⁴⁴.

Tale riordino è tanto più necessario, in quanto il sistema delle Conferenze, stante la scarsa probabilità di una riforma costituzionale, sembra essere desti-

¹⁴⁰ Corte Cost. sent. 18 luglio 1997, n. 242.

¹⁴¹ V. *Supra*, § 2.

¹⁴² Cfr. AA. VV., *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, cit., p. 9.

¹⁴³ V. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, cit.; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle regioni sul riordino delle forme di raccordo tra stato e autonomie territoriali*, Roma, 9 marzo 2017.

¹⁴⁴ Cfr. CITTADINO C., GRANA M., *Le forme di cooperazione istituzionale*, cit., p. 20.

nato a rimanere per lungo tempo l'unico strumento deputato all'attuazione del principio di leale collaborazione.

Il limite più evidente al sistema italiano dei raccordi è ravvisabile nell'impossibilità di realizzare il principio collaborativo a livello legislativo¹⁴⁵. Al contrario, la cooperazione maggiormente significativa è proprio quella che dovrebbe svolgersi sul terreno delle fonti primarie, le uniche in grado di conferire alle Regioni la capacità di esprimere un indirizzo alternativo a quello dello Stato e di rappresentare al centro gli interessi delle periferie.

Sotto tale profilo, sembra difficile sostenere che la sentenza n. 251 del 2016 abbia realmente riscritto il sistema di produzione delle norme di rango primario, ribaltando le numerose pronunce che indicano, in maniera univoca, che le procedure di leale collaborazione sfuggono all'esercizio della funzione legislativa. La mancanza di un espresso fondamento costituzionale preclude tale estensione.

Dal momento che, tuttavia, come già rilevato, l'ipotesi di revisione costituzionale appare lontana, la soluzione al problema dei raccordi deve essere ricercata nelle potenzialità insite nel sistema attuale, al fine di trarne tutte le utilità che lo stesso è in grado di offrire.

Il riordino, pertanto, dovrà partire da una valorizzazione del sistema delle Conferenze, in quanto sedi idonee a realizzare, nelle parole della Corte Costituzionale, *“l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie”*¹⁴⁶.

A tal fine, sarebbe opportuno, anzitutto, prevedere delle regole volte a definire procedure chiare, certe e trasparenti per l'assunzione delle loro decisioni.

In secondo luogo, sarebbe auspicabile una definizione dei confini tra legislazione statale e regionale¹⁴⁷, possibilmente tramite regolamenti parlamentari, che garantiscano quel minimo di flessibilità che consente l'adattamento e l'aggiornamento continuo delle disposizioni.

Anche la giurisprudenza costituzionale più recente dimostra, infatti, come sia sempre più difficile racchiudere le competenze statali e regionali entro gli angusti confini disegnati dall'art. 117 Cost. Rispetto a tale disposizione si realizza con sempre maggiore frequenza una sovrapposizione di materie, che esclude in radice la possibilità di ricorrere a rigidi schematismi.

¹⁴⁵ Cfr. RIVOCCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit.; MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in ANTONELLI V. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, p. 26.

¹⁴⁶ Corte Cost. sent. 25 novembre 2016, n. 251.

¹⁴⁷ Cfr. BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale. più recente*, Seminario *“Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”*, cit., p. 5 e ss., il quale parla di un “manuale d'uso” delle relazioni fra Stato e Regioni.

In virtù di tali considerazioni, è consigliabile l'adozione di una disciplina che consenta la composizione dei conflitti, facendo affidamento sulla spontanea adesione dei soggetti ai quali tali regole dovrebbero applicarsi. In tal senso, una disciplina "informale", che definisse con precisione le aree di intervento di Stato e Regioni, consentirebbe di circoscrivere il perimetro delle decisioni su cui le Conferenze sono chiamate a pronunciarsi, riducendo le occasioni di conflitto interistituzionale e accrescendo il grado di prevedibilità delle decisioni della Corte Costituzionale.

Tale disciplina dovrebbe, inoltre, specificare l'ambito di applicazione degli strumenti collaborativi e adeguarli alla prassi che si è venuta ad instaurare nel corso degli anni, ponendo un margine alla discrezionalità del legislatore.

Non da ultimo, sarebbe opportuno prevedere un organismo di raccordo fra le Regioni ed il Parlamento, anche in considerazione del nuovo ruolo assunto dalle Regioni all'interno della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, per effetto del regolamento di funzionamento del dicembre 2017¹⁴⁸.

A ciò dovrebbe accompagnarsi l'impegno reciproco delle parti a sviluppare la collaborazione istituzionale oltre i limiti fissati dalle singole disposizioni. Un diverso atteggiamento impedirebbe anche nei confronti della collettività di evidenziare e garantire la cura del miglior interesse pubblico da soddisfare nel caso concreto.

Un regionalismo che avanzasse in conformità a tali coordinate potrebbe consentire un giusto equilibrio fra esigenze di unità e differenziazione e condurrebbe, in ultima analisi, ad un rafforzamento del ruolo delle Conferenze nell'assetto istituzionale, ponendo le basi per lo sviluppo di ulteriori attività comuni e per una diversa e più razionale articolazione delle funzioni tra i vari livelli di governo.

¹⁴⁸ Cfr. VIVALDI E., *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 895 e ss.