

LE RELAZIONI ISTITUZIONALI**

Sommario: 1.Premessa. – 2. Le relazioni istituzionali tra Stato e Regioni: l'opacità del Titolo V e la mancanza di un modello chiaro di regionalismo. – 3. L'insufficienza del regionalismo garantista, il rapporto tra partiti politici e istituzioni regionali e l'uso congiunturale dell'autonomia. – 4.Segue: il fallimento del regionalismo cooperativo. – 5. La collaborazione "leale": fondamento e contenuti di un principio dal doppio volto. – 6. Leale collaborazione e funzione legislativa: quali sviluppi dopo la sent. n. 251/2016? –7. Il nodo della mancanza di una Camera rappresentativa delle Regioni, il ruolo del sistema delle Conferenze e la possibile attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001. –8. Il regionalismo del futuro, tra visioni politico-identitarie e funzionaliste:luci e ombre del regionalismo differenziato.– 9. Asimmetrie insostenibili e disallineamenti tra poteri e responsabilità: cenni alle relazioni istituzionali tra Unione europea, Stato e Regioni. – 10. Differenziazione e cooperazione: un connubio necessario nella prospettiva del principio personalista. Conclusioni.

1. Premessa

Il termine «istituzione», anche nel solo ambito del lessico giuridico, è caratterizzato da una notevole ricchezza semantica¹. Nel contesto di una riflessione generale sulla “geografia del potere”, il significato che sembra opportuno attribuire alla suddetta voce è quello di ordinamento giuridico²; il medesimo contesto in cui si sviluppa l'analisi induce, inoltre, a prestare

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università Magna Græcia di Catanzaro.

** Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC su La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Firenze, 16-17 novembre 2018.

¹Con tale termine, infatti, si è inteso indicare «lo stesso fenomeno giuridico nella sua integralità e nella sua essenza»: così F. MODUGNO, *Istituzione*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 70.

²Inevitabile il riferimento a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, rist. II ed., Firenze, 1962, spec. 28 ss., secondo il quale, com'è noto, tra il concetto di istituzione e quello di ordinamento giuridico vi è «perfetta identità» (33 s.). Secondo la diversa prospettiva del c.d. «neoinstituzionalismo», invece, «istituzione» equivarrebbe a «fatto istituzionale» (così M. LA TORRE, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Roma-Bari, 1999, 134, il quale, tuttavia, precisa che pure O. Weinberger, uno degli Autori di riferimento di tale corrente, distingue tra i due concetti, affermando che i «fatti istituzionali» sono quelli che dipendono da «istituzioni», senza però specificare cosa debba intendersi con quest'ultimo termine: *ivi*, 351, nt. 68). La locuzione «fatti istituzionali» è tratta da G.E.M. ANSCOMBE, *On Brute Facts*, in *Analysis*, XVIII, 1958, 69 ss., e da J. SEARLE, *Speech Acts. An*

attenzione a quegli ordinamenti nei quali il territorio costituisce un elemento essenziale³. Se così è, però, occorre precisare su *quali* di tali ordinamenti si concentrerà l'attenzione in questa sede, data la molteplicità delle istituzioni territoriali e delle relazioni tra le medesime che, in astratto, possono prendersi in considerazione.

Non potendosi ovviamente trattare in modo approfondito tutte le relazioni intercorrenti tra i diversi livelli territoriali di governo, si è deciso di concentrare l'attenzione sulle autonomie regionali, guardando prevalentemente alle relazioni tra lo Stato e i maggiori enti autonomi. Le ragioni di tale scelta sono principalmente due: la prima è che paradossalmente, benché siano ormai in vita da non pochi anni (quelle speciali avendo preceduto, in alcuni casi, la stessa nascita della Carta del '47, quelle ordinarie essendo state istituite, com'è noto, nel 1970), le Regioni sembrano ancora costituire "oggetti misteriosi", risultando incerta la loro collocazione nella trama istituzionale dell'ordinamento repubblicano; la seconda ragione, sotto certi versi ancor più sorprendente, è che proprio da tali "oggetti misteriosi" dipende, in una misura non trascurabile, l'intera dinamica istituzionale, considerato che gli enti regionali rappresentano le massime espressioni del principio di autonomia territoriale che, secondo quanto prevede, innanzitutto, l'art. 5 Cost.⁴, connota la forma di Stato vigente, sicché nessuna ricostruzione della "geografia del potere" può prescindere dalla considerazione del ruolo svolto da tali enti. Il quadro entro cui, pertanto, si svilupperà l'analisi si presenta, in diverse e non marginali zone, di difficile ricostruzione.

Se si guarda alle vicende istituzionali e alle concezioni che hanno variamente (e spesso confusamente) orientato le dinamiche del regionalismo italiano, può rilevarsi, nella

Essay in the Philosophy of Language, Cambridge, 1969, trad. it. *Atti linguistici. Saggio di filosofia del linguaggio*, Torino, 2009, spec. 80 ss.; con tale espressione si intendono fatti che «possono essere mediante asserzioni vere. Ma ciò che è asserito non è vero semplicemente a causa dello stato del mondo materiale e della relazione causale che può aversi tra le parti del mondo. Al contrario, ciò è vero in virtù di un'interpretazione di quello che accade nel mondo, di un'interpretazione degli eventi alla luce di pratiche umane e di leggi normative»: N. MACCORMICK-O. WEINBERGER, *An institutional theory of law: new approaches to legal positivism*, Dordrecht, 1986, trad. it. *Il diritto come istituzione*, Milano, 1990, 14.

³Sui problemi ricostruttivi che pone oggi l'elemento territoriale in riferimento alle categorie classiche del diritto pubblico si rinvia alle relazioni di G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*; L. ANTONINI, *Alla ricerca del Territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, svoltosi a Trento, l'11 e il 12 novembre 2016, pubblicate in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, 2017, rispettz. 433 ss., 519 ss. e 593 ss. e, *ivi*, l'intervento di I. CIOLLI, *Coordinate minime sul concetto di territorio*, 693 ss., e la relazione conclusiva di C. PINELLI, *Del tornare sulle categorie*, 717 ss.; v. anche i contributi al *Forum* della rivista *Diritti regionali* sul tema *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale* e, in particolare, l'*Editoriale* di F. GIUFFRÈ, nonché A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*; P. COSTANZO, *Risposte al forum «Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale»*; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici*; A. POGGI, *Tra territorio e spazio... qualche riflessione*, tutti pubblicati *ivi*, 3/2018; e ancora G. DI COSIMO, *Brevi note sulle variazioni territoriali*, ed E. BALBONI, *I paradossi della post-modernità: sulla sovranità territoriale, o meglio sulla territorialità della sovranità è utile ripartire da von Gerber (1880) e Donati (1923)*, entrambi *ivi*, 1/2019.

⁴In tema cfr., *ex plurimis*, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 132 ss.; G. RIVOCCHI, *Art. 5*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, *Principi fondamentali e Parte I -Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Bologna, 2018, 41 ss.; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018; S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017.

definizione dei modi di articolazione territoriale del potere, un'oscillazione tra paradigmi opposti: al *modello garantista*, che aveva inizialmente ispirato l'assetto complessivo delle relazioni istituzionali, si è progressivamente (ma solo parzialmente) sovrapposto, com'è noto, un *modello cooperativo*, affermatosi soprattutto in via giurisprudenziale e rimasto, peraltro, incompiuto⁵, nel quale hanno poi cominciato ad innestarsi elementi di regionalismo *competitivo*⁶, che potrebbero adesso trovare piena espressione nell'attuazione del regionalismo *differenziato*, previsto dall'art. 116, co. 3, Cost. Occorre sottolineare che non di una successione di modelli si può discorrere, ma di una integrazione di elementi riconducibili a modelli diversi, con la tendenziale prevalenza talora dell'uno, talora dell'altro.

Nel percorso qui sinteticamente abbozzato si delinea quello che –parafrasando una formula impiegata in dottrina per descrivere la prassi di proporre riforme costituzionali volte a piegare il testo della legge fondamentale alle specifiche esigenze delle maggioranze politiche di turno⁷ – si potrebbe definire come un *uso congiunturale* dell'autonomia. Con tale espressione vuole indicarsi la tendenza, da parte delle classi dirigenti, a vedere nell'autonomia stessa un «valore da esaltare» o una «diseconomia», rispettivamente quando essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere⁸. Una prima conclusione alla quale si giungerà è che tale tendenza costituisce un dato non certo nuovo, ma presente in tutto il corso dell'esperienza repubblicana, a cominciare dal periodo caratterizzato da quello che Calamandrei definì polemicamente l'«ostruzionismo di maggioranza»⁹, un atteggiamento di paradossale opposizione che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, venne mantenuto dal partito di maggioranza relativa, la Democrazia cristiana, avverso la creazione delle Regioni ordinarie, come degli altri istituti più innovativi che essa pure aveva vivamente promosso in Assemblea costituente e che adesso apparivano come intralci al pieno dispiegarsi dell'azione di governo. Un limite, questo, con il quale, tuttavia, è necessario fare i conti e che non può e non deve scoraggiare l'analisi del giurista e la definizione di proposte *de iure condendo* volte a migliorare la funzionalità del sistema istituzionale.

Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, le visioni che oggi si contendono il campo nella definizione dei paradigmi del regionalismo e più ampiamente dell'autonomismo italiano sono quella *politico-identitaria*, che vede nell'autonomia territoriale l'espressione della

⁵ Cfr. T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986, 45 ss., ora in ID., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, 913 ss.

⁶ Sul punto cfr. part. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, 1334 ss.

⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 luglio 2001; ID., *Devolution, «controriforma» del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le «ragioni» della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss. Nello stesso senso v. anche A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 2006, 759 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 140; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.

⁸ Così S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, cit., 11.

⁹ P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 1953, 129 ss., poi in ID., *Scritti e discorsi politici*, vol. 1, Firenze, 1966, 546 ss.

volontà e degli interessi di identità collettive effettivamente radicate nel territorio, e quella *funzionalista*, secondo cui l'autonomia dovrebbe agevolare prevalentemente o esclusivamente lo svolgimento della pianificazione economica e territoriale e una razionale ed efficiente attuazione di politiche pubbliche determinate a livello centrale¹⁰. L'assunto che l'autonomia è un connotato della forma di Stato, un «modo d'essere della Repubblica»¹¹, per usare una felice espressione di Berti, ha come sua diretta conseguenza che le ragioni di efficienza nella gestione delle risorse disponibili non possono legittimare il sacrificio delle istanze autonomistiche regionali, intese nella loro forma espressiva più alta, quella appunto politica.

Tale assunto resta valido anche a fronte delle più recenti prospettive di attuazione del regionalismo differenziato, che tende ad accentuare le asimmetrie tra gli ordinamenti autonomi.

Un'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. o altre eventuali soluzioni più radicali, orientate in tal senso, che, per ipotesi, si volessero adottare attraverso riforme costituzionali, non potrebbero avere luogo nella richiamata prospettiva funzionalista ed efficientista, senza la contestuale adozione di adeguati interventi perequativi, pena l'accentuazione del già notevole divario tra territori sviluppati e depressi, il che risulterebbe incompatibile con il principio di solidarietà e con la primaria esigenza di garanzia dell'unità nazionale.

La tesi che si sosterrà, alla luce della ricostruzione dell'attuale assetto delle relazioni istituzionali, è che per far fronte alle asimmetrie patologiche che caratterizzano il sistema delle autonomie e che determinano notevoli difficoltà nell'individuazione dei soggetti di volta in volta responsabili delle politiche pubbliche¹², occorre un'effettiva partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali centrali, attraverso il potenziamento degli strumenti di cooperazione inter-istituzionale. Se l'autonomia territoriale è un connotato indefettibile della vigente forma di Stato (o, seconda una diversa terminologia, del «tipo di Stato»¹³), il rafforzamento delle istituzioni di cooperazione, soprattutto attraverso il superamento delle disfunzioni del sistema delle Conferenze e la creazione di una Camera rappresentativa degli enti regionali, rappresenta un passaggio necessario per consolidare l'assetto delle risorse democratiche a disposizione dell'ordinamento repubblicano. Affinché ciò avvenga è, però, necessario che si

¹⁰ Cfr., in tema, soprattutto B. PEZZINI, *Introduzione. Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015, XI ss. e, *ivi*, L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, 3 ss., della quale *amplius* L'autonomia e le sue esigenze, cit., spec. 298 ss., ma *passim*.

¹¹ G. BERTI, *Art. 5*, cit., 277.

¹² Cfr. G. SILVESTRI, *Introduzione*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, Milano, 2016, 50 s.

¹³ Per l'uso dell'espressione «tipo di Stato» per indicare l'assetto istituzionale di un ordinamento dal punto di vista della maggiore o minore decentralizzazione dello stesso cfr. già G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, 67 ss.; più di recente, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, LXIII (1990), 799 ss.; M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. RINELLA-M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, 2016, 359 ss.; L. PEGORARO-A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, 283 ss.

afferma la volontà politica di completare e sviluppare le istituzioni territoriali, senza intenderle semplicemente come dimensioni utili a soddisfare esigenze politiche contingenti.

2. Le relazioni istituzionali tra Stato e Regioni: l'opacità del Titolo V e la mancanza di un modello chiaro di regionalismo

Molto si è scritto sul modo in cui in Assemblea costituente prese forma il Titolo V della Parte II della Costituzione, al termine di un dibattito del quale da più parti sono stati sottolineati i limiti, anche culturali¹⁴. La dottrina che, nel tracciare bilanci dell'esperienza autonomistica italiana, ha discusso di «Regioni senza regionalismo»¹⁵ o di un «regionalismo senza modello»¹⁶ ha individuato nelle carenze del dettato costituzionale le prime cause (anche se ovviamente non le sole) dell'accidentato percorso degli enti regionali. In verità, la definizione del Titolo V come «pagina bianca», data da Paladin¹⁷, appare eccessiva, posto che, anche senza concedere troppo al costruttivismo interpretativo, dalla disciplina contenuta nella legge fondamentale, già nella sua originaria versione, potevano trarsi alcune indicazioni sufficientemente univoche, che escludevano, ad esempio, il riconoscimento di una connotazione meramente amministrativa all'autonomia regionale: tra queste, ad esempio, quella proveniente dall'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa (benché solo di quella concorrente e di quella «minore» di tipo attuativo alle Regioni ordinarie¹⁸, mentre, com'è noto, sin dal principio, alle Regioni a regime differenziato fu riconosciuta anche una potestà piena, primaria o esclusiva e una potestà attuativo-integrativa). Tale declinazione che, secondo una diffusa opinione¹⁹, si è poi, di fatto, avuta nella concreta esperienza, si è svolta anche, e soprattutto, attraverso torsioni del dettato costituzionale, come la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità o il ridimensionamento della potestà legislativa regionale

¹⁴ Come ha scritto M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1317, gli «incerti risultati» dei lavori dei costituenti sull'assetto delle autonomie territoriali «dipesero, da un lato, dalla obiettiva difficoltà di trovare un punto di equilibrio fra le varie posizioni e, dall'altro, dalla impreparazione con la quale veniva affrontato il tema del regionalismo, che in Italia era stato privo di concrete esperienze storiche e – salve poche eccezioni – avaro di adeguate riflessioni teoriche. Quella povertà culturale che in altri campi è stata rimproverata ai costituenti con qualche eccesso era dunque, sul terreno specifico del regionalismo, una amara realtà». Rileva la scarsa sensibilità per le istanze autonomistiche del complessivo assetto delle autonomie territoriali definito dal Titolo V anche G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, *ivi*, 4/2012, 804. Sui limiti del dibattito svoltosi in seno alla Costituente sul regionalismo cfr. ora anche C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, spec. 226 ss.

¹⁵ Cfr. G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1/1980, 204 ss.

¹⁶ Ancora M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1313 ss.

¹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, 3 ss.

¹⁸ In tema cfr., per tutti, I. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, Milano, 1975.

¹⁹ Cfr., per tutti, M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4/2012, 699, il quale afferma che «le Regioni sono state ridotte ad una dimensione prevalentemente amministrativa»; nel medesimo senso ora anche C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, cit., 234 s.

operato da un uso disinvolto della normazione di principio da parte del legislatore statale. E, tuttavia, se non è possibile imputare al solo testo costituzionale tutte le colpe del difficile avvio e dell'altrettanto non agevole sviluppo successivo del regionalismo italiano, l'*opacità* del Titolo V uscito dalla Costituente non ha certamente giovato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, concorrendo ad alimentare (o comunque consentendo) una declinazione fortemente centralistica dell'assetto delle competenze legislative e amministrative. Si pensi, ad esempio, a come la vaghezza degli enunciati costituzionali relativi ai limiti alla potestà legislativa regionale (e il fenomeno si presentava già negli statuti delle Regioni a regime differenziato) abbia finito con il giocare a favore del soggetto forte del rapporto, vale a dire il legislatore statale²⁰.

A ciò si aggiunga che, come rilevò Crisafulli in un noto saggio del 1982, il dibattito sul regionalismo in Assemblea costituente scontò il peso della dominante «concezione liberalgarantista delle autonomie regionali», che vedeva in queste ultime un «limite al potere (dello Stato)» e una «garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»; mentre non fu avvertito il ruolo «in senso stretto "democratico"», implicante la possibilità, per le stesse Regioni, di fungere da «strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico»²¹. Sotto l'influenza di tale concezione, l'assetto delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni definito dall'originario Titolo V ha finito con l'essere ispirato dal paradigma garantista/separatista, difettando, nel quadro costituzionale uscito dalla Costituente, sedi e strumenti di cooperazione e risultando segnati i rapporti tra centro e periferia dalla decisa delimitazione delle rispettive aree di competenza.

Tali fattori hanno pesato notevolmente sui primi sviluppi del regionalismo repubblicano, quando, con un notevole ritardo, nel 1970 furono finalmente istituite le Regioni ordinarie. Ritardo che, come si è detto, fu dovuto soprattutto al mutato indirizzo del partito di maggioranza relativa che, dopo aver promosso, nei lavori in Costituente, la soluzione regionalista,

²⁰ Su tali vicende si rinvia, per tutti, a P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2016, spec. 67 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Torino, 2017, 58 ss. e 137 ss.; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, spec. 95 ss.; S. PARISI, *Le potestà normative*, in R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Bologna, 2018, 233 ss. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, spec. 172 ss.; nonché agli studi di F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012.

²¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 4/1982, 497 s. Rileva, in proposito, E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica): bicameralismo, camera delle regioni e conferenze*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOCCHI-G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 189 s., che tale notazione appare particolarmente apprezzabile in quanto proveniente da un Autore che sembra restare «esso stesso prigioniero, almeno in parte, di questa impostazione culturale, allorché, nel medesimo saggio, manifesta non poche perplessità e diffidenze nei confronti della nascente Conferenza Stato-Regioni, che della partecipazione regionale alla vita democratica dello Stato, ed in senso più ampio della Repubblica, costituisce strumento primario di realizzazione». Il timore di Crisafulli era, infatti, che il regime di «codecisione» che la realizzazione di questo nuovo «organo misto» avrebbe potuto comportare finisse con il violare l'art. 95 Cost., «che riserva l'indirizzo politico al Governo (al Governo, così come definito nel precedente art. 92) e vuole che il Presidente del Consiglio sia responsabile della direzione politica del Governo» (*op. ult. cit.*, 500). Sul pensiero di Crisafulli riguardo alla Regioni cfr. ora R. BIN, *Introduzione*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Vezio Crisafulli. Politica e Costituzione. Scritti "militanti" (1944-1955)*, Milano, 2018, spec. 14 ss.

una volta divenuto forza di governo, rallentò il processo di attuazione delle stesse istituzioni regionali, le quali, al pari degli organi di garanzia (tra cui, soprattutto, la Corte costituzionale), venivano ora ad essere percepite come possibili ostacoli e freni all'azione dell'Esecutivo. Di contro e specularmente, il Partito comunista, che pure aveva visto con diffidenza, se non con aperta ostilità, l'introduzione dell'ente regionale nell'ordinamento repubblicano, finita l'esperienza dei governi di unità nazionale e passato all'opposizione (per poi essere definitivamente escluso dalle formazioni di governo per via della *conventio ad excludendum*), cambiò, almeno in parte, atteggiamento, riscoprendo nelle stesse istituzioni regionali l'occasione di recuperare gli spazi perduti a livello centrale²².

Una precisazione, tuttavia, appare, al riguardo, necessaria: il modello garantista/separatista, che presupponeva, com'è stato detto, una nozione «prevalentemente *negativa* di autonomia come garanzia di competenze proprie degli enti territoriali»²³, non era di per sé incompatibile con la connotazione *politica* dell'autonomia stessa, almeno con una certa declinazione di quest'ultima.

Se si recupera, infatti, la prima, compiuta elaborazione del concetto di autonomia politica che Martines diede nel 1956, secondo cui con tale formula deve intendersi la capacità delle Regioni di darsi un indirizzo politico (parzialmente) diverso da quello statale «*purché non contrastante con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale*»²⁴, appare evidente come tale paradigma non sia affatto incompatibile, almeno in astratto, con il ruolo di *limite* al potere statale che l'ente regionale può giocare. E, tuttavia, nella distinzione proposta dallo stesso Martines tra Stato unitario accentratore, da un lato, nel quale la potestà d'indirizzo politico non incontrerebbe alcun limite, e Stato ad autonomie regionali e Stato federale, dall'altro, nei quali i «poteri di indirizzo politico» risulterebbero «quantitativamente limitati»²⁵, si è colto il dilemma centrale inerente al modo in cui può strutturarsi, sul piano dell'articolazione territoriale del potere, il sistema democratico. Un dilemma tradotto nei seguenti termini: «il potere di indirizzo politico – vale a dire il potere politico nel suo momento dinamico e concreto in sede istituzionale – deve essere senza limiti, in nome della rapidità e dell'effettività del comando, o deve trovare limiti in enti che esprimono i bisogni, le aspettative, le finalità di comunità territoriali tra di loro differenziate? Si avrà maggiore democrazia calando uno stampo uniforme e uniformizzante su realtà diverse o si dovrà andare, più realisticamente, incontro

²² In tema cfr. ora U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione ed alla sua riforma*, I, Milano, 2012, 51 ss.; ID., *Il difficile regionalismo: dalla Costituente ad oggi*, in G. CERRINA FERONI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 25 ss.; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Bologna, 2016, spec. 186 ss.; S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, cit., 11 ss.; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., spec. 219 ss.

²³ O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOCCHI-G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., 175.

²⁴ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, ora in ID., *Opere*, t. III, cit., 323. Tale elaborazione si sviluppa ovviamente sulla base delle precedenti teorizzazioni di S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 14 ss. e di M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.

²⁵ *Ibid.*

ad una uguaglianza aderente alle situazioni concrete delle persone, dei gruppi sociali e delle comunità territoriali, tenendo conto della loro specificità?»²⁶.

L'autonomia politica delle Regioni è, dunque, *anche* un limite al potere dello Stato centrale. Il problema, allora, è *come* tale limite venga concretamente ad atteggiarsi nella trama dei rapporti istituzionali.

3. L'insufficienza del regionalismo garantista, il rapporto tra partiti politici e istituzioni regionali e l'uso congiunturale dell'autonomia

Il modello del regionalismo garantista e separatista appariva insufficiente per almeno due ragioni.

La prima consisteva nel fatto che una visione puramente *difensiva* dell'autonomia regionale tendeva a ispirare soluzioni istituzionali perdenti, posto che soltanto la partecipazione degli enti autonomi ai procedimenti decisionali che hanno luogo a livello centrale e che hanno effettive ricadute sugli interessi delle comunità locali può assicurare le condizioni perché trovi sviluppo un proficuo confronto tra le esigenze dell'unità e quelle dell'autonomia. In buona sostanza, da tale punto di vista, la concezione liberal-garantista, che costruiva l'autonomia regionale in termini di autosufficienza, appariva piuttosto velleitaria. E lo era ancor più – e veniamo così alla seconda ragione – perché essa finiva con l'innescare processi competitivi soprattutto tra Stato e Regioni, nei quali queste ultime non potevano che avere la peggio²⁷. L'exasperazione della funzione di limite al potere centrale che gli enti regionali avrebbero potuto svolgere alimentava un clima di diffidenza nei confronti delle autonomie territoriali, con la conseguente affermazione di prassi volte a ridimensionarne il ruolo.

Occorre certo distinguere il piano delle *teorie* del regionalismo da quello delle *esperienze*²⁸.

Quanto al primo versante, non mancarono, già nei primi decenni di vita repubblicana, elaborazioni anche molto avanzate sul ruolo che si sarebbe dovuto riconoscere alle nuove istituzioni territoriali. Si fa riferimento ovviamente, soprattutto, alle ricostruzioni di autori come Amorth, Benvenuti, Berti, Martines, Paladin e altri²⁹. Di grande impatto fu, ad esempio, la rap-

²⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2016, 472.

²⁷ Sulla tendenza all'affermazione del regionalismo competitivo cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., spec. 1334 ss.

²⁸ Per una distinzione tra «storia delle teorie» e «storia delle esperienze», applicata alla trattazione delle forme di Stato e delle forme di governo cfr. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV (1989), 2.

²⁹ Cfr., in particolare, rispett. A. AMORTH, *Il problema della Regione e la posizione dei Comuni e delle province nell'ordinamento regionale*, in *Corr. amm.*, 2/1961, 14 ss. (ma dello stesso A. v. già *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Como-Milano, 1945); F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962 ed ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 2233 ss.; ID., *Lo Stato regionale* (inedito 1977), *ivi*, IV, 3307 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, cit., 277 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 293 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1973 (la cui ultima ed., la XII, è del 2000). Sul contributo di tali Autori cfr. ora A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei*

presentazione dell'autonomia proposta da Berti, secondo cui il riconoscimento contenuto nell'art. 5 Cost. configurava un «modo d'essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato»³⁰. Formula che sembra riecheggiare in una più recente decisione della Corte costituzionale nella quale si è precisato che «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi [...] non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali»³¹.

Quanto al piano delle esperienze istituzionali, sul fallimento del modello garantista/separatista (ma, come si dirà subito, anche su quello cooperativo) hanno certamente pesato, in misura notevole, fattori politico-culturali, legati soprattutto alla conformazione dei partiti e alle *regolarità* che hanno segnato le dinamiche politiche. Com'è stato detto, il sistema delle autonomie è sempre stato una «variabile dipendente» del sistema politico nazionale³²; e ciò soprattutto per la struttura organizzativa fortemente centralizzata dei principali partiti, che ha di fatto impedito la formazione di classi politiche regionali e ha avuto, quale ulteriore conseguenza patologica, la percezione delle elezioni regionali nell'esclusiva prospettiva delle dinamiche politiche nazionali³³. Segni, questi ultimi, dell'endemica carenza di un'autentica cultura dell'autonomia³⁴.

In siffatto contesto ben si comprende come possa aver trovato sviluppo quella tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia di cui si è detto. Le istituzioni territoriali, infatti, sono state viste per lo più come alcuni dei (tanti) luoghi di svolgimento dei conflitti politici nazionali, il che ha prodotto paradossali conseguenze: così, ad esempio, anche partiti più sensibili alle istanze autonomistiche, quando sono stati al Governo hanno sempre impugnato le leggi regionali dinanzi alla Corte costituzionale, orientati più che altro dal colore politico delle maggioranze regionali, contribuendo così ad alimentare quell'esorbitante contenzioso tra

modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano, Milano, 2012; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., spec. 229 ss.; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., spec. 129 ss.

³⁰ G. BERTI, *Art. 5*, cit., 286.

³¹ Sent. n. 106/2012, punto 3 del *Cons. in dir.*

³² Cfr. R. BIFULCO, *Le Regioni*, e-book, Bologna, 2014, 8.

³³ Ha insistito sul punto, in particolare, T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, Milano, 1988, ora in Id., *Opere*, III, cit., 921 (e. su questo profilo del pensiero di tale A., ora L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2016, 680 ss.). Nel medesimo senso, v. S. STAIANO, *Dai Sindaci ai Governatori*, in *www.federalismi.it*, 19/2012, 5 e *amplius* Id., *Costituzione italiana. Art. 5*, cit., spec. 73 ss., ma *passim*; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., 233 s.; in tema, più in generale, anche R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 239 ss.

³⁴ Ha più volte sottolineato la carenza, in Italia, di un'autentica «cultura dell'autonomia» A. RUGGERI, del quale si veda, da ultimo, *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2018, 14, nt. 52; cfr. ora anche R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Atti del Seminario organizzato nell'ambito della celebrazione della Giornata dell'Autonomia 2017, LIA eBooks, Trento 2018, nonché, se si vuole, il mio *Editoriale. Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 8.

Stato e Regioni che ha finito con il ridimensionare drasticamente le competenze legislative di queste ultime.

4. Segue: il fallimento del regionalismo cooperativo

Al modello garantista/separatista si è via via affiancato e, poi, in parte sovrapposto un modello diverso, d'ispirazione cooperativa, il quale, a differenza del primo, che basava i rapporti tra Stato e Regioni sulla logica della rigida separazione delle competenze, si fonda sull'idea dell'integrazione tra le stesse e della cooperazione tra gli enti³⁵. Tale modello, che presuppone un paradigma non più negativo, ma *positivo* di autonomia³⁶, fa riferimento ad esperienze storiche diverse rispetto a quelle del precedente paradigma. Se il primo appariva coerente con la logica dello Stato liberale, il secondo risulta più congeniale all'interventismo dello Stato sociale³⁷.

La debolezza del modello cooperativo, sui cui principi e istituti si soffermerà adesso l'attenzione, è dipesa, soprattutto, dalla sua matrice *esclusivamente* giurisprudenziale: com'è stato osservato, «tutti gli elementi di cooperativismo presenti nella legislazione recente, infatti, sono stati introdotti a rimorchio della giurisprudenza costituzionale [...], non certo in ragione di una chiara opzione a favore del modello cooperativo da parte delle forze politiche di maggioranza»³⁸.

Anche la riforma del Titolo V introdotta nel 2001 non ha determinato l'adozione di un modello compiutamente cooperativo: si è mantenuto, in primo luogo, il bicameralismo perfetto e non si è operata la trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa degli enti regionali. L'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 ha solo previsto la soluzione provvisoria dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e il coinvolgimento dell'organo nel procedimento di formazione delle leggi nelle materie di potestà concorrente e in quelle di cui all'art. 119 Cost., soluzione che, peraltro, non ha mai trovato attuazione. Il principio di leale collaborazione ha avuto un riconoscimento debole, venendo richiamato soltanto nell'art. 120 Cost., nella disciplina dei poteri sostitutivi, e non è stato inserito in Costituzione alcun riferimento al sistema delle Conferenze.

Poche, di contro, sono state le previsioni costituzionali, introdotte dalla riforma, di moduli e strumenti cooperativi, come quella contenuta nell'art. 117, co. 8, Cost., secondo cui «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni», o quella di cui all'art. 118, co. 3, a norma del quale la legge statale «disciplina forme di coordinamento fra Stato e Re-

³⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1319.

³⁶ Cfr. O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva*, cit., 176.

³⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, suppl. 5 al *Boll. leg. doc. reg.* 1983, 38 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1319.

³⁸ *Ivi*, 1321.

gioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali»³⁹. Strumenti, questi, che non hanno trovato pratica applicazione.

In breve, il fallimento del modello cooperativo è dipeso, innanzitutto, dall'incompletezza del quadro costituzionale delle competenze⁴⁰. Ma ovviamente non solo.

L'euforia autonomista che, tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, aveva dato vita a un'autentica «mitologia federalista»⁴¹, sulla spinta della quale (o, se si vuole, per far fronte alla quale) erano state approvate le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, si è dissolta, negli anni successivi, con l'esplosione della crisi economico-finanziaria. A seguito della quale si è affermato, tanto a livello sovranazionale quanto a quello nazionale, l'orientamento per il quale occorresse adottare drastiche misure di consolidamento fiscale. Le più gravi conseguenze, sul piano delle competenze regionali, sono state l'esponentiale ampliamento della competenza legislativa statale di coordinamento della finanza pubblica e la forte compressione dell'autonomia finanziaria degli enti regionali e locali⁴².

Se a tali elementi si aggiunge la decisa ricentralizzazione delle competenze legislative che si è avuta in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, avallata da una giurisprudenza costituzionale che, sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo, rappresenta un *unicum* nel panorama comparatistico⁴³, è possibile ricostruire un quadro davvero sconcertante per le esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Per provare a definire i possibili sviluppi di tale quadro e a delineare eventuali rimedi è necessario, tuttavia, analizzare più nel dettaglio i principali strumenti di raccordo istituzionale del modello cooperativo, a cominciare proprio dal suo paradigma di riferimento: il principio di leale collaborazione.

³⁹ Tale disposizione non è stata adeguatamente valorizzata dal legislatore statale, ma è stata richiamata come parametro di legittimità in una recente pronuncia della Corte costituzionale, con la quale si è dichiarata l'illegittimità di una normativa statale che, nell'ampliare i poteri di promozione e di salvaguardia delle attività commerciali e artigianali delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e delle Soprintendenze statali, aveva ommesso di coinvolgere gli enti locali, violando il principio di leale collaborazione. La Corte ha chiarito che la disposizione costituzionale contiene forme di coordinamento tra Stato e autonomie territoriali necessarie, nel disegno del vigente Titolo V, per l'esercizio delle funzioni concernenti la valorizzazione dei beni culturali: cfr. sent. n. 140/2015; v. anche G. RIVISECCHI, *Art. 118*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, *Parte II - Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, 2018, 368. Il paradigma della leale collaborazione è stato, dunque, fatto valere come limite di legittimità nei confronti di un intervento normativo ispirato da esigenze di coordinamento.

⁴⁰ L'espressione è ora impiegata da A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può fermare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in www.federalismi.it, 25/2016, 1 ss. Di un «regionalismo incompiuto» parla anche C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., 211 ss.

⁴¹ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, cit., 86 ss.

⁴² Cfr. O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva*, cit., 177. *Amplius*, in tema, G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del seminario ISSIRFA-CNR, Roma 13 giugno 2013, Milano, 2014, 147 ss.

⁴³ Cfr. in tal senso, per tutti, R. BIFULCO-A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in IDD. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, XII.

5. La collaborazione “leale”: fondamento e contenuti di un principio dal doppio volto

Occorre soffermarsi preliminarmente sul concetto di collaborazione, termine impiegato per denotare una serie di fenomeni diversi e, più in generale, un atteggiamento – una «volontà di collaborazione» – che dovrebbe informare le attività e i rapporti di tutte le partizioni territoriali di ogni ordinamento decentrato⁴⁴. Il termine «cooperazione» è, poi, usato ordinariamente come sinonimo di «collaborazione», benché in altri ambiti disciplinari, diversi da quello giuridico, si tenda a distinguere tra i due sostantivi, anche se con soluzioni non univoche⁴⁵. Da tali usi potrebbero trarsi indicazioni utili all'impiego dei termini anche in ambito giu-

⁴⁴ Come afferma, al riguardo, E. ALBERTI ROVIRA, *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1985, 137, «es necesario, pues, precisar el alcance y el contenido específico del principio de colaboración, sin perjuicio de que se quiera continuar reconociendo la necesidad moral de una general “voluntad colaboradora” que presida de forma abstracta el entero sistema autonómico, y cuya manifestación se exprese más en términos políticos que jurídico-constitucionales».

⁴⁵ Cfr. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1071, il quale rileva che le formule «collaborazione/cooperazione» e «leale collaborazione/leale cooperazione» sono impiegate come sinonimiche nella giurisprudenza della Corte costituzionale. V. anche, in tal senso, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, 420, nt. 12.

Per una distinzione tra i termini «collaborazione» e «cooperazione», si vedano, ad esempio, gli studi sulle metodologie dell'insegnamento e sulle tecniche di apprendimento, dove si distingue, appunto, tra «*collaborative learning*» e «*cooperative learning*». Secondo la definizione data da J.M. GERLACH, *Is this collaboration?*, in K. BOSWORTH-S.J. HAMILTON (eds.), *Collaborative Learning: Underlying Processes and Effective Techniques. New Directions for Teaching and Learning*, Jossey-Bass Publishing, San Francisco (USA) 1994, 5 ss. il *collaborative learning* si sostanzia in un tipo di apprendimento basato sull'idea che imparare è un atto naturalmente sociale nel quale i partecipanti parlano l'uno con l'altro; in tale prospettiva, i partecipanti stessi non si confrontano soltanto tra loro ma lavorano insieme. Molte volte, inoltre, l'insegnante non ha una nozione predefinita del problema o della soluzione che gli studenti dovranno cercare. Il *cooperative learning* è, invece, quella strategia d'insegnamento in cui piccoli gruppi, ciascuno con studenti di differenti livelli di abilità, s'impegnano in diverse attività di apprendimento per migliorare la comprensione di un argomento. Ogni membro di ciascun gruppo è responsabile non soltanto dell'apprendimento di ciò che viene insegnato, ma anche per i compagni di squadra che imparano, creando così un'atmosfera in grado di promuovere la realizzazione di tutti. In questo caso, ciascuno è responsabile di una parte del lavoro, avendo un compito preciso, e il più delle volte l'insegnante conosce già il problema e la soluzione a cui giungeranno gli studenti. Secondo R.L. OXFORD, *Cooperative Learning, Collaborative Learning, and Interaction: Three Communicative Strands in the Language Classroom*, in *The Modern Language Journal*, 81, IV, (1997), 443 ss., l'apprendimento cooperativo indica un particolare insieme di tecniche d'insegnamento che promuovono l'interdipendenza degli studenti come via per lo sviluppo cognitivo e sociale; l'apprendimento *collaborativo* è espressione di «costruttivismo sociale», presupponendo l'idea che la costruzione della conoscenza abbia luogo all'interno di un contesto sociale e che, pertanto, occorra incoraggiare l'acculturazione degli individui in una comunità di apprendimento.

In tale ambito, sono così stati individuati alcuni tratti generali che distinguerebbero i due concetti: in particolare, la «cooperazione» denoterebbe quel processo nel quale ciascun componente del gruppo esegue uno specifico compito (ossia una determinata porzione dell'intero lavoro assegnato); la «collaborazione», invece, indicherebbe il processo in cui ciascun partecipante lavora su ognuna delle parti del compito complessivo (cfr. S. HOOPER, *Cooperative Learning and Computer-Based Instruction*, in *Educational Technology Research and Development*, 40, 3, 1992, 21 ss.; G. TRENTIN, *Apprendimento in rete e definizione delle conoscenze. Ruolo, dinamiche e tecnologie delle comunità professionali online*, Milano, 2004, 245 ss.). E ancora la prima, rispetto alla seconda, implicherebbe la presenza di forme più strutturate d'interdipendenza (e, dunque, di maggiori vincoli) nello svolgi-

ridico: da un lato, la collaborazione implicherebbe la presenza di un più forte o evidente rapporto di gerarchia tra i partecipanti allo svolgimento di una data attività, designerebbe un processo nel quale ciascun partecipante sarebbe chiamato a intervenire su ognuna delle parti del compito complessivo e denoterebbe forme più blande d'interdipendenza tra i soggetti coinvolti; dall'altro lato, la cooperazione indicherebbe rapporti di tipo tendenzialmente paritario, attraverso i quali si svolgerebbero attività nelle quali ciascun partecipante dovrebbe espletare uno specifico compito, nel contesto di un'organizzazione che comporterebbe forme più strutturate d'interdipendenza. Non sembra, tuttavia, che negli studi dedicati alle forme giuridiche di articolazione del potere, le due categorie della collaborazione e della cooperazione siano state utilizzate distinguendo tra i suddetti tratti; pertanto, i termini saranno usati, anche in questa sede, come sinonimi.

All'ampia categoria della collaborazione/cooperazione si affianca e talora si contrappone la figura del coordinamento. Si è osservato, in particolare, che tanto la prima quanto la seconda sarebbero caratterizzate «negativamente» dal fatto di distinguersi dalla «più consolidata categoria della gerarchia»⁴⁶. Affermazione, questa, certamente condivisibile se con il termine «gerarchia» s'intende denotare la condizione per cui un ente dispone «di un fascio di poteri tale da porlo in una posizione di sicura sovra ordinazione nei confronti dell'altro»⁴⁷. Tuttavia, l'idea di «coordinamento» non esclude affatto (anzi richiede) che vi sia un ente sovraordinato, incaricato di dare ordine alle attività svolte dagli altri. Sembra, dunque, potersi concludere che le figure della collaborazione/cooperazione e del coordinamento, se non presuppongono la gerarchia, nemmeno la escludono del tutto. Non è, d'altro canto, sul piano dei rapporti istituzionali di gerarchia o di pari ordinazione degli enti che sembra possibile distinguere tra le predette categorie, considerato che non sempre la funzione di coordinamento è affidata a enti istituzionalmente sovraordinati agli altri⁴⁸.

mento di compiti definiti e funzionali al perseguimento di un unico obiettivo (cfr. R.S. MATTHEWS-J.L. COOPER-N. DAVIDSON-P. HAWKES, *Building bridges between cooperative and collaborative learning*, in *Change*, 27, 1995, 35 ss.; R.L. OXFORD, *Cooperative Learning, Collaborative Learning, and Interaction*, cit., 443).

⁴⁶ Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995, 218.

⁴⁷ *Ibid.*; ma v. già L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974, 32 s.

⁴⁸ Cfr., in tal senso, ancora R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 219. Secondo una concezione «finalistica», attenta al risultato che s'intenda perseguire di volta in volta, l'A. ha proposto una classificazione in base alla quale si avrebbe «coordinamento» quando i soggetti eseguano «ciascuno un compito loro attribuito da norme giuridiche attraverso un'azione concordata o disegno di coordinamento»; «collaborazione» (o «cooperazione in senso ampio») allorché un soggetto «aiuti un altro nello svolgimento di un compito proprio di quest'ultimo e ad esso attribuito da norme giuridiche»; «cooperazione in senso stretto» quando «più soggetti realizzino un compito dalla legge loro attribuito congiuntamente per casi ed ipotesi determinate e con la produzione quindi di un risultato comune»: *ivi*, 220. La distinzione ricalca quella di E. ALBERTI ROVIRA, *Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas*, cit., 139 ss. Benché essa appaia più adeguata allo studio delle forme di raccordo tra livelli territoriali di governo, poiché non legata all'esistenza di rapporti di gerarchia o di equi ordinazione degli enti coinvolti, sembra, tuttavia, contrapporre le figure del coordinamento e della collaborazione-cooperazione, laddove invece le stesse non solo non si escludono necessariamente a vicenda, ma risultano complementari: i processi decisionali che hanno luogo in spirito di collaborazione e, a maggior ragione, le forme cooperative più strutturate necessitano, infatti, di un'attività di coordinamento, la quale, peraltro, com'è stato rilevato, non legittima necessariamente espropriazioni da parte dello Stato delle competenze spettanti agli enti sub-statali, ma può tradursi nella facoltà di fissare metodi e procedure di attuazione delle stesse

Si può affermare, piuttosto, che la *collaborazione* corrisponde a un ampio *genus* comprensivo di varie modalità di partecipazione e d'intervento, che possono trovare espressione in forme convenzionali (intese, pareri, ecc.), in apparati organici (camere parlamentari delle regioni o delle autonomie, conferenze intergovernative, ecc.) o nelle particolari tecniche di articolazione delle funzioni attribuite ai diversi enti⁴⁹. All'interno di tale categoria può individuarsi una *species* di istituti di *cooperazione*, caratterizzati da una più netta definizione dei compiti spettanti a ciascuno dei soggetti partecipanti e da forme più strutturate d'integrazione delle rispettive attività; tali istituti possono coinvolgere lo Stato ed enti sub-statali (cooperazione *verticale*) o solo enti sub-statali di pari livello (cooperazione *orizzontale*). Il *coordinamento*, infine, è una funzione che interviene, in modi e con gradi d'intensità diversi, nell'esercizio delle altre funzioni pubbliche, quando queste siano svolte congiuntamente da più enti.

Sulla base di tali premesse definitorie, si può provare a ricostruire storia e contenuti della leale collaborazione, categoria che affonda le sue radici nei processi attraverso i quali si sono costituiti, per aggregazione, gli Stati federali moderni, esiti dell'unificazione di più Stati originariamente sovrani. Il principio in questione fu elaborato soltanto dopo che il percorso di unificazione trovò piena realizzazione, negli Stati Uniti d'America come in Europa; il che avvenne anche, e soprattutto, in seguito ad eventi traumatici come la Guerra civile americana e la Prima guerra mondiale⁵⁰.

Se, com'è noto, negli Stati Uniti il *federalismo cooperativo* fu inaugurato dalle decisioni *Steward Machine Company v. Davis* e *Helvering v. Davis* della Corte suprema, entrambe del 1937, sul *Social Security Act* del 1935, attuativo della politica del *New Deal*, in Germania, la genesi della dottrina della *Bundestreue* («lealtà federale») si lega, innanzitutto, alla Costituzione imperiale del 1871, alla quale Smend fece riferimento nel 1916, quando propose la sua prima elaborazione del principio, come conseguenza della stessa natura contrattuale di tale Carta⁵¹. La connotazione pattizia di quest'ultima, frutto delle volontarie e reciproche limitazioni che gli Stati contraenti si erano imposti a vantaggio della Federazione, giustificava

competenze esercitate dagli altri enti: cfr. E. ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, 144 ss. e la sent. n. 32/1983 del Tribunal constitucional spagnolo.

⁴⁹ In generale, sulle forme di raccordo tra livelli istituzionali cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970, 2093 ss. e, *ivi*, 1982, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, 2420 ss.; ID., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss.; A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, 663 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., spec. 215 ss.

⁵⁰ Così S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, 14.

⁵¹ Il principio della *Bundestreue* ha avuto, com'è noto, la sua prima compiuta elaborazione da parte di R. SMEND, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe Otto Mayer*, Tübingen, 1916, 245 ss., ora in ID., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin, 1968, 39 ss.; ID., *Verfassung und Verfassungsrecht*, in ID., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, cit., 119 ss., trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, spec. 248 ss. In tema cfr. anche A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, spec. 193 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., spec. 103 ss.

l'idea che il rapporto tra *Reich* e Stati membri non fosse soltanto di natura gerarchica, ma si conformasse anche secondo i tratti di un legame tra Federazione e soggetti federati, in base al quale ciascuno dei soggetti doveva ritenersi gravato da un dovere di lealtà federale verso gli altri e verso lo Stato complessivo. La lealtà federale si poneva, dunque, in tale prospettiva come un principio implicito, immanente al sistema. Tale principio successivamente è stato adattato al contesto della Repubblica weimariana e ancora oggi, vigente la Costituzione di Bonn, ispira, nella giurisprudenza costituzionale tedesca, l'attuale assetto delle relazioni istituzionali della Repubblica federale.

Com'è stato osservato, sin dalla sua prima elaborazione, la *Bundestreue* ha sempre mostrato una «duplice valenza»: da un lato, essa afferma una «tendenziale equiordinazione» tra Federazione e *Länder*; dall'altro, funge da parametro di valutazione del rispetto, da parte dei soggetti federati, di «quegli interessi non rientranti nella sfera della legittimità, la cui concreta determinazione è comunque rimessa ad organi della Federazione»⁵².

Nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, il principio della *Bundestreue*, al pari di quello della leale collaborazione in Italia, ha svolto il ruolo di limite di legittimità all'esercizio delle competenze dei diversi livelli territoriali di governo (consentendoci riconoscere carattere precettivo, anche dal punto di vista del diritto, a interessi extragiuridici), ma, a differenza del paradigma impiegato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, non in casi di autentiche interferenze funzionali⁵³. Le questioni risolte (anche) attraverso il richiamo alla *Bundestreue* hanno riguardato le concrete modalità di esercizio di una competenza, non già la titolarità della stessa. Più precisamente, come si è detto, nei casi di applicazione della lealtà federale non si è giunti a privare i *Länder* dei poteri oggetto di contestazione, ma li si è obbligati all'esercizio degli stessi «secondo forme e contenuti decisi da un atto della Federazione assunto in accordo con i *Länder* medesimi»⁵⁴.

Al contrario, il principio di leale collaborazione, in Italia, è stato evocato per lo più in giudizi nei quali si controverteva sulla spettanza di una competenza amministrativa o legislativa. Il suo richiamo, pur nella veste di limite e condizione per l'esercizio di determinate funzioni, ha consentito così una ridefinizione, in diversi punti anche profonda, del quadro delle competenze delineato dal Titolo V della Costituzione, ancor più di quell'evoluto nel 2001.

Il percorso attraverso il quale la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto il principio in questione, tuttavia, è alquanto tortuoso⁵⁵. Già in una pronuncia del 1958, la Corte co-

⁵² Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 82. Per Smend, tuttavia (come sottolinea A. BARBERA, *op. cit.*, 194), la lealtà federale era un principio giuridico non scritto che non avrebbe potuto trovare applicazione giurisdizionale.

⁵³ Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 106 e giurisprudenza *ivi* richiamata; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., 45 ss.

⁵⁴ S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., 23.

⁵⁵ Rileva il carattere episodico della giurisprudenza costituzionale in materia di leale collaborazione precedente alla riforma del 2001, caratterizzata peraltro da «sbrigative affermazioni apodittiche», A. ANZON, «Leale collaborazione» *tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3535.

Sul principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale cfr., per tutti, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., spec. 423 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. AGO-

stituzionalerichiamò, pur genericamente, l'esigenza di «una stretta collaborazione» fra lo Stato e le Regioni, reputando tale rapporto «del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa»⁵⁶. Negli stessi anni e in quelli immediatamente successivi, in diverse occasioni, il Giudice delle leggi ebbe modo di ribadire la necessità che fossero rispettate le previsioni vigenti di strumenti cooperativi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale (le uniche esistenti fino al 1970), senza però fare riferimento ad un più generale principio di collaborazione, informatore dell'intera trama dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, e senza sviluppare gli spunti presenti in quella prima decisione⁵⁷.

Un'altra affermazione di principio degna di nota, resa nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale, fu quella contenuta nella sent. n. 116/1967, nella quale la Corte ebbe modo di rilevare che «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è [...] un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti»⁵⁸.

Soltanto con la sent. n. 175/1976, tuttavia, pur non menzionando espressamente la leale collaborazione, ma richiamando l'esigenza di coordinamento tra le competenze dei diversi enti (a ulteriore riprova dello stretto legame intercorrente tra tali categorie)⁵⁹, la Corte giunse, per la prima volta, ad una soluzione che sarebbe diventata, negli anni successivi,

STA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, spec. 101 ss.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., spec. 31 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Milano, 2018, spec. 83 ss.; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018, spec. 79 ss.

⁵⁶ Cfr. sent. n. 49/1958, con la quale il Giudice delle leggi, premettendo l'anzidetto richiamo alle esigenze di collaborazione tra enti, dichiarò l'illegittimità di alcune norme di una legge della Regione Sardegna in materia di pesca, rilevando che nei «campi d'attività mista» in cui Stato e Regione esercitano «funzioni diverse sullo stesso bene», può sembrare «più prudente che [...] la Regione prenda magari l'iniziativa di un'adeguata disciplina legislativa statale (art. 121 della Costituzione), piuttosto che correre il rischio di legiferare invano, fuori del campo della propria competenza».

⁵⁷ Cfr., ad es., le sentt. nn. 67 e 68/1962, 80/1963 e 1 e 105/1968. Dissonante rispetto alle altre decisioni del tempo, come rileva A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 425, nt. 26, è invece la sent. n. 120/1966, con cui la Corte costituzionale risolse un conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato, sorto a seguito di un decreto del Ministro delle finanze che aveva disposto che il servizio di riscossione dell'imposta generale sull'entrata, delle tasse di pubblico insegnamento e di quelle inerenti alla pubblica istruzione e alle concessioni governative, svolto fino ad allora dall'ufficio di registro di Palermo, passasse al primo ufficio del registro per l'imposta generale sull'entrata di Roma. In quell'occasione, la Corte, nel riconoscere la competenza dello Stato ad effettuare il trasferimento, affermò che non poteva non rilevarsi come il provvedimento impugnato apparisse emesso senza che la Regione fosse stata prima sentita o avvisata: «con ciò – aggiunse l'organo di giustizia costituzionale – indubbiamente si sono offesi quei principi di correttezza sui quali, anche se la loro violazione nel caso non assurge a vizio di legittimità, devono riposare in concreto i rapporti fra lo Stato e le Regioni». Si faceva, dunque, riferimento non già a esigenze di collaborazione o di coordinamento, bensì a «principi di correttezza», la cui violazione, peraltro, non veniva ritenuta idonea a configurare un vizio di legittimità costituzionale.

⁵⁸ Cfr. sent. n. 116/1967, punto 2 del *Cons. in dir.*

⁵⁹ In precedenza, nella sent. n. 174/1970, la Corte aveva precisato che il coordinamento, quando necessario, richiede «la collaborazione di distinti organi dei due enti, nelle varie forme che valgono a realizzarla: quali il previo concerto, o il nulla osta, o il parere favorevole».

una delle più frequenti modalità applicative del principio in esame⁶⁰. Nell'occasione,risolvendo un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione⁶¹, la Corte rilevò in particolare che, pur dovendosi ritenere trasferiti alle Regioni i poteri urbanistici, il loro esercizio incontrava comunque «un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati»; e concluse affermando che «competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive»⁶².

Nella giurisprudenza degli anni immediatamente successivi, la Corte esplicitò anche il fondamento costituzionale della leale collaborazione, dapprima identificandolo nell'art. 97, quel «buon andamento della Pubblica amministrazione» che impone «una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti»⁶³, poi individuandolo nell'art. 5 Cost. e, dunque, nella dialettica tra unità e autonomia che dà contenuto a tale principio fondamentale⁶⁴. La ricerca di un fondamento costituzionale ha fatto seguito alle prime applicazioni di un principio progressivamente emerso per via giurisprudenziale, in quanto rispondente alle esigenze elementari di un ordinamento articolato in più entità territoriali bisognose di coordinamento. La base costituzionale, sul piano dei principi fondamentali, è stata individuata, quindi, nella previsione della stessa struttura istituzionale dell'ordinamento repubblicano, nel «tipo» di Stato.

D'altro canto, il principio in questione, quanto agli effetti sui rapporti tra centro e periferia, possiede, per così dire, un «doppio volto», potendo costituire un freno a dinamiche di centralizzazione esasperata delle competenze ma anche, in senso inverso, traducendosi agevolmente in uno strumento idoneo a veicolare le stesse funzioni degli enti periferici verso il centro⁶⁵.

⁶⁰ Cfr., in tal senso, per tutti M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1321.

⁶¹ Nell'occasione, i giudici costituzionali dichiararono che non spettava alla Regione Lazio approvare il piano regolatore del Comune di Sabaudia, senza che, nelle parti in cui esso comprendeva zone incluse nel Parco nazionale del Circeo, fosse previamente intervenuta un'intesa con i competenti organi dello Stato.

⁶² Cfr. sent. n. 175/1976, punto 3 del *Cons. in dir.* Ulteriori riferimenti degni di nota sono contenuti in altre pronunce successive, come la n. 219/1984, nella quale il Giudice delle leggi fa un generico richiamo a un «modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (sent. n. 219/1984, punto 18 del *Cons. in dir.*); la n. 94/1985, in cui – facendosi riferimento allo specifico settore della tutela del paesaggio – si sottolinea l'importanza di una comparazione e di un bilanciamento di interessi pubblici «rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta», restando pur fermo il riparto delle competenze costituzionalmente disposto (sent. n. 94/1985, punto 3 del *Cons. in dir.*); o ancora le sentt. nn. 187 e 359/1985, in cui compaiono i primi espressi richiami al «principio collaborativo» o «principio di leale cooperazione» (rispett. sentt. n. 187/1985, punto 2 del *Cons. in dir.*, e n. 359/1985, punto 4 del *Cons. in dir.*; si è detto dell'uso promiscuo dei termini «collaborazione» e «cooperazione» riscontrabile nella giurisprudenza), principio che, in alcune decisioni di qualche anno dopo, sarebbe stato incluso tra quei «valori fondamentali» cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e Regioni (sent. n. 177/1988, punto 5.2 del *Cons. in dir.*) e poi finalmente qualificato come «principio costituzionale» (sent. n. 550/1990, punto 3 del *Cons. in dir.*).

⁶³ Così sent. n. 139/1990, punto 11 del *Cons. in dir.*

⁶⁴ Cfr. sentt. nn. 19/1997, punto 3 del *cons. in dir.*, e 242/1997, punto 4 del *Cons. in dir.*

⁶⁵ Pertanto, sotto tale punto di vista, la leale collaborazione presenta un carattere analogo alla sussidiarietà, nella quale si è visto un criterio «bivalente» o «bidirezionale», potendo essa operare in una duplice direzione: «dallo Stato alla Regione» e viceversa (così A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, cit., 1086).

La circostanza che, con la riforma del 2001, la leale collaborazione abbia trovato espresso riconoscimento in Costituzione soltanto tra le previsioni dedicate all'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo non ha certo impedito alla Corte di riconoscere al relativo principio un ben più ampio spazio applicativo⁶⁶. Si può rilevare, anzi, che la leale collaborazione è stata evocata nella definizione di quasi tutti i paradigmi elaborati dalla giurisprudenza per dirimere le tantissime controversie sorte tra Stato e Regioni e sottoposte al sindacato del Giudice delle leggi. Un sindacato al quale non è integralmente imputabile l'orientamento centralista seguito dalla dinamica istituzionale degli ultimi anni, essendo stato, piuttosto, il legislatore statale ad aver impresso al sistema tale «*direzione generale*»⁶⁷. Giudizio, quest'ultimo, nel complesso, condivisibile, anche se, il più delle volte, il principio di leale collaborazione sembrerebbe aver agevolato la stessa riallocazione al centro di competenze amministrative e legislative che il dettato costituzionale novellato rimetteva agli enti regionali. Tale è la conclusione che scaturisce dall'esame della giurisprudenza in cui hanno preso forma i predetti paradigmi, a cominciare da quella in cui è stata definita la «sussidiarietà legislativa» (o «chiamata in sussidiarietà» o «avocazione in sussidiarietà»)⁶⁸, la cui parabola risulta particolarmente significativa. Nelle prime pronunce con le quali si è dato applicazione a tale meccanismo, la Corte ha precisato che l'eventuale esercizio da parte dello Stato di competenze legislative esclusive in materie di potestà concorrente, motivato dalla riallocazione al centro, in via sussidiaria ex art. 118, comma 1, Cost., di funzioni amministrative prima esercitate dalle Regioni, trovava giustificazione nell'esigenza di rispettare il principio di legalità⁶⁹, e poteva avere luogo, in deroga al riparto delle competenze legislative delineato dal Titolo V, soltanto se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato» fosse «proporzionata», non risultasse «affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità», e fosse «oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»⁷⁰.

L'adozione di uno strumento collaborativo quale l'intesa era, dunque, posta come una delle condizioni (insieme al doveroso rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza) per l'assunzione a livello statale di competenze legislative regionali, nel contesto di una «concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza», alla luce

⁶⁶ Peraltro, in merito all'applicazione dei poteri sostitutivi ex art. 120, co 2, Cost., la Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare l'importanza di rispettare il principio di leale collaborazione «all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni»: così sent. n. 171/2015, punto 4.2 del *Cons. in dir.*; ma nello stesso senso v. già, tra le tante, le sentt. n. 43, 172, 173 e 227/2004. E ancora la medesima condizione è stata prevista per l'esercizio di poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti locali: cfr., sul punto, G. FALCON, *Le funzioni amministrative*, in R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 276 s. Più in generale, in tema, cfr. C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.

⁶⁷ G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4/2012, 780 s.

⁶⁸ Cfr., per tutti, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, spec. 75 ss.

⁶⁹ ...il quale, afferma la Corte, imponendo che «anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto»: sent. n. 303/2003, punto 2.1 del *Cons. in dir.*

⁷⁰ Cfr. sent. n. 303/2003, punto 2.2 del *Cons. in dir.*

della quale l'esigenza di esercizio unitario che consentiva di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, poteva aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefigurasse un *iter* in cui assumessero il «dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale», ovverosia le intese, da condursi in base al «principio di lealtà»⁷¹.

Lo schema inizialmente richiamato è, dunque, quello dell'intesa "forte", un accordo il cui mancato raggiungimento costituisce un «ostacolo insuperabile» alla conclusione del procedimento stesso⁷². Peraltro, appare degno di nota che, nell'affermare tale indirizzo, la Corte avesse riconosciuto che l'importanza di dare seguito ad attività collaborative come quelle prefigurate derivava soprattutto dalla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»⁷³, formula successivamente ripetuta nelle varie pronunce con cui si è applicato il paradigma in esame, fino quasi a diventare una «clausola di stile»⁷⁴.

In un secondo momento, tuttavia, a fronte della necessità di superare situazioni di stallo nei procedimenti decisionali nei quali fosse prevista la partecipazione delle Regioni, attraverso le predette forme collaborative, la Corte ha ritenuto non illegittime norme che attribuivano allo Stato il potere decisionale ultimo, anche in casi di mancato raggiungimento dell'intesa. Più precisamente, il Giudice delle leggi, se da un lato ha ritenuto incostituzionali discipline che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, contenevano la «drastica previsione» della decisività della volontà statale, dall'altro lato ha precisato che l'importante era che l'atto fosse frutto di una «codecisione paritaria», attraverso la previsione, in caso di dissenso, di «idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze»⁷⁵.

Nella più recente giurisprudenza, pertanto, posto che l'adozione in via unilaterale dell'atto da parte dello Stato non può risolversi nella «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», il che comporterebbe il sacrificio della sfera di compe-

⁷¹ Cfr. ancora sent. n. 303/2003, punto 2.2 del *Cons. in dir.*; cfr., in tal senso, anche le sentt. nn. 6/2004; 62 e 383/2005.

⁷² Cfr. sent. n. 6/2004, punto 7 del *Cons. in dir.*; ma v. anche sent. n. 121/2010.

⁷³ Cfr. sent. n. 6/2004, punto 7 del *Cons. in dir.*

⁷⁴ Così, G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *www.questionegiustizia.it*, 23 gennaio 2017.

⁷⁵ Cfr., in tal senso, sentt. n. 339/2005, punto 3 del *Cons. in dir.*; n. 24/2007, punto 2 del *Cons. in dir.*; n. 121/2010, punto 19.1.3 del *Cons. in dir.*; n. 33/2011, punto 7.1.2 del *Cons. in dir.* Si trattava di procedure come, ad esempio, quella prefigurata dall'art. 11 del d.lgs. n. 31/2010, su cui si è pronunciata la Corte con la sent. n. 33/2011. Nel caso di specie, era stata definita una procedura intesa a superare situazioni di stallo tra Stato e Regioni nel procedimento di certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti nucleari, la quale prevedeva la nomina di un comitato interistituzionale a composizione paritaria, il cui scopo era proprio quello di giungere all'accordo, e, in caso di esito negativo, l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, cui avrebbe dovuto prendere parte il Presidente della Regione interessata. Nell'occasione la Corte ha ritenuto che tale meccanismo fosse rispettoso delle prerogative regionali (punto 7.1.2 del *Cons. in dir.*). Si veda anche la sent. n. 165 dello stesso anno e la n. 179/2012, che, pur approdando a un diverso esito (dichiarando l'illegittimità delle norme statali che contemplavano il possibile superamento dell'intesa, poiché configuravano la «drastica previsione» della decisività di una sola parte), hanno ribadito quanto affermato nella n. 33/2011.

tenza regionale in violazione del principio di leale collaborazione⁷⁶, il superamento dell'intesa richiede l'assolvimento dell'onere incombente sulle parti di «sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento»⁷⁷. In tale prospettiva, appare censurabile – e tale da giustificare le predette procedure alternative all'intesa – l'adozione, da parte delle Regioni, di condotte «meramente passive», caratterizzate dall'«assenza di ogni forma di collaborazione», che si traducano «in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa»⁷⁸.

Un altro paradigma che il principio in esame ha contribuito a conformare è quello dell'«intreccio», situazione riscontrabile nelle ipotesi in cui le competenze legislative di Stato e Regioni si intersechino a tal punto da non consentire una netta demarcazione delle rispettive sfere di competenza. In tali casi, com'è noto, la Corte ha affermato che si debba applicare il «criterio di prevalenza», verificando quale sia la materia e, dunque, la competenza (statale o regionale) rilevante nel caso di specie; qualora ciò non sia possibile, l'attrazione delle funzioni da parte dello Stato deve comunque avere luogo prevedendo adeguati meccanismi cooperativi⁷⁹. Anche in tal caso, la partecipazione della Regione al procedimento decisionale dello Stato, in nome del principio collaborativo, consente, di fatto, un ulteriore accentramento delle competenze amministrative e legislative.

Una considerazione in parte analoga può essere svolta riguardo a un altro paradigma ricorrente in giurisprudenza: quello denominato della «forte incidenza» che l'esercizio di al-

⁷⁶ Cfr. sentt. nn. 179/2013 e 39/2013.

⁷⁷ Cfr. sent. n. 239/2013, punto 3 del *Cons. in dir.*, con la quale la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata, in riferimento all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione, dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83/2012 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012, il quale, nel modificare la disciplina inerente al settore energetico (e, in particolare, la legge n. 239/2004), aveva previsto la possibilità di superare le intese richieste ai fini dell'esercizio delle funzioni statali che incidessero su materie di competenza regionale, nel caso di perdurante inerzia delle stesse amministrazioni regionali, affidando, in tali ipotesi, al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di provvedere, ma con la partecipazione della Regione interessata. In senso analogo cfr. anche sent. n. 142/2016.

Nella sent. n. 7/2016, confermando pur sempre l'indirizzo sopra delineato, la Corte ha invece dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme del decreto-legge n. 133/2014 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 164/2014, nella parte in cui non prevedevano l'intesa con la Regione interessata ai fini dell'approvazione dei progetti relativi alle opere pubbliche, né che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenisse d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, né ancora il parere della Regione sui contratti di programma tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

⁷⁸ Cfr. ancora sent. n. 239/2013, punto 3 del *Cons. in dir.*

⁷⁹ Cfr., in tal senso, *ex plurimissentt.* nn. 50, 219 e 231/2005; 88 e 339/2009; 278/2010; 33/2011 e, in dottrina, R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 618 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, *ivi*, 2-3/2011, 341 ss.; M. CECCHETTI, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, *ivi*, 5/2011, 1064 ss.; S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 403 ss.; ID., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in J.M. CASTELLÀ-ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOCCHI-G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e accordi intergovernativi*, cit., 245 ss.

cune funzioni legislative di competenza esclusiva dello Stato avrebbe sulle funzioni regionali⁸⁰. In presenza di tale condizione, infatti, la Corte ha affermato, in diverse occasioni, che, ferma restando la competenza statale, sussiste pur sempre la necessità che le scelte, «almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori», nel rispetto del principio di leale collaborazione⁸¹. Benché questa volta si tratti per lo più di materie di potestà esclusiva dello Stato, il richiamo al principio di leale collaborazione appare come il riflesso dell'interpretazione marcatamente estensiva data dalla stessa giurisprudenza costituzionale ad alcune delle etichette contenute nell'art. 117, co. 2, Cost. [soprattutto quelle della determinazione dei livelli essenziali di cui alla lett. m) e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui alla lett. s)] o al ruolo dello stesso legislatore statale nell'esercizio della potestà concorrente ex art. 117, co. 3, Cost. con particolare riguardo al coordinamento della finanza pubblica⁸².

Sul piano funzionale, la categoria della leale collaborazione è, dunque, servita più che altro a legittimare una progressiva erosione delle competenze amministrative e legislative regionali e anche quando ha agito come limite all'esercizio di competenze statali, ciò è avvenuto nel contesto di una ricostruzione estensiva di queste ultime.

6. Leale collaborazione e funzione legislativa: quali sviluppi dopo la sent. n. 251/2016?

Anche la più recente giurisprudenza, che ha per la prima volta esteso al procedimento di formazione di atti normativi di rango primario (nello specifico, i decreti legislativi) i vincoli derivanti dal principio di leale collaborazione, è stata letta come un'ulteriore opportunità per il legislatore statale di ampliare i propri ambiti d'intervento. Com'è noto, con un inatteso *revirement*, la Corte, con la sent. n. 251/2016, ha dichiarato l'illegittimità di alcune previsioni normative della legge n. 124/2015, contenente deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nella parte in cui prevedevano che i relativi decreti legislativi dovessero essere adottati previa acquisizione di parere, anziché di intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, a seconda della materia di riferimento delle norme censurate⁸³. Fino a quel momento, il Giudice delle leggi aveva sempre escluso,

⁸⁰ Su tale paradigma cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 431 ss.; Id., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, cit., 248.

⁸¹ Sent. n. 88/2003, punto 4 del *Cons. in dir.*

⁸² Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 232/2009, 134/2006, 250 e 251/2009, 8/2011, 297/2012.

⁸³ Sul carattere innovativo della pronuncia cfr. J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn.dir.amm.*, 2016, 705 ss.; A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può fermare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 1 ss.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit.; G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, 125 ss. 2 febbraio 2017; Id., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J.M. CASTELLÀ-ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOCCHI-G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., spec. 287 ss.; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, 2017, I. c. 473; A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collabo-*

per mancanza di un fondamento costituzionale, l'obbligo di definire procedure legislative ispirate alla leale collaborazione⁸⁴; e tale indirizzo era stato espressamente affermato anche riguardo ai decreti legislativi⁸⁵.

Nell'occasione, dopo aver riscontrato l'esistenza di un'ipotesi di «intreccio» di competenze, nella quale appariva impossibile risolvere la questione applicando il «criterio di prevalenza», e dopo aver individuato nello strumento dell'intesa e nel sistema delle Conferenze le forme espressive più efficaci del principio in questione, la Corte è quindi giunta alla conclusione che, pur avendo affermato più volte che il predetto principio non si impone al procedimento legislativo, «là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa»⁸⁶.

Il meccanismo collaborativo che, invece, era stato previsto dalle norme impugnate era esclusivamente quello del parere della Conferenza unificata ex art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, il quale, oltre a richiedere un termine eccessivamente breve⁸⁷, non appariva idoneo, secondo la Corte, ad assicurare «un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie».

Diverse critiche sono state mosse a tale decisione, della quale, tuttavia, come subito si dirà, la Corte stessa, in alcune pronunce successive, ha fortemente ridimensionato la portata.

Così, in particolare, si è messo in dubbio che, nel caso di specie, fosse indispensabile richiamare il paradigma dell'«intreccio» di competenze, rilevandosi che, «di fronte ad articolate norme di delega, parimenti complesse», il Giudice delle leggi non vi aveva mai fatto ricorso⁸⁸. Come in altri casi analoghi, la Corte avrebbe potuto scrutinare, pertanto, «ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale»⁸⁹.

razione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, in *www.federalismi.it*, 19/2017, 1 ss.; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 79 ss. *Contra* S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Quad. cost.*, 2017, 119 ss.

⁸⁴ Cfr., tra le tante, le sentt. nn. 437/2001; 196/2004; 31 e 272/2005; 133/2006; 98, 387 e 401/2007; 9, 159, 371/2008; 225, 249, 284, 298/2009; 16, 100, 112 e 278/2010; 33 e 79/2011; 63/2013; 250/2015; 43 e 65/2016.

⁸⁵ Cfr., in particolare, le sentt. nn. 401/2007, punti 5.3 e 5.4 del *Cons. in dir.*; 225/2009, punto 6.1 del *Cons. in dir.*; ma già la sent. 196/2004, punto 27 del *Cons. in dir.*, ove si faceva riferimento ampiamente alle «procedure legislative», e la sent. n. 79/2011, nella quale si richiamava l'intera categoria degli «atti legislativi». Sul punto cfr. ora A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015, 132.

⁸⁶ Sent. n. 251/2016, punto 4.1.1 del *Cons. in dir.*

⁸⁷ Il termine era di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo avrebbe comunque potuto procedere.

⁸⁸ Così G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 296, il quale richiama i casi del Codice dei contratti pubblici (sent. n. 401/2007), dell'ambiente (sent. n. 225/2009) e del turismo (sent. n. 80/2012).

⁸⁹ *Ibid.*

Si è detto che il mutamento d'indirizzo avrebbe fatto leva su un'«ipotesi eccezionale dai contorni indefiniti»⁹⁰ (quella appunto in cui «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse»), la quale non sembra presentare differenze rilevanti rispetto ai casi in cui altri atti legislativi (come leggi o decreti-legge) intervengano in settori caratterizzati da un «intreccio di competenze».

Si è rilevato, inoltre, che, argomentando la necessità di assicurare una più intensa applicazione al principio di leale collaborazione non già sulla base del tipo di procedimento riguardato (amministrativo, anziché legislativo) ma sul tipo di attività di volta in volta esercitata (nel senso che i più efficaci strumenti cooperativi si imporrebbero in tutti i casi di attuazione della normativa censurata, indipendentemente dalla circostanza che quest'ultima abbia luogo con atti di natura amministrativa o con decreti legislativi), si rischia di svilire la natura di atto avente forza di legge dello stesso decreto legislativo⁹¹.

Incertezze sono sorte, poi, in merito all'impatto della pronuncia sui decreti delegati già emanati in attuazione della legge n. 124/2015 e, più ampiamente, sul sistema delle fonti. Nell'ultimo punto del *Considerato in diritto* della sent. n. 251, la Corte ha, infatti, affermato che le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione, erano circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124/2015, oggetto del ricorso, e non si sarebbero estese alle relative disposizioni attuative. Nel caso d'impugnazione di tali disposizioni, si sarebbe dovuto accertare, secondo la Corte, «l'effettiva lesione delle competenze regionali», anche alla luce delle «soluzioni correttive» che il Governo avesse ritenuto di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione. Tale passaggio, probabile esito del compromesso tra le diverse posizioni dei componenti il Collegio⁹², è stato criticato da chi ha rilevato come, nel caso di specie, ricorressero i presupposti per la declaratoria d'illegittimità consequenziale ex art. 27, secondo periodo, della legge n. 87/1953⁹³.

⁹⁰ Così G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit.; ma nello stesso senso già J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 706.

⁹¹ Così ancora G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit.

⁹² Cfr., in tal senso, E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 gennaio 2017, 3.

⁹³ Al riguardo si può rilevare, tuttavia, che, a prescindere da ogni altra considerazione che si possa svolgere in merito, è nota la prudenza della Corte nel far uso di questo strumento in tale sede processuale: cfr. E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione della illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 375 ss., la quale riprende il titolo di un celebre contributo di C. ESPOSITO, *Della «prudenza» nelle dichiarazioni di illegittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1961, 6 ss. Per una considerazione analoga relativamente alla mancata pronuncia d'illegittimità consequenziale dei decreti legislativi emanati nella sent. n. 251/2016 v. già G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., del quale si v. anche *Il seguito della sent. n. 251/2016 della Corte costituzionale fra «suggerimenti», «correzioni» e nuove impugnative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2017, 290 s.; in senso critico, sul punto, anche P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Apunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2017, spec. 12.

Sulle applicazioni dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87/1953 nei giudizi in via principale sia consentito rinviare anche al mio *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Manelli, 2008, 247 ss.

Per far fronte a siffatta situazione, il Governo, anche seguendo l'indicazione contenuta in un parere del Consiglio di Stato⁹⁴, ha adottato alcuni decreti "correttivi" che, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e in Conferenza unificata, hanno modificato i decreti legislativi già emanati in attuazione della legge n. 124⁹⁵. A prescindere dalla questione inerente all'idoneità di tali atti a sanare i vizi dei precedenti decreti⁹⁶, com'era stato previsto, anche in conseguenza di siffatti interventi, il contenzioso, che nel frattempo era stato instaurato sulla base di alcuni ricorsi regionali avverso i primi decreti attuativi della legge n. 124, si è estinto⁹⁷.

L'impatto della decisione, su questo versante, appare piuttosto ridotto. Impressione, questa, che sembra essere confermata anche da alcune sentenze successive, nelle quali la Corte ha ridimensionato notevolmente la portata delle affermazioni contenute nella pronuncia. Così, in particolare, nelle sentt. n. 280/2016 e 192/2017, il Giudice delle leggi ha confermato l'indirizzo secondo il quale le procedure di leale collaborazione tra Stato e Regioni non trovano applicazione nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ribadendo che tale esclusione vale a maggior ragione per i decreti-legge, la cui adozione è subordinata alla mera sussistenza dei «casi straordinari di necessità e d'urgenza»⁹⁸.

Se, dunque, il principio enunciato nella sent. n. 251/2016 trova applicazione esclusivamente nel contesto del rapporto tra legge delega e decreto legislativo è, altresì, probabile che, anche in questo caso, la Corte finirà con l'intendere l'accordo richiesto ai fini

⁹⁴ Si tratta del parere del 17 gennaio 2017, n. 83, del Consiglio di Stato, Commissione speciale, sul quale cfr., in particolare, G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., del quale si v. anche *Il seguito della sent. n. 251/2016 della Corte costituzionale fra "suggerimenti", "correzioni" e nuove impugnative*, cit., 287 ss.; S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia "a pezzi": tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione*, in *www.federalismi.it*, 20/2017, spec. 16 ss.

⁹⁵ Si tratta, in particolare, dei decreti legislativi nn. 74 e 75/2017, approvati dopo aver acquisito l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nel settore di cui al decreto legislativo n. 116/2016 (materia del licenziamento disciplinare); del decreto legislativo n. 100/2017, adottato dopo aver acquisito l'intesa della Conferenza unificata sul d.lgs. n. 175/2016 (in materia di società a partecipazione pubblica) e sulle integrazioni e modifiche apportate a quest'ultimo dal medesimo decreto n. 100; del d.lgs. n. 126/2017, approvato dopo aver acquisito l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul d.lgs. n. 171/2016 (in materia di dirigenza sanitaria) e sulle integrazioni e modifiche apportate a quest'ultimo dal medesimo decreto n. 126; del d.lgs. n. 117/2017, approvato dopo aver acquisito l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul d.lgs. n. 179/2016 (in materia di codice dell'amministrazione digitale).

⁹⁶ Sul punto cfr., per tutti, G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 303 ss.

⁹⁷ Così è avvenuto per il giudizio vertente sul decreto legislativo n. 179/2016, che, tuttavia, riferendosi all'art. 1 della legge delega n. 124/2015 (non toccato dalla declaratoria d'incostituzionalità contenuta nella sent. n. 251/2016), sembrava comunque destinato ad una pronuncia d'infondatezza (cfr., in tal senso, G. D'AMICO, *Il seguito della sent. n. 251/2016 della Corte costituzionale fra "suggerimenti", "correzioni" e nuove impugnative*, cit., 294); v. ord. n. 97/2018, con cui la Corte ha dichiarato estinto, per rinuncia della Regione ricorrente, il suddetto processo; e successivamente ord. nn. 108 e 162/2018.

⁹⁸ Cfr. sentt. nn. 280/2016, punto 3 del *Cons. in dir.*, e 192/2017, punto 8.3.1.1 del *Cons. in dir.* Ancor più esplicitamente, nella sent. n. 237/2017, la Corte ha precisato che, «se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto» (punto 9 del *Cons. in dir.*).

dell'esercizio dell'attività legislativa delegata in settori caratterizzati da un «intreccio» di competenze statali e regionali come un'intesa "debole", superabile attraverso la predisposizione di strumenti di partecipazione alternativi⁹⁹.

Quel che rileva ai nostri fini è che anche in questo recente indirizzo giurisprudenziale, che sembrerebbe privilegiare le esigenze dell'autonomia regionale, si è intravisto il pericolo di una paradossale «eterogenesi dei fini»¹⁰⁰, che potrebbe verificarsi allorché il legislatore statale utilizzasse lo strumento della delega legislativa, pur supportato dalle previsioni di strumenti idonei a consentire la partecipazione delle Regioni, per acquisire ulteriori spazi d'intervento sottraendoli al legislatore regionale.

7. Il nodo della mancanza di una Camera rappresentativa delle Regioni, il ruolo del sistema delle Conferenze e la possibile attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001

Dalla ricostruzione svolta si evince come il principio di leale collaborazione abbia finito con l'agevolare una progressiva erosione delle competenze amministrative e legislative regionali, consentendo lo sviluppo della sussidiarietà in senso prevalentemente unidirezionale (dalla periferia al centro). Si è così affermata una sorta di "cedevolezza negoziabile" delle stesse competenze regionali (sia di quelle amministrative sia di quelle legislative, in base ad un singolare «parallelismo rovesciato»¹⁰¹), che ha accentuato l'ispirazione centralista dell'assetto istituzionale. Le ragioni di tale processo risiedono, come si è anticipato, anche, e soprattutto, nell'incompletezza del quadro costituzionale e segnatamente nella carenza di strutture istituzionali adeguate ad assicurare una piena partecipazione degli enti regionali ai processi deliberativi dello Stato.

⁹⁹ Qualificano l'intesa richiesta nella sent. n. 251/2016 come "debole", tra gli altri, E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, cit., 2.; A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 7 s.; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit.; G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 296 s.; *contra* S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, cit., 122.

Sulla difficoltà di definire la categoria dell'intesa "debole" cfr., per tutti, A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra "intese deboli" e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, 3908 s. e, da ultimo, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, *ivi*, 2016, 15 ss.

¹⁰⁰ Così G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 298 s.; nello stesso senso anche G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit.

¹⁰¹ Di «parallelismo rovesciato» si era parlato, com'è noto, a proposito dell'effetto prodotto dai trasferimenti delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni dagli anni '70 in poi; poiché, infatti, i decreti che avevano effettuato i tali trasferimenti avevano ridefinito anche le materie di competenza legislativa delle Regioni, si era prodotto un paradossale capovolgimento del «principio del parallelismo» che orientava il rapporto tra funzioni legislative e funzioni amministrative in base al disposto del vecchio art. 118 Cost. prima della novella del 2001. In forza di quest'ultimo, le Regioni esercitavano le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui avevano la potestà legislativa concorrente ex art. 117 Cost. Per effetto dei trasferimenti, invece, era adesso la funzione legislativa a "seguire" quella amministrativa, risultandone fortemente condizionata: cfr., sul punto, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Milano, 2008, 206 s. Un analogo capovolgimento sembra essersi prodotto attraverso il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà».

Appare difficile negare, del resto, che la riforma costituzionale del 2001 sia stata pensata in funzione di un successivo suo “completamento” attraverso la ridefinizione della struttura bicamerale del Parlamento; circostanza che, com'è noto, non si è ancora verificata. Lo stesso art. 11 della legge cost. n. 3/2001, nel prevedere la possibilità, per i regolamenti parlamentari, di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, qualificava sostanzialmente come “transitoria” tale soluzione, precisando che essa poteva avere luogo «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione».

In realtà, l'idea che il tipo di organizzazione e le modalità di funzionamento dell'organo parlamentare non siano soddisfacenti per le esigenze del sistema istituzionale italiano non è certo recente, visto che, com'è stato osservato, «il bicameralismo costituisce uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana»¹⁰². È noto che, in generale, la struttura bicamerale dell'organo legislativo o, più ampiamente, il bicameralismo, inteso come una «tecnica organizzativa volta a raggiungere fini determinati attraverso specifiche soluzioni strumentali»¹⁰³, possono assicurare la rappresentanza politica di interessi diversi, consentendo agli stessi d'incidere sui procedimenti deliberativi statali¹⁰⁴. Le esigenze alle quali si è inteso rispondere con tale tecnica vanno dalla diversificazione della rappresentanza sul piano sociale, territoriale, economico-professionale o culturale al “raffreddamento” della stessa «nei suoi tratti più radicali», posto che la seconda Camera, rallentando i tempi di decisione, consentirebbe una maggiore ponderazione degli atti legislativi; e ancora dalla «correzione degli effetti troppo unilaterali» del meccanismo in esame, mediante l'immissione in Parlamento di personale diversamente qualificato ma non di stretta derivazione politico-partitica, al miglioramento del processo decisionale parlamentare attraverso una sua più razionale ed efficiente articolazione¹⁰⁵. Se è vero che tali esigenze non si escludono necessariamente a vicenda, potendo il bicameralismo, nelle sue concrete declinazioni, soddisfarne simultaneamente più di una, è anche vero che non è dato riscontrare forme reali di attuazione del principio in questione che risultino in grado di rispondere adeguatamente a tutte le istanze possibili.

Il bicameralismo perfetto italiano è, com'è noto, frutto, per un verso, di un faticoso compromesso raggiunto in Assemblea costituente e, per altro verso, d'interventi successivi che hanno eliminato i pochi elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento¹⁰⁶. La

¹⁰² A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 2003, 37.

¹⁰³ G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere. Art. 55-63*, t. 1, Bologna-Roma, 1984, 5 ss.

¹⁰⁴ Sulla distinzione tra bicameralismo e principio bicamerale cfr. ora F. PALERMO-M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013, 5 ss.

¹⁰⁵ Così S. SICARDI, *Il bicameralismo. Percorsi e vicende*, in M. CAVINO-L. CONTE-L. IMARISIO-S. SICARDI-G. SOBRINO-C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, 2017, 62.

¹⁰⁶ Sull'opzione per il bicameralismo in Costituente v. ora M. RUBECHI, *La forma di governo dell'Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, cit., spec. 194 ss. Per una ricostruzione delle vicende del bicameralismo italiano si rinvia, tra gli altri, a L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, spec. 11 ss. e S. SICARDI, *Il bicameralismo*, cit., 61 ss. Per un'analisi

sua riforma e, in particolare, la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle Regioni (o, più ampiamente, delle autonomie) sono state proposte da diversi progetti, fino al testo di legge costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nella scorsa legislatura e rigettato con il referendum del 4 dicembre 2016¹⁰⁷. Al di là delle critiche anche radicali che sono state mosse a tale progetto¹⁰⁸, un carattere evidente della fisionomia che il nuovo Senato avrebbe assunto, qualora il testo avesse ottenuto l'approvazione referendaria, era la sua *indeterminatezza*. Com'è stato rilevato, infatti, non era dato stabilire quale sarebbe stato il *cleavage* dominante nella dinamica interna al nuovo organo: territoriale, politico o istituzionale¹⁰⁹. Nel Senato disegnato dal testo di riforma del 2016, infatti, si sarebbero potute determinare contrapposizioni rispettivamente in base ai diversi partiti politici di affiliazione dei senatori, oppure in base alla Regione di provenienza o ancora alle categorie di istituzioni di appartenenza (prevedendosi che i senatori potessero essere o consiglieri regionali o sindaci)¹¹⁰. Da un lato, si manteneva il divieto di mandato imperativo per tutti i parlamentari (com-

comparata F. PALERMO-M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, cit.

¹⁰⁷Sui progetti che hanno preceduto il Testo di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 e rigettato nel referendum del 4 dicembre 2016, cfr., per tutti, G. SOBRINO, *Il percorso delle riforme costituzionali*, in M. CAVINO-L. CONTE-L. IMARISIO-S. SICARDI-G. SOBRINO-C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016)*, cit., 15 ss.

Numerosi sono, poi, gli scritti riguardanti il progetto di riforma del 2016: oltre ai contributi pubblicati nel sopra citato volume cfr., tra gli altri, P. COSTANZO-A. GIOVANNELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.d.l. "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015; i contributi di G. FALCON, A. AMBROSI, L. ANTONINI, S. BARTOLE, R. BIFULCO, R. BIN, P. CARETTI, E. CATELANI, G.C. DE MARTIN, U. DE SIERVO, G. DI COSIMO, C. FUSARO, E. GIANFRANCESCO, P. GIANGASPERO, S. PARISI, E. ROSSI, A. RUGGERI, G. TARLI BARBIERI, L. VANDELLI, L. VIOLINI, pubblicati in *Le Regioni*, 1/2015; quelli del *Focus* sulla riforma costituzionale di www.federalismi.it, 2-22/2016, e, nella medesima *Rivista*, n. 7/2016, gli interventi di B. CARAVITA, P. CARNEVALE, S. CECCANTI, U. DE SIERVO, F. FABRIZZI, T.E. FROSINI, F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, S. STAIANO, A. STERPA al Convegno su *Riformare la Costituzione: un confronto aperto*, svoltosi a Roma il 19 aprile 2016; ed ancora i contributi pubblicati nella sezione *Dibattito aperto sulla riforma costituzionale del 2016* in www.rivistaaic.it, 1-4/2016, e quelli della sezione *L'Osservatorio e il dibattito aperto sulla riforma costituzionale in itinere*, in www.osservatorioaic.it, 1-3/2016; gli scritti pubblicati nel *Forum* sulla riforma costituzionale di www.dirittiregionali.org, II/2016, e, *ivi*, III/2016, gli interventi al Seminario di studio svoltosi presso l'Università di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza, Sezione di Scienze Giuridiche e Storico-giuridiche «T. Martines», il 6 giugno 2016, su *Il referendum sulla riforma costituzionale: argomenti a confronto*; e ancora i volumi AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016; A. APOSTOLI-M. GORLANI-S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, 2016; G. CERRINA FERONI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, cit.; G. CRAINZ-C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, 2016; M. D'AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Torino, 2016; G. GUZZETTA, *Italia, si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli, 2016; S. MARINI-G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016; A. MORELLI-G. MOSCHELLA (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, 2016; S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, Torino, 2016; A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Torino, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.

¹⁰⁸ Cfr., per tutti, A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in www.rivistaaic.it, 2/2016, 1 ss.

¹⁰⁹ Cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 4/2016, spec. 8 ss.

¹¹⁰ *Ivi*, 11 s.

presi, dunque, i senatori); dall'altro lato, il nuovo art. 67 Cost. avrebbe stabilito che solo i membri della Camera (e non, dunque, quelli del Senato) avrebbero rappresentato la Nazione. E ancora il nuovo testo dell'art. 64, co.2, Cost., stabiliva che i regolamenti di entrambe le Camere dovessero garantire i diritti delle «minoranze parlamentari», mentre il solo regolamento della Camera avrebbe disciplinato lo «statuto delle opposizioni», a riprova del fatto che mentre al Senato si presupponeva l'esistenza di possibili contrapposizioni di diversa natura, alla Camera il rapporto fiduciario (dal quale il Senato sarebbe stato escluso) avrebbe presumibilmente promosso lo sviluppo di una dialettica tutta politica tra deputati di maggioranza e di opposizione¹¹¹.

Se, in generale, tra rappresentanza *politica* e rappresentanza *territoriale* non è possibile porre una netta cesura, considerato che la seconda non è qualitativamente diversa dalla prima, della quale essa funziona, più che altro, come una «modulazione» o un «correttivo»¹¹², ciò che, di fatto, rendeva il nuovo Senato una sorta di «scatola vuota», suscettibile di essere riempita dei più vari contenuti, era soprattutto la scelta, frutto di un difficile compromesso politico raggiunto tra le opposte correnti interne al partito di maggioranza relativa, di rinviare ad una successiva legge, approvata da entrambe le Camere, la determinazione delle modalità di attribuzione dei seggi e quelle di elezione dei senatori, peraltro, secondo la non chiara indicazione contenuta nel medesimo testo, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Mancava, dunque, ancora una volta, un'opzione chiara per un preciso modello istituzionale, il che avrebbe potuto consentire l'affermazione, in sede attuativa, di soluzioni molto diverse, persino antitetiche tra loro (potendosi dare tanto una designazione sostanzialmente diretta, quanto una indiretta dei membri dell'organo), potenzialmente in grado di mortificare, unitamente alle istanze di rappresentanza degli enti regionali, anche le diffuse aspirazioni alla compiuta realizzazione di un modello cooperativo di rapporti tra centro e periferia.

In assenza di una Camera rappresentativa degli enti regionali, la principale sede istituzionale nella quale si attua la cooperazione tra Stato ed enti sub-statali rimane il «sistema delle Conferenze»¹¹³, il quale, tuttavia, com'è anche dimostrato dall'analisi comparatistica¹¹⁴, costituisce una sede istituzionale per nulla alternativa ad un'eventuale Camera delle Regioni.

¹¹¹ *Ivi*, 13.

¹¹² Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III (2010), 585, nt. 283. Sul rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale cfr., per tutti, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 11 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, spec. 71 ss. Sulla natura del rapporto di rappresentanza facente capo al nuovo Senato delineato dalla riforma del 2016 si rinvia ai contributi pubblicati in C. BUZZACCHI-A. MORELLI-F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Università di Milano Bicocca, 13 giugno 2016, Milano, 2016, e, tra questi, spec. a L. BUFFONI-A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle 'istituzioni territoriali' della Repubblica*, 159 ss., e a P. FARAGUNA-G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, 249 ss.

¹¹³ ... definito dalla Corte costituzionale «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»: sent. n. 31/2006, punto 4.2 del *Cons. in dir.*

¹¹⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 233 ss.; si veda anche I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 235 ss.

Se, infatti, quest'ultima potrebbe assicurare la cooperazione tra assemblee legislative, le Conferenze (si fa riferimento ovviamente a quelle intergovernative) consentono la partecipazione degli enti sub-statali al livello degli Esecutivi; una dimensione, quest'ultima, che non può certo essere trascurata se si considera l'importanza che il Governo ha ormai da tempo assunto nella dinamica istituzionale, al controllo che tale organo esercita, di fatto, sulla maggioranza parlamentare, alla circostanza che le decisioni importanti sono assunte proprio dall'Esecutivo e che, pertanto, se si vuole garantire un'effettiva partecipazione delle Regioni ai processi decisionali centrali incidenti più o meno direttamente sugli interessi di queste ultime, è necessario che la cooperazione abbia luogo anche tra l'Esecutivo statale e quelli regionali¹¹⁵. Tale conclusione deriva, peraltro, da una precisa opzione metodologica, secondo cui i problemi inerenti alla forma di Stato, come quelli che attengono ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, devono essere affrontati senza trascurare il profilo della forma di governo degli ordinamenti interessati dall'analisi. Sarebbe certamente una ricostruzione incompleta, che condurrebbe a soluzioni scorrette e che potrebbe ispirare proposte artificiali e inadeguate, in prospettiva *de iure condendo*, quella che tenesse separate le due dimensioni.

La riforma costituzionale del 2016 non proponeva la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze; il silenzio del testo sul punto non era stato interpretato, tuttavia, come espressivo della volontà di sopprimere o di marginalizzare tale dimensione istituzionale di confronto.

Indicazioni utili all'analisi dei problemi inerenti ai suddetti organismi si ritrovano nel documento approvato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali il 13 ottobre 2016, a conclusione dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*¹¹⁶. Indagine che, da un lato, ha confermato l'importanza di tali organismi per l'attività di cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali; dall'altro, ha rivelato le carenze del sistema, richiedente, a prescindere dal fallimento del processo riformatore in concomitanza del quale la stessa indagine era stata avviata, una serie d'interventi correttivi, anche in considerazione del fatto che l'organizzazione e le funzioni delle Conferenze sono state disciplinate nel quadro costituzionale precedente la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001.

Tra i limiti degli organismi in esame sono stati sottolineati soprattutto la poca trasparenza e l'informalità dei lavori svolti dalle Conferenze, che se, da un lato, ne agevolano lo svolgimento, dall'altro si riflettono sul *deficit* di garanzie che le procedure decisionali degli organismi cooperativi in esame scontano¹¹⁷; la posizione di supremazia del Governo nelle Conferenze intergovernative, dovuta al fatto che queste ultime sono incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che si riflette nella circostanza che è sempre un mem-

¹¹⁵ Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomie regionali: un ossimoro costituzionale?*, in www.dirittiregionali.it, 1/2017, 67 s.

¹¹⁶ Cfr. *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle Conferenze'*, Doc. XVII-bis, n. 7.

¹¹⁷ *Ivi*, 16, 18 s.

bro dell'Esecutivo centrale a convocare le sedute e a fissare l'ordine del giorno delle stesse¹¹⁸; il fatto che il sistema delle Conferenze non è comunque in grado di garantire la partecipazione delle Regioni ai procedimenti di formazione delle leggi statali che riguardino ambiti d'interesse di queste ultime (l'esclusione delle procedure di leale collaborazione dal procedimento legislativo, come si è visto, è stata ribadita dalla stessa Corte costituzionale anche dopo l'eccezione introdotta con la sent. n. 251/2016)¹¹⁹.

Diverse le soluzioni proposte: si è suggerito, innanzitutto, di razionalizzare il sistema attraverso una *reductio ad unum* delle diverse Conferenze, con l'istituzione di un unico organismo, possibilmente articolato in una sede plenaria e in due sezioni distinte (una regionale e una locale)¹²⁰, o mediante la previsione di sole due Conferenze, quella Stato-Regioni e quella unificata¹²¹. Inoltre, allo scopo di ridurre la forte asimmetria tra Governo centrale e governi regionali nei lavori, si è proposto d'introdurre regole di codeterminazione del programma delle attività della Conferenza Stato-Regioni e del suo ordine del giorno da parte della Conferenza delle Regioni e del Consiglio dei ministri, rafforzando quanto già previsto dalla normativa vigente, che permette alla Conferenza di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni oggetti d'interesse regionale (art. 2, co. 4, del d.lgs. n. 281/1997). Si è suggerito d'introdurre una regola di rotazione della Presidenza o di co-presidenza¹²², oppure di prevedere un vicepresidente espresso dalle autonomie, il quale abbia il potere di concertare con il Presidente i lavori e l'ordine del giorno¹²³.

Il limite più consistente del sistema delle Conferenze rimane, tuttavia, quello della loro inidoneità ad assicurare la partecipazione degli enti sub-statali al procedimento legislativo.

¹¹⁸ *Ivi*, 50 ss.

¹¹⁹ *Ivi*, 48 ss.

¹²⁰ Soluzione proposta, in particolare, da P. CARETTI, che, riguardo a tale Conferenza unica, ha fatto riferimento allo schema seguito fin dall'inizio dell'esperienza delle Regioni a statuto speciale, con le commissioni paritetiche che hanno proceduto al trasferimento delle funzioni amministrative; ipotesi ritenuta, tuttavia, complessa da M. OLIVETTI e da L. CASTELLI, il quale ha proposto la suddivisione della predetta Conferenza unica in due sessioni: *ivi*, 49 s.

¹²¹ Quest'ultima soluzione è stata prospettata da G. CARPANI: *ivi*, 48, 50.

¹²² *Ivi*, 50 s. Per tali ultime proposte sia consentito rinviare al testo della mia Audizione del 23 marzo 2016, nell'ambito della predetta indagine, consultabile anche in www.osservatorioaic.it, 1/2016, 7. L'idea d'introdurre una regola di rotazione della presidenza o di co-presidenza era già stata avanzata da R. BIN-I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2006, 936 s.

¹²³ Quest'ultima proposta è stata avanzata da L. VANDELLI: cfr. *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 51. Nella sua audizione, inoltre, M. CECCHETTI ha sostenuto che una riforma legislativa dell'attività del «sistema delle Conferenze» potrebbe rappresentare l'occasione per una «procedimentalizzazione» della stessa, che consentirebbe di ottenere tempi certi nelle decisioni e un maggior grado di trasparenza e di pubblicità nei lavori di tali organismi: *ibid.*

Sul punto appare utile l'osservazione di E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato (e della Repubblica)*, cit., 198, il quale distingue le legittime esigenze di «trasparenza minima, essenziali per la effettiva legittimazione dell'organo soprattutto presso il sistema delle Autonomie territoriali, come nel caso della predeterminazione dei temi oggetto delle riunioni della Conferenza e, quindi, della definizione dell'ordine del giorno», dalle proposte volte ad assicurare «un tasso di formalizzazione dei modi di agire della Conferenza che finirebbe per nuocere alla sua natura di organo di confronto politico e di sede di ricerca di accordi di indubbia natura politica, tra soggetti esponenziali, si badi, degli esecutivi centrale e locali». Si riscontrerebbe – conclude l'A. – una sorta di «paradosso delle Conferenze» consistente nel fatto che se, da un lato, un certo grado d'informalità è indispensabile alla funzionalità dei lavori, un eccesso d'informalità rischia di «deprimerle dal punto di vista costituzionale, riducendone la legittimazione nel sistema dei raccordi Stato-Regioni ed autonomie locali».

Nella consapevolezza dell'impossibilità di riproporre, al momento attuale, revisioni costituzionali incidenti sulla composizione e sulle funzioni del Senato, si è così ripensato di dare attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, integrando la Commissione bicamerale per le questioni regionali¹²⁴. Tale soluzione ha suscitato, però, in dottrina diversi dubbi¹²⁵.

In primo luogo, si è osservato che il rispetto del notevole aggravamento previsto dall'art. 11 al procedimento legislativo, consistente nella necessità del voto a maggioranza assoluta dell'Assemblea, nel caso in cui la Commissione referente non si sia adeguata alle osservazioni della Commissione bicamerale integrata, verrebbe incongruamente affidato allo strumento dei regolamenti parlamentari, secondo una scelta alquanto infelice, considerato che tali fonti non riescono più da tempo a contenere gli eccessi della prassi parlamentare e, pertanto, difficilmente potrebbero imporre alle Assemblee il vincolo del parere della Commissione bicamerale integrata¹²⁶.

In secondo luogo, il suddetto aggravamento è apparso eccessivo, essendo richiesto per tutti i passaggi parlamentari e anche nell'ipotesi di *navette*¹²⁷.

In terzo luogo, si è rilevato che la limitazione dell'intervento della Commissione bicamerale integrata alle sole materie previste dall'art. 117, co. 3, e a quelle richiamate dall'art. 119 Cost. finirebbe con il portare all'interno dei lavori parlamentari «l'elemento più incerto e più generativo di contenzioso di tutto il diritto regionale»: la delimitazione delle materie e la definizione delle tecniche attraverso le quali collocare ogni legge in ciascuna di esse¹²⁸. Peraltro, si è anche detto, al riguardo, che, a distanza di diciassette anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, l'esperienza ha mostrato come le interferenze più forti non si abbiano nelle materie di competenza concorrente e in quella della finanza regionale e locale, alle quali è limitata l'applicazione della procedura prevista dall'art. 11, bensì in quelle di potestà esclusiva dello Stato (soprattutto nelle materie che legittimano l'esercizio di competenze «trasversali») e in quelle residuali delle Regioni¹²⁹. In base all'odierno diritto costituzionale vivente, gli spazi d'incidenza dell'art. 11 sarebbero estremamente ridotti, sicché, in definitiva, difficilmente, si è detto, l'attuazione di tale norma potrebbe produrre apprezzabili effetti deflattivi del contenzioso costituzionale e contribuire efficacemente all'attuazione del principio di leale collaborazione nell'ambito delle procedure legislative¹³⁰.

Se con riguardo al primo dei rilievi mossi alla proposta in esame (inerente all'insufficienza dello strumento rappresentato dal regolamento parlamentare), si può notare

¹²⁴ Cfr. *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 48 s.

¹²⁵ Dubbi in parte già manifestati nei confronti di un'analoga commissione prevista nel progetto di riforma costituzionale del 1997 a proposito della quale, come ricorda ora G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»*, in *Quad. cost.*, 4/2017, 893, I. Montanelli parlò argutamente di «due Camere e un camerino».

¹²⁶ Cfr., in tal senso, R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 793 s.

¹²⁷ Cfr. ancora R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 7/2016, 2 s.

¹²⁸ R. BIN, *Dopo il referendum*, cit., 794.

¹²⁹ Cfr. F. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 779.

¹³⁰ Cfr., in tal senso, G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 312 ss.

che in questo caso si disporrebbe di una specifica disposizione costituzionale, il cui mancato rispetto potrebbe determinare un vizio di costituzionalità delle leggi approvate, in difetto della richiesta maggioranza assoluta, senza che si fosse seguito il parere nei casi in cui questo fosse vincolante, d'altro canto non può trascurarsi il rischio, certamente non remoto, di un considerevole rallentamento delle procedure nell'*iter* di formazione delle leggi. E, tuttavia, si tratta di una eventualità che pure andrebbe ridimensionata qualora l'aggravamento di procedura risultasse davvero utile a ricondurre entro l'ambito parlamentare il confronto tra centro e periferia, con una conseguente apprezzabile deflazione del contenzioso costituzionale¹³¹. Proprio tale risultato appare però difficilmente raggiungibile, come si è detto, considerati gli ambiti d'incidenza della procedura in esame, che, per un'ormai consolidata giurisprudenza, appaiono piuttosto limitati.

Non sono mancati, in passato, tentativi di dare attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (si pensi soprattutto ai lavori del "Comitato Mancino"), che non sono andati a buon fine¹³².

Se si passano in rassegna i vari problemi che l'attuazione di tale articolo pone, tuttavia, il quadro complessivo risulta, in verità, piuttosto scoraggiante.

Quanto agli atti normativi che dovrebbero contenere la disciplina del nuovo organo, com'è stato notato¹³³, le fonti competenti non potrebbero essere soltanto i regolamenti parlamentari. Alcuni oggetti, infatti, esulano dalla sfera di competenza di questi ultimi: si pensi soltanto al regime delle incompatibilità o alla ripartizione dei rappresentanti delle autonomie tra Regioni ed enti locali, temi per cui occorrerebbe (anche) una disciplina legislativa, mentre alle fonti regionali dovrebbe spettare la regolazione dei modi di designazione dei rappresentanti delle stesse Regioni in seno alla Commissione. Se a ciò si aggiunge che difficilmente potrebbe negarsi a quest'ultima un potere di autoregolamentazione, appare evidente il rischio di una sovrapposizione di discipline non adeguatamente coordinate o, peggio, l'eventualità che l'inerzia anche solo di uno dei soggetti regolatori possa di fatto impedire l'entrata in funzione dell'organo.

Ulteriore problema da affrontare è, poi, quello della composizione della Commissione, essendo diverse le opzioni possibili e potendo rivelarsi, tale questione, generativa di accesi conflitti politici. La soluzione che valorizzerebbe al massimo il ruolo delle autonomie sarebbe certo quella della composizione paritetica ma resterebbe il nodo della componente locale, alla quale potrebbe andare un numero di rappresentanti pari o inferiore a quello delle Regioni.

¹³¹ Sul punto sia consentito rinviare al mio *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 852 ss.

¹³² Si fa riferimento, più precisamente, al lavoro istruttorio svolto dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato con l'istituzione di un Comitato paritetico (il "Comitato Mancino", dal nome del suo Presidente): v. il resoconto della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 5 giugno 2002. In tema cfr., per tutti, G. BRACCI, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in *www.forumcostituzionale.it*, febbraio 2012; E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, 2017, spec. 266 ss.; S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., spec. 266 ss.

¹³³ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, cit., 267.

Altra questione non semplice da risolvere è quella relativa alle modalità delle deliberazioni: si dovrebbe votare unitariamente o prevedere votazioni separate e distintamente computate per i componenti della delegazione statale e di quella delle autonomie? E ancora i membri di quest'ultima delegazione dovrebbero essere designati dalle giunte o dai consigli regionali? E i rappresentanti degli enti locali? E, infine, il riferimento alle sole materie contenute nell'art. 117, co. 3, e 119 Cost. dovrebbe essere inteso in senso restrittivo o estensivo¹³⁴?

Come si vede, l'attuazione di tale previsione ripropone diversi temi già affrontati riguardo al progetto di riforma del bicameralismo del 2016. In questo caso, tuttavia, si avverte una certa sproporzione tra le difficoltà che si dovrebbero affrontare e gli effetti che si potrebbero conseguire. La soluzione prefigurata dall'art. 11 appare, infatti, paradossalmente troppo forte e, al tempo stesso, troppo debole: da un lato, essa prospetta un intervento estremamente incisivo dei rappresentanti degli enti territoriali nel procedimento legislativo¹³⁵, ma, dall'altro lato, tale intervento è previsto per ambiti materiali che, stando ai più consolidati orientamenti giurisprudenziali, appaiono scarsamente rilevanti.

8. Il regionalismo del futuro, tra visioni politico-identitarie e funzionaliste: luci e ombre del regionalismo differenziato

Quali sono, dunque, le possibili linee di sviluppo del regionalismo italiano, dopo il fallimento dell'ultimo processo di riforma costituzionale?

Se, con tutta la cautela imposta dalla difficoltà di formulare previsioni sui possibili scenari futuri, si vuole tentare di ricostruire le tendenze in atto, occorre muovere dall'analisi delle vicende immediatamente successive al referendum del 4 dicembre 2016, che farebbero pensare ad una nuova stagione, segnata dall'attuazione del regionalismo differenziato¹³⁶. Si

¹³⁴ *Ivi*, 267 ss.

¹³⁵ Rileva il carattere contraddittorio delle critiche mosse alla soluzione di attuare l'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 N. LUPO, *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali: se non ora, quando?*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, 139 s., secondo il quale, invece, «la tempestiva messa in opera della Commissione bicamerale integrata avrebbe consentito di far emergere e di esaminare in piccolo, quasi come in un laboratorio, i problemi principali che l'istituzione di un Senato rappresentativo di autonomie territoriali avrebbe inevitabilmente portato con sé».

¹³⁶ In tema, tra i numerosi contributi, cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 135 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPH-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino, 2003, 55 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2/2007, 199 ss.; Id., *regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 87 ss.; Id., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 9 ss. e, *ivi*, A. ANZONDEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, 51 ss.; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, 75 ss.; P. CIARLO-M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, 67 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo*

fa riferimento, in particolare, alle consultazioni referendarie svoltesi il 22 ottobre 2017 in Veneto e in Lombardia, volte a promuovere nuovamente, dopo il fallimento dei precedenti tentativi, l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.¹³⁷; all'avvio delle trattative fra tali Regioni (alle quali si è subito affiancata l'Emilia-Romagna, che non ha fatto ricorso, tuttavia, allo strumento referendario¹³⁸) e il Governo, con la conseguente stipulazione, il 28 febbraio 2018, degli «Accordi

differenziato, 63 ss.; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, 21 ss.; G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, 95 ss.; A. POGGI, *Esiste nel titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ-ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 67 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 625 ss. e, *ivi*, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, 635 ss.; S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, 689 ss.; L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, 711 ss.; R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, 757 ss.; A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, *ivi*, 3/2017, 321 ss.; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2018; M. DE DONNO-P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 471 ss. e, *ivi*, A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, 365 ss.; A. GIANNOLA-G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. eco. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss.; E. GROSSO-A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2018 e, *ivi*, 3/2018; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.; G. PETRILLO, *Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, *ivi*, 455 ss.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 18/2018; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, *ivi*, 21/2018; C. DE VINCENTI, *L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul c.d. regionalismo differenziato: questioni di metodo e di merito*, in *www.astrid-online*, 6/2019; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, *ivi*, 5/2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, e F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *ivi*, 6/2019; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, ed. digitale, Bari-Roma, 2019; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online*, 5/2019.

¹³⁷ Sui precedenti tentativi di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., cfr. per tutti, L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 101 ss.

¹³⁸ Altre Regioni hanno manifestato l'intenzione di avviare analoghi negoziati: per un quadro, cfr. *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, dossier n. 45, luglio 2018, a cura del Servizio studi del Senato, consultabile in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1069514/index.html>, ove si legge che altre sette Regioni (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) hanno formalmente conferito ai rispettivi Presidenti l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; altre tre (Basilicata, Calabria e Puglia) non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Pertanto, al momento, soltanto le Regioni Abruzzo e Molise non avrebbero assunto alcuna iniziativa. Nel medesimo documento si prospettano tre scenari, potendo il Governo, in alternativa, «proseguire speditamente con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (o anche solo con una di queste), per definire un modello da applicare successivamente alle altre regioni (un modello necessariamente flessibile in modo da potersi conformare alle diverse esigenze, sensibilità e caratteristiche delle varie realtà regionali)» o, in alternativa, «includere sin da subito, nei tavoli di lavoro già avviati, anche le regioni che hanno formalmente avanzato la richiesta di avvio del negoziato» o an-

preliminari in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione»¹³⁹; nonché quanto preannunciato nel «Contratto per il Governo del cambiamento», siglato dal Capo politico del Movimento 5 Stelle e dal Segretario federale della Lega il 18 maggio 2018¹⁴⁰. In tale documento, nel punto relativo a «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta»¹⁴¹, le forze politiche di maggioranza, sul versante del regionalismo, si sono assunte l'impegno di «porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte». Si è aggiunto, inoltre, che se, da un lato, il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal «trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse», dall'altro, l'applicazione al sistema della «logica della geometria variabile», implicita nel regionalismo differenziato, dovrà tenere conto non soltanto delle «peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali», ma anche della «solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive ed alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali» (condizione, quest'ultima, imprescindibile perché il processo di «differenziazione» delle autonomie che si vuole promuovere abbia luogo nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale, previsto dall'art. 3, co. 2, Cost., oltre che di quello di unità e indivisibilità della Repubblica, riconosciuto dall'art. 5 Cost.).

Dopo l'insediamento del Governo Conte sono, quindi, ripresi i negoziati con l'incontro tra il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie e le delegazioni delle tre Regioni tenutosi il 12 giugno 2018¹⁴².

cora «attendere che anche le altre regioni che hanno manifestato interesse completino l'iter di avvio della richiesta» (ivi, 21). Si sottolinea, al riguardo, la problematicità della scelta, considerato che «ogni ipotesi di accrescere il numero degli attori interessati rende il processo più inclusivo e partecipato, e, al contempo, più complesso e articolato» (ibid.).

Per un aggiornamento sull'avanzamento dei lavori, dopo la ripresa dei negoziati, cfr. ora *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier non 104/1, marzo 2019, a cura del Servizio studi del Senato, consultabile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01106361.pdf>.

¹³⁹Sugli «Accordi preliminari», in particolare, cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 3 ss. e, ivi, S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 3 ss.

¹⁴⁰Sulle riforme istituzionali e costituzionali programmate dal Governo Conte cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2018.

¹⁴¹Cfr. il «Contratto per il Governo del cambiamento», punto 20 («Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta»), consultabile, tra l'altro, in http://www.ansa.it/documents/1526568727881_Governo.pdf.

¹⁴²Per alcune prime bozze provvisorie delle intese cfr. *Ecco le bozze segrete del regionalismo differenziato. Quale futuro per scuola e università?*, a cura di Redazione Roars, in <https://www.roars.it/online/ecco-le-bozze-segrete-del-regionalismo-differenziato-quale-futuro-per-scuola-e-universita/> (11 febbraio 2019).

Il 25 febbraio 2019 sono stati pubblicati, poi, sul sito web del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, i testi contenenti la parte generale delle bozze d'intesa su cui era stato raggiunto un accordo di massima con il Ministero dell'Economia e delle finanze, con la precisazione che lo schema seguito sarà adottato per ogni altra regione che chiederà l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.: cfr. <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

Per una ricostruzione critica dell'andamento dei lavori e delle proposte che emergono da tali bozze cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019.

Diverse le reazioni a tali iniziative. Il 18 ottobre 2018 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato un documento su «Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo», nel quale si sottolinea, tra l'altro, la necessità d'individuare «un percorso procedurale» e uno strumento uguale per tutte le Regioni che facciano richiesta di accedere alla «clausola di asimmetria» prevista dall'art. 116, co. 3, e l'importanza di assicurare, anche, e soprattutto, nel nuovo contesto, la piena attuazione dei principi di solidarietà economica e sociale, di dignità e di eguaglianza dei diritti civili e sociali, «sostenendo il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse»¹⁴³. Inoltre, alcuni Consigli regionali hanno approvato risoluzioni e ordini del giorno in cui hanno espresso preoccupazione per i possibili esiti del processo di attuazione del regionalismo differenziato senza la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, lett. m), Cost. e delle misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale previste dalla Costituzione e dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale¹⁴⁴.

¹⁴³ Il documento è consultabile in <http://www.regioni.it/newsletter/n-3479/del-23-10-2018/le-regioni-e-le-nuove-sfide-del-regionalismo-18820/>.

¹⁴⁴ Il 3 ottobre 2018 il Consiglio regionale del Lazio ha approvato, relativamente alla proposta di legge «Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale», l'ordine del giorno n. 75, che impegna, tra l'altro, la Giunta regionale a chiedere al Governo la sospensione dei trasferimenti di poteri e risorse alle Regioni finché non siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Si è, inoltre, stabilito che il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni dovrà essere «ancorato esclusivamente a obiettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza» (consultabile in http://atticri.regione.lazio.it/allegati/ordinidelgiornoGR/TESTI_APPROVATI/75.pdf).

Tra le iniziative successive, v. la risoluzione del Consiglio regionale della Calabria, adottata il 30 gennaio 2019 nella quale si esprime «preoccupazione per i rischi connessi all'applicazione, *sic et simpliciter*, delle forme di autonomia previste dall'art. 116 Cost. nelle 23 materie oggetto della richiesta delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, dalla quale deriverebbero nel medio periodo conseguenze gravi in termini di mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni a favore dei cittadini delle altre regioni italiane, con particolare riferimento all'Italia del Mezzogiorno e alla Calabria». Il medesimo Consiglio si è impegnato a presentare una proposta di legge di revisione costituzionale per la realizzazione di un «regionalismo solidale» (deliberazione n. 383, consultabile in <http://www.consiglioregionale.calabria.it/DEL10/383.pdf>, sulla quale cfr. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in www.dirittiregionali.it, 1/2019).

Si veda, poi, l'ordine del giorno sul regionalismo differenziato approvato dal Consiglio regionale della Campania il 5 febbraio 2019, nel quale, esprimendo preoccupazione per il fatto che il percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. possa tradursi in un'iniqua redistribuzione di risorse tra le diverse aree territoriali, il Consiglio si impegna a rappresentare ai tavoli interregionali e nei momenti di confronto con il Governo nazionale le problematiche inerenti all'autonomia, affinché l'attuazione del regionalismo differenziato sia gestita con equilibrio ed equità; ciò in considerazione del fatto che i principi ispiratori del federalismo, nella loro attuazione concreta, non possono prescindere dalla salvaguardia della necessaria capacità di redistribuzione del reddito, tale da consentire l'esercizio dei diritti fondamentali (quali la salute e l'istruzione) di tutti i cittadini italiani (v. il resoconto n. 118 della seduta del Consiglio regionale del 5 febbraio 2019, consultabile in http://www.consiglio.regione.campania.it/portal/page?_pageid=33,30063&_dad=portal&_schema=PORTAL&l=1_2&doc_pk=10481).

Cfr., inoltre, l'ordine del giorno dell'Assemblea Regionale Siciliana del 20 febbraio 2019, con cui si chiede al Governo nazionale di subordinare il processo di stipula delle intese con le tre Regioni del Nord alla preventiva adozione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, lett. m) Cost.; nonché di tutte le misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale previste dalla Costituzione, dallo Statuto speciale nonché dalla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale; e delle misure di compensazione connesse al riconoscimento della condizione di insularità (Assemblea Regionale Siciliana, XVII Legislatura, ordine del giorno del 20 febbraio 2019, «Iniziativa urgente sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e

Il procedimento di “differenziazione” previsto dall’art. 116, co. 3, pone, com’è noto, una serie di problemi, alcuni dei quali di non facile risoluzione.

Si tralasciano, in questa sede, per ragioni di spazio, le questioni tecniche inerenti all’iniziativa, che la lettera della disposizione costituzionale attribuisce alla Regione e che, astrattamente, può essere esercitata sia dal Consiglio regionale (attraverso la presentazione ex art. 121, co. 2, Cost., di una proposta di legge alle Camere) sia dalla Giunta regionale ed essere così rivolta al Governo (quest’ultima è stata, poi, la soluzione che ha trovato seguito nei più recenti negoziati, benché la Regione Veneto, prima e dopo il referendum consultivo, avesse avviato entrambi i canali)¹⁴⁵. Così come non è possibile affrontare la pur centrale questione relativa alla partecipazione al procedimento degli enti locali che – secondo l’art. 116, co. 3 – devono essere sentiti, occorrendo, pertanto, un parere obbligatorio, anche se non vincolante¹⁴⁶; partecipazione che, in base all’opzione preferibile, dovrebbe coinvolgere il Consiglio delle autonomie locali (ovviamente ove tale organo fosse stato istituito), ma che potrebbe avere luogo, come pure è stato prospettato, in modalità diverse, attraverso la consultazione dei singoli enti locali o le rispettive associazioni rappresentative¹⁴⁷. E ancora non ci si soffermerà sui diversi problemi legati alla natura dell’intesa sulla base della quale è possibile approvare, a maggioranza assoluta, la legge che di fatto attribuisce le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (una fonte palesemente “atipica”), nonché su quelli ineren-

Veneto ai sensi dell’art. 116, comma 3, della Costituzione», consultabile in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38237>, sul quale v. I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *www.dirittiregionali.it*, 1/2019, spec. 12 ss.).

Un’iniziativa analoga è stata assunta dal Consiglio regionale della Puglia il 19 marzo 2019 con l’adozione di due mozioni, con le quali l’organo rispettivamente ha conferito mandato al Presidente della Giunta per intraprendere un’iniziativa volta a costruire un fronte unitario con le Regioni del Mezzogiorno e a istituire un Coordinamento permanente dei Presidenti delle Regioni meridionali e ha impegnato gli organi regionali ad adottare ogni iniziativa utile a contrastare il procedimento di autonomia differenziata avviato dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna; su questa e sulla mozione approvata dal Consiglio regionale del Molise il 19 febbraio 2019, con cui si è impegnato il Presidente della Giunta a rivolgersi al Governo al fine di ottenere garanzie nei procedimenti in corso per la concessione dell’autonomia differenziata alle suddette Regioni e a promuovere presso il Governo la ripresa e la rivisitazione della legge n. 42/2009 e del sistema di finanza decentrata, nonché a promuovere presso la Conferenza delle Regioni un accordo con il Governo volto a favorire un sistema per la gestione delle forme di autonomia regionale, cfr. *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., 33 ss.

¹⁴⁵ Sul punto cfr., in particolare, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667.

¹⁴⁶ Cfr., in tal senso, R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata*, cit., 645; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667.

¹⁴⁷ Cfr., in tal senso, il documento dell’ANCI e dell’UPI «Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione», Roma, 5 luglio 2018, consultabile in <https://www.provinceditalia.it/>; nonché *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, cit., 9.

Cfr. ora anche il testo dell’audizione del Presidente dell’UPI presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale del 28 marzo 2019, su «Il punto di vista delle Province: “Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”», consultabile in <http://www.astrid-online.it>, ove si legge che «l’interlocuzione tra la Regione ed i rispettivi enti locali si dovrà sviluppare, nel silenzio normativo, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, “organo di consultazione fra la regione e gli enti locali” previsto dall’art. 123 della Costituzione e con forme di partecipazione e raccordo tra la Regione e le Associazioni di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, prima della formulazione della proposta, ma anche con un coinvolgimento in una fase più avanzata della procedura, dopo il raggiungimento dell’intesa, fino alla approvazione della legge e degli ulteriori provvedimenti attuativi» (10).

ti al carattere vincolante dell'intesa stessa nei confronti della suddetta legge (com'è noto, si è fatto riferimento prevalentemente, per analogia, al procedimento previsto dall'art. 8 Cost. relativamente alla disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche)¹⁴⁸, e ancora alla modificabilità dell'intesa, al carattere "temporaneo" della stessa, prefigurato dagli «Accordi preliminari», e alla reversibilità della procedura di "differenziazione" nel caso di cessazione dei presupposti richiesti dall'art. 116, co. 3 (riconducibili al venir meno del rispetto dei principi contenuti nell'art. 119 Cost.).

I problemi sui quali si vuole qui soffermare l'attenzione, pur nei limiti di spazio disponibili, sono quelli che riguardano il piano delle fonti normative, per la portata sistemica che gli stessi presentano.

Oltre alle difficoltà che s'incontrano allorché si tenti di definire esattamente gli ambiti materiali sui quali le Regioni possono acquisire le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [così, ad esempio, non è ben chiaro in che termini possano essere coinvolte dall'esercizio della «clausola di asimmetria» le «norme generali sull'istruzione» di cui alla lett. n) dell'art. 117, co. 2¹⁴⁹, o il «coordinamento della finanza pubblica», che, com'è noto, è materia di potestà concorrente], è difficile immaginare quale impatto avrà la "differenziazione" sull'assetto delle competenze legislative, così come ridefinito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Per quanto riguarda, infatti, le materie di potestà esclusiva dello Stato, l'art. 116, co. 3, fa riferimento anche a competenze «trasversali», come la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (la cui "trasversalità", peraltro, non ha sempre trovato pacifico riconoscimento nella stessa giurisprudenza)¹⁵⁰. Quanto, invece, alle materie di potestà concorrente, se in alcuni casi – come quelli del «coordinamento della finanza pubblica» o dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» – l'ampliamento delle competenze regionali incontra limiti logici, prima ancora che costituzionali (per rimanere sugli esempi appena fatti, non è pensabile, nelle materie considerate, escludere del tutto

¹⁴⁸ Cfr. le audizioni di A. D'ATENA e di S. MANGIAMELI dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel corso dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, res. sten., rispettt. 6 e 14. Nello stesso senso G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 3 ss. Cfr., sul punto, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., spec. 149 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26, il qualerileva che, riguardo ai procedimenti utilizzabili, il diritto parlamentare, oltre al modello dell'art. 8 Cost., ne offre altri due: quello per l'approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quello dell'art. 123, testo originario, Cost. per l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie prima della legge cost. n. 1/1999.

¹⁴⁹ In giurisprudenza cfr. soprattutto Corte cost., sent. n. 200/2009, sulla quale v., tra gli altri, A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, in *www.federalismi.it*, 22 luglio 2009; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *le Regioni*, 3/2010, 511 ss. e, *ivi*, M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, 531 ss.

¹⁵⁰ ... per una ricostruzione della quale si rinvia a R. BIFULCO, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO, (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., 225 ss.

l'intervento del legislatore statale), nelle altre ipotesi, in cui l'acquisizione della competenza da parte della Regione può essere più ampia o addirittura totale, occorre capire quali conseguenze si avranno in riferimento all'applicabilità delle clausole attraverso le quali si è finora consentita allo Stato la possibilità di attrarre competenze legislative regionali. Si è sostenuto, al riguardo, che la legge approvata in attuazione dell'art. 116, co. 3, potrebbe avere, come effetto, quello per cui, relativamente alle materie attribuite in base a tale procedura, «le clausole di attrazione della potestà legislativa regionale da parte dello Stato, anche se compensate da procedure collaborative, non avrebbero effetto nei confronti della Regione interessata, o quanto meno richiederebbero delle negoziazioni particolari»¹⁵¹. Qualora, in relazione a determinati ambiti materiali, si ritenesse necessario far prevalere comunque le ragioni dell'unità e dell'uniformità della disciplina, non potrebbero trovare applicazione i paradigmi finora elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e la condizione imprescindibile per l'attrazione delle competenze legislative già devolute in forza della «clausola di asimmetria» non potrebbe che essere l'intesa "forte" o comunque procedure parimenti garantiste per la Regione.

Da quanto detto emerge come una piena attuazione dell'art. 116, co. 3, possa cambiare radicalmente la fisionomia del regionalismo italiano, restituendo spazi alla potestà legislativa e alle competenze amministrative delle Regioni e offrendo preziose opportunità al complessivo sviluppo delle autonomie territoriali. Si tratterebbe, secondo le aspirazioni dei promotori di tale soluzione, di un regionalismo più adeguato alle istanze provenienti dalle comunità territoriali e meglio rispondente alle esigenze di differenziazione delle risposte istituzionali ai bisogni della collettività. Si è parlato, al riguardo, di un'autonomia regionale «ponderata»¹⁵², in quanto appunto condizionata alla sussistenza di determinati presupposti di efficienza, e quindi più «responsabile»¹⁵³. E, tuttavia, il regionalismo differenziato nasconde insidie che non possono essere trascurate, poiché le asimmetrie che esso promuove, qualora non siano conformate e orientate dai principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà interterritoriale, attraverso adeguati interventi perequativi, rischia di accentuare il già notevole divario socioeconomico tra Nord e Sud¹⁵⁴.

Rimarrebbe, infine, da sciogliere il nodo delle autonomie speciali, tagliate fuori, secondo il disposto dell'art. 116, co. 3, dalla procedura di "differenziazione", il che soprattutto per quelle più svantaggiate, pur sempre titolari, secondo il dettato del primo comma del me-

¹⁵¹S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 677.

¹⁵²R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., 635 ss.

¹⁵³Cfr., in tema, i contributi pubblicati in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, cit.

¹⁵⁴Sulle condizioni delle Regioni meridionali si rinvia ora ai contributi pubblicati in *Le Regioni*, 5/2017: A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*; D. CERSOSIMO-S. CHIMENTI-R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni Duemila*; F. FABRIZZI, *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*; S. PAJNO, *La specialità alla prova: il ciclo integrato dei rifiuti nella Regione siciliana*; D. LOPRIENO, *Immigrazione e Mezzogiorno*; e, se si vuole, il mio *La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, rispettivamente 899 ss., 917 ss., 953 ss., 981 ss., 1017 ss. e 891 ss.

desimo articolo, di «condizioni particolari di autonomia», suonerebbe come un triste paradosso¹⁵⁵.

La prospettiva del regionalismo differenziato è, in definitiva, espressione di una visione funzionalista dell'autonomia ed emblematico, in tal senso, è il condizionamento della permanenza delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», nonché alla sussistenza di un bilancio regionale «in equilibrio»¹⁵⁶.

9. Asimmetrie insostenibili e disallineamenti tra poteri e responsabilità: cenni alle relazioni istituzionali tra Unione europea, Stato e Regioni

Se si prova a collocare l'ente Regione in una globale mappa geografica del potere, il dato che emerge in modo più evidente è proprio il carattere esasperatamente asimmetrico della rete di relazioni istituzionali entro cui esso si trova a vivere. Un'asimmetria *di fatto* e, sotto certi aspetti, *patologica*¹⁵⁷.

Tale realtà è confermata dall'analisi dei rapporti tra gli enti sub-statali dell'Unione europea¹⁵⁸. Anche in quest'ambito, infatti, nel quale pure il ruolo delle Regioni ha avuto, nel tempo, una progressiva valorizzazione, gli enti sub-statali si trovano ancora in una posizione di marcata subalternità rispetto agli organi statali, una condizione in parte determinata dalla struttura istituzionale dell'Unione, che attribuisce al "filtro" degli Stati membri l'espressione di tutte le istanze autonomistiche provenienti dagli ordinamenti nazionali, e in parte dalle difficoltà che le stesse Regioni incontrano nel partecipare alla produzione e all'attuazione delle fonti europee. Difficoltà causate sia dai limiti tecnici che l'intervento degli enti regionali incontra nella formazione degli indirizzi nazionali sia dalla scarsa consapevolezza che, in diversi casi, le classi dirigenti regionali hanno del ruolo che le stesse autonomie devono e possono svolgere nel processo d'integrazione sovranazionale.

È noto come le Comunità europee, al principio, si mostrassero indifferenti, «cieche»¹⁵⁹ rispetto all'articolazione territoriale degli ordinamenti statali, in ragione dell'ispirazione

¹⁵⁵ Sulla possibilità di estendere anche alle Regioni a statuto speciale il procedimento di differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost., in forza della «clausola di maggior favore» contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 cfr., per tutti, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 155 ss. e M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 16 ss.

¹⁵⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667.

¹⁵⁷ Sulla distinzione tra asimmetria di fatto e di diritto cfr. ora F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 257 ss.

¹⁵⁸ Sul rapporto tra processo d'integrazione europea e autonomie territoriali cfr., per tutti, G. RIVISECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 1 s.; ID., *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37 ss. e, *ivi*, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, 147 ss. In tema cfr. ora anche i contributi pubblicati in P. MORI (a cura di), *Le Regioni e l'Unione europea*, Napoli, 2018.

¹⁵⁹ Di «cecità federale» («Landesblindheit»), com'è noto, ha parlato H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zum seinem 65. Geburtstag*, herausgegeben, Frankfurt am Main, 1966, 256.

internazionalistica dei Trattati istitutivi¹⁶⁰. Successivamente, l'ordinamento comunitario prima e quello dell'Unione europea dopo hanno iniziato a manifestare una maggiore attenzione per le esigenze di partecipazione delle autonomie territoriali, anche se la necessità di far valere la responsabilità degli Stati verso l'Unione in caso di eventuali inadempimenti non ha consentito (e tuttora non consente) il riconoscimento di un ruolo forte degli enti sub-statali nei processi deliberativi che hanno luogo a livello sovranazionale.

Con il Trattato di Maastricht, le autonomie sono entrate formalmente nella dimensione istituzionale dell'Unione, soprattutto con la creazione del Comitato delle regioni, un organo che avrebbe dovuto garantire la rappresentanza delle autonomie regionali, funzione che, tuttavia, esso non sembra essere riuscito ad assolvere finora per diverse ragioni: innanzitutto, per la sua composizione pletorica (l'art. 305, par. 1, TFUE fissa un tetto massimo molto alto di trecentocinquanta componenti) e non adeguatamente "rappresentativa", posto che la designazione dei membri del Comitato spetta al Consiglio, su proposta della Commissione, *conformemente alle proposte presentate dagli Stati membri* e non degli enti territoriali sub-statali (art. 305 par. 2 e 3, TFUE); in secondo luogo, per la mancanza di un vincolo di mandato (art. 300, par. 4, TFUE) e di altri strumenti di controllo sull'operato dei componenti del Comitato da parte delle autonomie territoriali di riferimento; in terzo luogo, per l'esiguità delle ipotesi di consultazione obbligatoria dell'organo rispetto a quelle, di gran lunga più numerose, di consultazione solo facoltativa¹⁶¹.

L'organo, peraltro, è stato coinvolto da alcune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dall'annesso Protocollo n. 2, come quella prevista dall'art. 8 di quest'ultimo, che legittima il Comitato delle Regioni a ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione», previsione che, tuttavia, al momento non ha ancora trovato applicazione.

Con il Trattato di Lisbona si è valorizzato il ruolo degli enti territoriali sub-statali con l'introduzione del riferimento al «sistema delle autonomie locali e regionali» contenuto nella

¹⁶⁰ Cfr., tra i tanti, A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 6/1998, 1401 ss.; ID., *Regioni e sovranazionalità*, in ID. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, 2 ss.; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2001, 327 ss.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, Torino, 2012, 65 s.; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, cit., 40 ss.

¹⁶¹ Cfr. art. 307 TFUE, par. 1 e 2, a norma dei quali «il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera»; «qualora lo reputino necessario, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere»; nonché i par. 3 e 4 del medesimo articolo, in base ai quali «il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia. Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa»; «il parere del Comitato è trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni». Cfr. G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, cit., 43 s.; C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, cit., 253 ss.

«clausola identitaria» di cui all'art. 4, par. 2; a ciò si deve aggiungere che l'art. 5, par. 3, valorizza il principio di sussidiarietà e l'art. 6 del Protocollo n. 2 promuove la partecipazione dei parlamenti regionali al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà¹⁶². Tuttavia, per diverse ragioni, il coinvolgimento degli enti sub-statali nei processi decisionali dell'Unione non ha raggiunto un apprezzabile grado di effettività, soprattutto per Paesi come l'Italia, in cui le autonomie territoriali scontano già sul versante interno il peso di una strutturale debolezza.

Con riguardo alla partecipazione delle Regioni ai procedimenti di produzione e di attuazione delle fonti comunitarie, sia sul versante della fase "ascendente" sia su quello della fase "discendente" si riscontrano, infatti, vistosi limiti, che finiscono con il rendere marginale il ruolo delle stesse Regioni. Per quanto riguarda la prima fase, nessuna delle modalità di partecipazione – quella "diretta", disciplinata dall'art. 5 della legge n. 131/2003, che ha luogo attraverso la presenza di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome nelle delegazioni del Governo durante le attività di formazione degli atti normativi dell'Unione, e quella "indiretta", disciplinata dal Capo IV della legge n. 234/2012, che ha luogo nell'ambito dell'ordinamento interno e si traduce nelle diverse procedure utili a definire la stessa posizione nazionale che si promuoverà a livello europeo¹⁶³ – risulta del tutto soddisfacente. Riguardo alla partecipazione "diretta", i rappresentanti delle autonomie presenti nelle suddette delegazioni non sono portatori degli interessi propri degli enti che li hanno designati, ma concorrono ad esprimere un'unitaria posizione nazionale¹⁶⁴. Per quanto riguarda, poi, la partecipazione "indiretta", a dispetto della molteplicità degli strumenti previsti dalla legge n. 234 (la possibile trasmissione da parte delle Regioni e delle Province autonome di osservazioni non vincolanti al Governo sui testi in discussione a livello europeo e di osservazioni alle Camere nel controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e del dialogo politico, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e la riserva di esame su richiesta di

¹⁶² In tema cfr. ora F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Atti del Convegno, Roma, 5 marzo 2015, Milano, 2016.

¹⁶³ Cfr. A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, cit., 534 s.; *amplius*, ID., *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in ID. (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, cit., 135 ss.; C. DRIGO, *Multi-level governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, cit., spec. 241 ss., e, *ivi*, M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, 475 ss.

¹⁶⁴ Circostanza che è stata segnalata come un limite di questa forma di partecipazione: cfr., tra gli altri, F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, cit., 187; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, Napoli, 2009, 196; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, Torino, 2012, 88; A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo*, cit., 537.

Da segnalare, inoltre, che nonostante le modalità di designazione siano state definite con l'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, siglato il 16 marzo 2006 in sede di Conferenza Stato-Regioni, una prima attuazione dello stesso si è avuta soltanto nel 2012, con l'acquisizione, nella medesima sede, dell'elenco di esperti regionali designati per la partecipazione alle delegazioni governative.

quest'ultima) e delle regole procedurali adottate dalle Regioni a integrazione della disciplina statale¹⁶⁵, la partecipazione degli stessi enti regionali è stata molto limitata.

Altrettanto deludente appare, infine, la prassi applicativa nella fase "discendente" del diritto dell'Unione¹⁶⁶. Benché, infatti, quasi tutte le Regioni si siano dotate dello strumento normativo costituito dalla legge annuale di recepimento, suggerito dall'art. 29, co. 7, lett. f), della legge n. 234/2012, l'uso che si è fatto di tale meccanismo è risultato molto limitato e le principali ragioni dell'insuccesso sono state la difficoltà che gli stessi enti regionali hanno incontrato nell'individuazione dei propri ambiti di competenza legislativa e la circostanza per cui la legge n. 234 ha mantenuto la tecnica delle "norme cedevoli", attraverso cui lo Stato esercita in via preventiva il proprio potere sostitutivo, introducendo disposizioni normative in ambiti di competenza regionale, con la clausola della loro "cedevolezza" dinanzi a sopraggiunte disposizioni regionali. La prassi seguita dal legislatore statale di non indicare espressamente (o d'indicare in modo del tutto generico) le previsioni normative "cedevoli" continua ad essere fonte di grande incertezza, scoraggiando gli interventi regionali di attuazione del diritto europeo¹⁶⁷.

Si tralascia qui il quadro dei vincoli finanziari esercitati dal livello sovranazionale sulle istituzioni statali e sulle autonomie territoriali, soprattutto dopo la crisi scoppiata nella seconda metà dello scorso decennio, l'analisi dei quali confermerebbe gli esiti dell'indagine fin qui condotta, la quale consente di ricostruire uno scenario complessivo segnato, come si è detto, da accentuate asimmetrie¹⁶⁸: se, infatti, appare notevole lo squilibrio tra le posizioni dello Stato e degli enti regionali (anche per l'incompletezza dell'assetto istituzionale e per la mancanza di un'assemblea parlamentare rappresentativa dei territori), ancor più marcata appare la sproporzione tra istituzioni dell'Unione europea e (alcuni) Stati nazionali, la cui sovranità è oggi rivendicata da movimenti populistici e nazionalisti. Per non parlare, poi, della distanza che separa le stesse istituzioni sovranazionali dalle autonomie territoriali, nonostante i riconoscimenti contenuti nei trattati e la previsione di procedure e organismiche finora non sono riusciti ad assicurare la rappresentanza e la garanzia degli interessi propri delle comunità locali. Tali asimmetrie risultano ancor più difficilmente sostenibili in quanto si collocano in un contesto caratterizzato dal dinamismo degli assetti di competenze. I principi di sussidiarietà e di leale collaborazione possono veicolare trasferimenti multidirezionali delle funzioni, nello svi-

¹⁶⁵ Per un'analisi dei modelli organizzativi adottati dalle Regioni riguardo alla partecipazione "indiretta" alla "fase ascendente" cfr. ancora A. IACOVELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo*, cit., 540 ss. Sul ruolo delle Conferenze nelle procedure previste dall'art. 234/2012 cfr. R. CARIDÀ, *Le Regioni e l'Unione europea: raccordo e sistema delle Conferenze*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, cit., 298 ss.; ID., *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, cit., 133 ss.

¹⁶⁶ Così M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in A. MORELLI-A. IANNUZZI-C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, cit., 565 ss. e spec. 586 ss.

¹⁶⁷ *Ivi*, 589 ss.

¹⁶⁸ Sul tema, che non costituisce oggetto specifico della presente trattazione si rinvia alla relazione di G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti, sistema finanziario tra centro e periferia*, al presente Convegno.

luppo di processi che, se non adeguatamente governati, finiscono con l'incrementare, anziché ridurre la confusione di competenze.

In un siffatto scenario, tende a crescere anche il disallineamento tra poteri e responsabilità: se, infatti, in alcuni casi, decisioni assunte dalle istituzioni sovranazionali finiscono con l'essere percepite come frutto di determinazioni provenienti dal Governo statale, in altri, il richiamo alla (reale o presunta) «volontà dell'Europa» serve a giustificare scelte impopolari assunte dagli stessi decisori nazionali, con il paradosso che, com'è stato detto, «da una parte si ha il potere senza avere responsabilità, e dall'altra, addirittura, si ha responsabilità senza avere il potere»¹⁶⁹.

Il recupero del rapporto tra potere e responsabilità dovrebbe costituire, invece, la stella polare di un nuovo riformismo maturo e consapevole dei propri limiti come delle proprie possibilità, lontano da visioni mitologiche e palingenetiche e incline ad adottare soluzioni sulla base di attente analisi di fattibilità degli interventi di normazione.

10. Differenziazione e cooperazione: un connubio necessario nella prospettiva del principio personalista. Conclusioni

A conclusione dell'indagine, le ipotesi da cui si sono prese le mosse sembrano trovare conferma.

Nel contesto di un'organizzazione sovranazionale europea che sta attraversando, negli ultimi tempi, una crisi di legittimazione senza precedenti, dovuta non soltanto all'endemico «*deficit* democratico» che ne caratterizza la struttura (del quale l'insufficiente livello di partecipazione delle autonomie può considerarsi un aspetto)¹⁷⁰, ma anche alla lamentata inadeguatezza dell'Unione a servire effettivamente i principi ispiratori degli Stati membri, a cominciare da quello solidarista¹⁷¹, la trama delle relazioni istituzionali presenta esasperate asimmetrie, non del tutto giustificate da esigenze di funzionalità dell'assetto ordinamentale.

Sul versante interno (ma si tratta, come si è visto, di questione che ha immediate ricadute anche sul piano dei rapporti esterni), il regionalismo italiano rimane senza un chiaro modello di riferimento, mentre le esperienze istituzionali continuano ad essere orientate da un uso congiunturale dell'autonomia. Dal disegno riformatore che, nel 2001, ha dato corpo all'allora dominante «mitologia federalista» si è passati alle soluzioni tendenzialmente centraliste del progetto di riforma varato nella XVII legislatura, al cui fallimento sta ora facendo seguito il diffuso tentativo di rilanciare il regionalismo differenziato previsto dalla «clausola di asimmetria» contenuta nell'art. 116, co. 3, Cost.

¹⁶⁹ Così G. SILVESTRI, *Introduzione*, cit., 50 s.

¹⁷⁰ Su tale questione, antica, ma ancora irrisolta, cfr. i numerosi contributi pubblicati in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014.

¹⁷¹ Sul punto, con particolare riguardo ai problemi legati alla gestione del fenomeno migratorio, sia consentito rinviare ora al mio *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *www.giurcost.org*, 3/2018, 533 ss.

Il maggiore rischio insito in quest'ultimo sviluppo è che, non trovando sufficienti compensazioni nelle forme e nei principi di un regionalismo cooperativo e solidale, la differenziazione si affermi sulla base della resistente visione negativa e difensiva dell'autonomia. Un connubio esplosivo, quello tra concezione garantista/separatista e regionalismo differenziato, che può compromettere la coesione economica e sociale e, con essa, l'unità nazionale, se il nuovo processo di valorizzazione delle autonomie non sarà orientato e governato con la necessaria attenzione per le esigenze dei territori depressi.

Dinanzi alle periodiche oscillazioni del regionalismo italiano, sempre in bilico tra paradigmi opposti e inconciliabili, resta ancora attuale una domanda che tempo addietro si è posta un'autorevole dottrina: a cosa servono le Regioni¹⁷²?

Si è spesso sottolineata l'originaria «artificialità» di tali enti, ricordando come i relativi confini siano derivati da quelli dei compartimenti statistici di Pietro Maestri del 1864 e mettendo in dubbio che, nel tempo, essi siano riusciti effettivamente a radicarsi nelle comunità di riferimento¹⁷³. Di contro, si è rilevato come, nel momento in cui si tentasse d'individuare altri analoghi ambiti territoriali nei quali le popolazioni locali si riconoscessero maggiormente, sarebbe paradossale identificarli in ipotetici enti territoriali di maggiore estensione – le *macro-regioni* –, che risulterebbero ancor più artificiali delle attuali autonomie regionali¹⁷⁴. Queste ultime, in realtà, secondo un diverso punto di vista, sarebbero ormai, «in qualche modo *naturali*» e «*artificioso* sarebbe invece, oggi, pensare di rinunciare a questo essenziale riferimento istituzionale»¹⁷⁵.

La «naturalità» degli enti territoriali, al di là della sua difficile identificazione, non sembra essere necessariamente in contrasto con le esigenze proprie di un'amministrazione efficiente, o, per lo meno, non è dimostrato che sia così.

Se poi si passa al piano prescrittivo, una risposta coerente con il quadro dei principi costituzionali che può darsi al suddetto quesito, radicale ma ineludibile, è che le Regioni – ma la stessa cosa potrebbe dirsi, nella cornice repubblicana, per tutte le autonomie – *servono alla persona umana*, al cui pieno sviluppo è funzionalizzata l'organizzazione istituzionale in tutte le sue componenti. Alla luce del principio personalista, che «è stato posto a base delle opzioni di fondo fatte alla Costituente in sede di rifacimento dell'intera impalcatura istitu-

¹⁷² Così G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, cit., 767 ss.; in senso analogo, si chiede M. CAMPELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, *ivi*, 700: «al di là e prima della previsione costituzionale c'è un reale bisogno di Regione? Se sì, la Regione, non quella che abbiamo ma che potremmo avere, rappresenta l'effettiva risposta?».

¹⁷³ Cfr., ora, A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano*, cit., 902.

¹⁷⁴ Ancora G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, cit., 767: «esistono in potenza *altri* ambiti territoriali, *altre* Regioni, nelle quali la popolazione si riconoscerebbe? Sarebbero esse un adeguato livello istituzionale? Qui, a mio avviso, ci si imbatte in una enorme contraddizione: perché queste altre, potenziali, Regioni, per incontrare un più immediato riconoscimento popolare, dovrebbero essere non *più grandi*, ma *più piccole* delle attuali: la Venezia Giulia staccata dal Friuli, la Romagna staccata dall'Emilia, il Salento fuori dalla Puglia, e così discorrendo. Chi pensa in termini di efficienza, invece, vorrebbe Regioni più grandi delle attuali, Regioni ancor meno "riconoscibili" dalla popolazione come parte di una identità sensibile».

¹⁷⁵ *Ivi*, 768. Nello stesso senso anche A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *www.federalismi.it*, 13/2012, 15.

zionale dello Stato»¹⁷⁶, si è sostenuto che la funzione propria delle autonomie sarebbe quella di servire al migliore soddisfacimento possibile dei diritti fondamentali, che appunto nella persona trovano il loro imprescindibile centro di riferimento¹⁷⁷. In questa prospettiva, la contrapposizione tra visione politico-identitaria e funzionalista dell'autonomia appare insoddisfacente, eccessivamente rigida. Nella logica dell'ordinamento repubblicano non è ammissibile che le ragioni di efficienza siano fatte giocare contro le esigenze di piena valorizzazione della persona umana, compito, quest'ultimo, che i pubblici poteri devono assolvere attraverso l'eguale riconoscimento e la promozione dei diritti e delle libertà¹⁷⁸. Nella medesima prospettiva, l'autonomia non può che avere una connotazione *politica* per poter conformare adeguatamente una delle fondamentali dimensioni di sviluppo della stessa persona umana¹⁷⁹.

L'evoluzione della trama istituzionale, in definitiva, non può perdere di vista quelle che dovrebbero essere le sue imprescindibili coordinate di riferimento: la persona e i suoi diritti. Per questo, tornando infine alle prospettive di sviluppo dell'assetto delle autonomie repubblicane, differenziazione e cooperazione non possono essere disgiunte e l'asimmetria istituzionale, giustificata dalla prima delle due esigenze indicate, deve continuare a trovare il proprio orizzonte di senso nei principi dello Stato sociale di diritto, primo fra tutti quello della solidarietà interterritoriale.

¹⁷⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, 191. Sul riconoscimento del ruolo della persona nei lavori in Assemblea costituente si rinvia ora a G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, cit., 97 ss. Sul rapporto tra principio personalista e principio di autonomia sia consentito, inoltre, rinviare al mio *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., 441 ss.

¹⁷⁷ Sull'autonomia intesa come «servizio» per la collettività e, segnatamente, per i diritti fondamentali ha molto insistito A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; ID., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org*, 26 aprile 2011, e, *ivi*, ID., *Summum ius summa iniura, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, 29 dicembre 2011; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *www.federalismi.it*, 24/2011. Sul ruolo degli enti territoriali nella tutela e nella promozione dei diritti si rinvia, inoltre, ai contributi pubblicati in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014.

¹⁷⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 43 ss., per il quale l'«indicazione metodologica» proveniente dal costituzionalismo contemporaneo, e «dal suo necessario intreccio di libertà ed eguaglianza», sarebbe quella della «massima espansione possibile dei beni «inclusivi» nell'ambito di un sistema economico che consenta comunque ai soggetti di acquisire e godere di beni esclusivi senza preventive limitazioni» (101), intendendosi per «beni esclusivi» quelli «rispetto ai quali i membri della comunità credono che, aumentando il numero di coloro che ne possono usufruire, diminuisca il vantaggio in termini di bene pubblico»; per «beni inclusivi» quelli «che i membri della comunità ritengono sufficientemente abbondanti da non provocare una diminuzione del vantaggio di alcuno in seguito all'aumento dei fruitori» (92).

¹⁷⁹ Come scrive R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., 459, «l'autonomia o è politica o non è».