



LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO 2017-2018

Osservatorio sulla legislazione



LA LEGISLAZIONE
TRA STATO, REGIONI
E UNIONE EUROPEA

RAPPORTO
2017-2018

Osservatorio sulla legislazione

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera - incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti ed elabora statistiche e analisi sull'attività legislativa, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

A partire dal 1998 l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria). Nel presente Rapporto, il primo della XVIII Legislatura, sono prese in considerazione le tendenze della Legislazione nazionale nella XVI e nella XVII Legislatura. In apposito allegato si dà inoltre conto del primo anno della XVIII Legislatura.

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica. Nel presente Rapporto questa parte prende in considerazione la produzione normativa del biennio 2016-2017 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera. Nel presente Rapporto viene dato conto delle tendenze della Legislatura europea 2014-2019 che si è appena conclusa (con dati aggiornati al 31 dicembre 2018). Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale", prendendo in esame la produzione normativa regionale del biennio 2016-2017.

L'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. In particolare, viene presa in considerazione la giurisprudenza del periodo 2016-2017.

Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito www.camera.it, sono presenti approfondimenti tematici dedicati alla legislazione regionale nelle diverse politiche di settore e ai dati statistici riassuntivi della legislazione regionale (curati dall'ISSIRFA-CNR); ai principali settori di intervento nella legislazione di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (curati dal Servizio Biblioteca della Camera) e all'intervento dei Parlamenti nazionali nella formazione della legislazione europea (curati dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea).

ISBN 9788892003521

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2018

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE

NOTA DI SINTESI	7
1. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE	15
La produzione normativa	17
La dimensione delle leggi	19
Tipologia delle leggi	21
Gli ambiti di intervento delle leggi	20
L'incidenza sull'ordinamento	24
L'iniziativa delle leggi	25
Tempi di esame e letture	29
L'intervento del Parlamento: gli emendamenti approvati	30
Le deleghe legislative	31
La posizione della questione di fiducia	33
La qualità della legislazione nei pareri espressi dal Comitato per la legislazione	33
2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI	37
Premessa	39
L'ambito di delimitazione della potestà legislativa: prevalenza/collaborazione	41
Il principio di collaborazione come presidio di reciproca garanzia	44
In particolare, i procedimenti normativi nei quali deve trovare espressione il principio collaborativo	46
I meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze basati sulla collaborazione: la chiamata in sussidiarietà	49
Le forme di espressione del principio collaborativo	51
Considerazioni conclusive (provvisorie)	56
3. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	59
La produzione legislativa regionale: elementi quantitativi e qualitativi	61
L'attività regolamentare nel biennio 2016-2017	81

4. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA: UNO SGUARDO D'INSIEME 97

Introduzione	99
Riforme istituzionali e legislazione elettorale	101
Cittadinanza, immigrazione e diritto d'asilo	102
Governo del territorio e autonomie locali	104
Giustizia	105
Sicurezza nazionale, ordine pubblico e lotta al terrorismo	108
Lavoro e occupazione	110
Politiche sociali, famiglia e minori	113
Energia	114

5. LA NORMATIVA UE: DATI E TENDENZE 117

La produzione normativa	119
Il regolamento quale principale fonte di produzione normativa	121
Svolgimento della procedura legislativa ordinaria	123
Le relazioni interistituzionali nell'ambito della procedura legislativa ordinaria	124
Recenti iniziative in materia di <i>Better Regulation</i>	128
L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"	130

ALLEGATO. IL PRIMO ANNO DELLA XVIII LEGISLATURA 133

Sintesi dei risultati	135
Confronto tra i dati relativi al primo anno della XVIII Legislatura ed il primo anno della XVII Legislatura	137

APPENDICE: APPROFONDIMENTI TEMATICI



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:
[https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/
 comitato-legislazione.html](https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html)

2. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NEL BIENNIO 2016-2017

*a cura dell'Osservatorio sulle fonti
dell'Università degli Studi di Firenze*

La presente sezione, chiusa nel mese di aprile 2018,
è del prof. Paolo Caretti.
Ad essa hanno collaborato il dott. Giuseppe Mobilio,
il dott. Edoardo Caterina e il dott. Matteo Giannelli.

Premessa

La giurisprudenza costituzionale presa in esame per il presente Rapporto sulla legislazione è quella relativa agli anni 2016 e 2017.

Nei Rapporti degli anni precedenti si è avuto modo di concentrare l'attenzione sui profili di continuità che caratterizzano la giurisprudenza costituzionale a distanza di diciassette anni dall'entrata in vigore delle modifiche al riparto di potestà legislativa di cui al Titolo V della seconda parte della Costituzione. Gli scorsi Rapporti, però, hanno anche avuto modo di sottolineare alcune tra le principali novità e linee di tendenza maturate nei singoli anni presi in considerazione, ciascuna delle quali è stata confermata - o, più spesso, ha avuto modo di assestarsi - nel corso degli anni successivi.

Volgendo lo sguardo ai due anni presi qui in esame, utili indicazioni sul contenzioso di costituzionalità tra Stato e Regioni si ricavano innanzitutto dai dati statistici. Nel 2016 la Corte ha adottato **104** decisioni in esito a giudizi in via principale, di cui 82 sentenze e 22 ordinanze, e 15 decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e Province autonome. Nel corso del 2017, invece, i giudizi in via principale sono stati decisi con **100** pronunce, di cui 77 sentenze e 23 ordinanze, mentre i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome sono stati decisi con 7 pronunce.

Queste cifre, prese in termini assoluti, mostrano come il contenzioso sui giudizi in via principale si sia mantenuto su livelli quantitativi tutto sommato contenuti, analogamente a quanto avvenuto nel 2015 e nel 2006, in cui le decisioni assunte erano state pari a 113, mentre nel 2005 erano state 101. Per stime inferiori si distinguono il 2014 e il 2011 (91 decisioni), il 2009 (82), il 2008 (61), il 2007 (76). Viceversa, si è ben al di sotto dei numeri registrati negli anni di massimo contenzioso, ovvero il 2012, quando era stato rilevato il valore più elevato di sempre (150), e il 2013 (149), i quali superavano le cifre già elevate dei precedenti 2010 (141) e 2006 (113).

Uno sguardo complessivo alle statistiche, induce tuttavia a relativizzare il mero dato numerico e conferma ancora una volta quello stesso andamento ciclico osservato anche nei precedenti Rapporti. Il contenzioso di costituzionalità fra Stato e Regioni, infatti, si dimostra capace di raggiungere dei veri e propri picchi numerici in corrispondenza ad alcuni anni, per poi ridursi entro cifre più limitate nel corso degli anni successivi. Mentre dal 2010 al 2011 si era assistito ad una diminuzione dell'incidenza sul totale delle pronunce rese nei giudizi in via d'azione, dal 37% al 26,6%, nel 2012 si è dovuto registrare un considerevole aumento, dal 26,6% al 47,4%, che ha trovato conferma nel 2013, durante il quale si è raggiunta una percentuale delle decisioni rese in via principale del 45,7%, la quale, peraltro, aveva superato anche la percentuale delle decisioni adottate a definizione dei giudizi in via incidentale (pari al 44,4%). Nel corso del 2014 il dato delle pronunce rese nei giudizi in via principale è tornato a scendere al 31,8%, ma nel successivo 2015 la percentuale è salita nuovamente, per raggiungere il 40,9%. Nel corso del 2016 e del 2017, invece, il dato per-

centile è nuovamente sceso e si è assestato, in entrambi le annate, al 35,6%.

In termini più generali, trovano conferma anche alcune tendenze di carattere sostanziale. I livelli quantitativi raggiunti dal contenzioso costituzionale, sebbene più ridotti rispetto ad alcuni anni precedenti, denotano un mancato assestamento nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, il quale fatica ancora a trovare confini netti. È anche questa la spiegazione del motivo per cui continua a manifestarsi una sempre più marcata “amministrativizzazione” della giustizia costituzionale in materia regionale; quest’ultima si presenta sempre più come una sorta di “alta amministrazione” dei conflitti normativi, piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo “materialmente” costituzionale.

Ma, al di là di questo, il dato più significativo è rappresentato dalla continuità che ha assunto negli anni passati il ricorso ad alcuni principi utili a risolvere i conflitti. Basti rinviare, in questa sede ai Rapporti relativi agli anni 2004, 2007 e 2010 per ciò che concerne la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie; al Rapporto per l’anno 2008 quanto all’analisi di alcuni meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative, ovvero l’operare dei principi di “prevalenza”, “leale collaborazione” e “sussidiarietà”; al Rapporto per l’anno 2009 per la ricostruzione dell’operare congiunto di più titoli competenziali, per la “trasversalità” e per il concreto funzionamento del c.d. “sistema delle Conferenze”.

Quanto, invece, ad alcuni tra i principali e più recenti fattori di novità che si registrano nella giurisprudenza costituzionale, il riferimento va ai Rapporti per gli anni 2011 e 2013, che hanno riguardato uno specifico approfondimento delle problematiche legate all’emergenza. L’attenzione, in questi casi, è stata principalmente posta sugli indirizzi in tema di comprimibilità delle prerogative regionali per effetto delle misure dirette a fronteggiare la crisi economico-finanziaria.

Altro elemento di novità attiene alle ipotesi di revisione costituzionale sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni che si sono succedute negli ultimi anni. Su questo versante la giurisprudenza costituzionale assume rilievo poiché, nella totalità dei casi, le proposte di riforma hanno avuto di mira proprio la risoluzione delle problematiche che, nel riparto di potestà legislativa, hanno dato adito a contenzioso di costituzionalità. A questo proposito, il Rapporto per il 2012 ha offerto un quadro dello stato dell’arte nelle materie su cui il dibattito sulla riforma costituzionale si era concentrato a seguito della pubblicazione della Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, presentata il 17 settembre 2013.

Nello scorso Rapporto per gli anni 2014 e 2015, invece, l’analisi si è appuntata sul progetto di riforma costituzionale che il 4 dicembre 2016 ha conosciuto un esito referendario negativo. Tale progetto, per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni, si basava essenzialmente su due profili: da una parte, l’intenzione era quella di riorganizzare il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sulla base di una parziale riformulazione e redistribuzione delle materie di cui all’articolo 117 Cost. Dall’altra, l’intento dei

revisori era quello di modificare profondamente la composizione, l'organizzazione e le funzioni del Senato della Repubblica, perché questi potesse costituire la sede entro cui i diversi livelli territoriali di governo avrebbero potuto concertare gli indirizzi politici elaborati dallo Stato.

Il Rapporto per gli anni 2014 e 2015 è stato dedicato al primo dei due profili segnalati, dando modo di osservare come il progetto di riforma costituzionale si ponesse, per certi aspetti, in sostanziale continuità rispetto alla giurisprudenza costituzionale, mentre, per altri, avrebbe determinato un accentramento in capo allo Stato del potere legislativo in materie ed ambiti nei quali la Costituzione vigente riconosce invece potestà legislativa a vantaggio delle Regioni. Il presente Rapporto vuole porsi in termini complementari rispetto all'analisi ripercorsa nel biennio precedente, per guardare al secondo dei profili, quello delle modalità di attuazione del principio di leale collaborazione.

Il presente Rapporto sarà dedicato ai più recenti indirizzi di giurisprudenza costituzionale che meglio fanno emergere i profili problematici cui dà adito l'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Il contenzioso di costituzionalità, infatti, ha la capacità non solo di rendere palese le criticità quali sono i punti di maggiore attrito nell'esercizio di competenze e funzioni che interessano più territoriali livelli di governo, ma anche di offrire spunti adeguati al legislatore per correggere i profili di illegittimità che presentano le forme con cui attualmente trova espressione tale principio. L'intento, quindi, è quello di ricavare indicazioni utili che consentano di correggere e di intervenire su quei profili.

L'ambito di delimitazione della potestà legislativa: prevalenza/collaborazione

La delimitazione della potestà legislativa, attraverso la riconduzione della disciplina impugnata ad una materia ai sensi dell'art. 117 Cost., è la verifica preliminare che la Corte costituzionale opera nei giudizi in via principale. In molteplici occasioni, però, difficilmente la normativa impugnata è ascrivibile interamente ad una sola materia, poiché più spesso sono molteplici materie a venire in gioco. In questi casi la Corte si trova di fronte ad una alternativa, poiché deve determinare se in un determinato ambito materiale "prevalga" la potestà legislativa dello Stato o delle Regioni, oppure se vi sia un intreccio di materie tale da rendere indispensabile il concorso di entrambi gli attori, in spirito di leale collaborazione. Nel biennio di riferimento si registrano casi in cui la Corte ha "aggiudicato" allo Stato la materia sulla base del criterio della prevalenza e casi in cui la Corte ha constatato "l'intreccio" di competenze e ha pertanto richiesto l'applicazione dei moduli

della leale collaborazione.

Circa la prima tipologia, è possibile segnalare, a titolo di esempio, la **sentenza n. 114 del 2017**, con cui la Corte ha respinto i ricorsi delle Regioni Veneto e Puglia proposti contro l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015. Ad avviso delle ricorrenti tale disposizione, fra l'altro, nello stabilire che i già rilasciati titoli abilitativi all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione. Tuttavia, la Corte ha stabilito che, diversamente da altre disposizioni in materia di idrocarburi ascritte alla materia concorrente "produzione trasporto e distribuzione dell'energia", la disposizione censurata dovesse esser ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «in quanto realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento».

Circa la seconda tipologia, invece, si segnalano alcuni giudizi che la Corte ha risolto nel 2016 ricadenti nell'ambito delle attività turistiche. In particolare, nella **sentenza n. 1 del 2016** la Corte ha dovuto vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l., n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, impugnate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento. Le norme censurate ricadono nell'ambito dei "condhotel", ovvero «una tipologia innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale». Appurato che le disposizioni censurate risultano espressione non soltanto della materia del turismo e dell'industria alberghiera (competenza residuale delle Regioni), come sostenuto dalla Regioni rimettenti, ma di un intreccio con quella del "governo del territorio" (concorrente) e quella dell'"ordinamento civile" (statale), la Corte non ha potuto ravvisare la prevalenza di una delle dette materie. Ne consegue che l'intervento del legislatore non è illegittimo, purché avvenga previo raggiungimento di una intesa.

Ragionamento identico si ritrova nella successiva sentenza n. 21 del 2016, in cui la Corte si è trovata di fronte ad un altro intreccio competenziale posto dall'art. 32, comma 1, del citato d.l. n. 133 del 2014, in cui veniva in rilievo una materia di potestà legislativa esclusiva della Regione (qui il caso di IVA agevolata per alcune strutture alberghiere denominate "Marina Resort"). Anche in tal caso l'intervento del legislatore statale sarebbe stato ritenuto legittimo a patto che fosse avvenuto previa intesa con la Regione interes-

sata. Se nel caso dei “condhotel” il procedimento di consultazione era stato avviato, non altrettanto era avvenuto in quello del “Marina Resort”, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale.

Da ultimo, occorre notare come dall’applicazione del principio collaborativo non sfuggono neppure le Regioni a Statuto speciale, nonostante le particolari condizioni di autonomia di cui godono. Si pensi alla vicenda decisa dalla Corte con la **sentenza n. 103 del 2017**, che ha risolto il conflitto con cui il Presidente del Consiglio ha impugnato l’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge Sardegna n. 5 del 2016 in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione. Le norme impuginate, nel momento in cui disponevano la sclassificazione dei beni di uso civico e non un mero mutamento di destinazione, si ponevano in contrasto con tale principio, perché il legislatore regionale avrebbe proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare. La Corte, ricordando il proprio orientamento secondo cui la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, ha aggiunto che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l’ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia». Ciò comporta che anche una Regione a Statuto speciale, come la Sardegna, non possa assumere unilateralmente decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo. Per queste ragioni tutte le disposizioni impuginate sono state ritenute «lesive del principio di leale collaborazione».

Di converso, se il principio di leale collaborazione vale a salvaguardare l’autonomia differenziata di queste ultime Regioni, esso assume comunque una portata limitata, come dimostrano le vicende del concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale. È quanto esplicitato con la **sentenza n. 154 del 2017**, in cui la Corte ha ritenuto non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale promosse da Regioni a Statuto speciale e Province autonome, nei confronti dell’art. 1, comma 680 della l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016). La disposizione impugnata determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019, demanda ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo sia da recepire con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. Le ricorrenti lamentavano, in particolare, che il legislatore statale non avrebbe

previsto alcuna procedura pattizia idonea ad incidere sul *quantum* del concorso alla finanza pubblica, determinato unilateralmente dallo Stato anche a carico delle Regioni a Statuto speciale. In tal modo, queste ultime risulterebbero equiparate alle Regioni ordinarie, e tutte le Regioni (speciali e ordinarie) sarebbero a pari titolo coinvolte nell'accordo da raggiungere in sede di autocoordinamento sul riparto del contributo. Sul punto la Corte ha chiarito, con assoluta fermezza, che autonomia speciale non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini. Già nella sentenza n. 82 del 2015, del resto, la Corte aveva chiarito che il principio di leale collaborazione invocato dalle autonomie speciali «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

Il principio di collaborazione come presidio di reciproca garanzia

Il principio di leale collaborazione, stando alla lettera della Costituzione, viene espressamente richiamato a proposito dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali (art. 120 Cost.). Soprattutto nell'ultimo decennio, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha esplicitato come tale principio assuma una portata più generale e permei tutte le regole relative ai rapporti tra Stato e Regioni, soprattutto quelle relative al riparto di potestà legislativa.

Dalla giurisprudenza qui richiamata emerge, innanzitutto, come il principio di leale collaborazione, che occorre tener fermo qualora l'intreccio di competenze sia considerato inestricabile, vale a garantire reciprocamente la sfera di competenza dello Stato e delle Regioni. Esso, cioè, opera a tutela della responsabilità in capo allo Stato della salvaguardia di interessi unitari, garantendo comunque il coinvolgimento delle autonomie regionali, ma opera anche per limitare la portata della legislazione statale, qualora questa pretenda di incidere unilateralmente su ambiti in cui le Regioni esercitano una potestà legislativa che non può essere conculcata, o qualora essa non garantisca adeguatamente la parte-

cipazione degli enti regionali rispetto a decisioni che la Costituzione riconduce, almeno in parte, alla loro competenza.

Un esempio della prima tipologia è dato dal giudizio risolto con la **sentenza n. 105 del 2017**, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge Puglia n. 41 del 2014, volto a stabilire deroghe al divieto di mutamento della destinazione urbanistica delle aree interessate dall'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di ulivo a causa di un'infezione provocato dal batterio *xylella fastidiosa*. La disciplina regionale includeva nel divieto di variazione la realizzazione di opere sicuramente rientranti nella competenza statale come quelle energetiche di interesse strategico nazionale. La Corte, sul punto, ha precisato che per quanto riguarda il settore energetico la legge statale n. 239 del 2004 ha provveduto a definire i principi fondamentali in materia di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario», anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione». Inoltre, il Giudice delle leggi ricorda che la pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, peraltro superabile nel caso d'inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-*bis* dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004. Il divieto regionale, perciò, «è di per sé inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale».

Un esempio della seconda tipologia è offerto invece dalla sentenza n. 261 del 2017, con cui la Corte ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 (Attuazione della delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico contenente il piano di riordino delle Camere di commercio debba essere emanato «sentita» la Conferenza Stato-Regioni. Premessa della decisione è che l'intervento del legislatore statale sul profilo in esame «non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle Camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale». Il perseguimento di tale disegno, tuttavia, non esclude «che, incidendo l'attività delle Camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione». La Corte, nel caso di specie, ritiene che il parere della Conferenza Stato-Regioni non sia sufficiente a garantire il coinvolgimento delle Regioni, ma che occorra raggiungere una intesa all'interno della stessa.

In particolare, i procedimenti normativi nei quali deve trovare espressione il principio collaborativo

Il principio di collaborazione – come anticipato – informa di sé tutto il Titolo V della Costituzione. Tuttavia, un terreno privilegiato entro cui tale principio è chiamato a presidiare i rapporti tra Stato e Regioni è senza dubbio quello offerto dai procedimenti normativi che coinvolgono diversi livelli di governo. La Corte costituzionale, in numerose occasioni, è stata chiamata a salvaguardare il rispetto di tale principio in una molteplicità di tipologie di procedimenti.

La tendenza più interessante della giurisprudenza del biennio preso in esame è costituita dall'attenuazione del risalente orientamento per il quale il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo.

In diverse occasioni (**sentenza n. 65 del 2016** e **sentenza n. 43 del 2016**), la Corte ha nuovamente ribadito la propria consolidata giurisprudenza per la quale l'esercizio della funzione legislativa e il suo procedimento non sono soggetti alle procedure di leale collaborazione.

La vera svolta è nondimeno avvenuta con la **sentenza n. 251 del 2016**, che è a buon diritto assunta a *leading case*. Qui si legge: «è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione 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». In caso di delega legislativa “di riforma organica” il principio di leale collaborazione richiede pertanto, ai fini dell'esercizio della delega, la previa intesa in sede di Conferenza Unificata, quando sia ravvisabile un intreccio di materie che incidono su competenze regionali. I decreti legislativi devono essere il frutto di una intesa “forte” tra Stato e Regioni (sulle intese “deboli” e “forti” v. *infra*), ove le competenze concorrano nell'intreccio di materie oggetto dell'intervento di riforma. Sulla base di questa impostazione la pronuncia accoglie in larga parte il ricorso della Regione Veneto avverso alcuni articoli della legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. legge Madia. In particolare, la Corte ha giudicato fondate le questioni che lamentavano una violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni della legge delega sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche nel definire principi e criteri direttivi sulla dirigenza pubblica (art. 11), il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), le partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), i servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19). Tali disposizioni prevedevano il parere invece che l'intesa in sede di Conferenza Unificata, che invece la Corte reputa in tale caso il solo strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie. La Corte in coda alla sentenza precisa inoltre che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa

decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». In tal modo la Corte sembra aver lasciato aperta la possibilità di interventi correttivi in sede di esercizio della delega volti a far valere una previa intesa tra Stato e autonomie.

Una ipotesi del tutto peculiare in cui il principio di leale collaborazione estende la propria portata anche al procedimento legislativo interessa le Regioni a Statuto speciale, e attiene al già richiamato caso del concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale. Oltre alla già ricordata **sentenza n. 154 del 2017**, è possibile rievocare anche la **sentenza n. 155 del 2016**, con cui la Corte costituzionale definisce il giudizio instaurato su ricorso regionale nei confronti di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). La Corte ribadisce che, sebbene la procedura pattizia di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015), tuttavia «il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale».

Occorre anche ricordare che, al di là del procedimento legislativo e dell'adozione di atti aventi forza di legge, il principio di leale collaborazione è chiamato ad estendere la propria efficacia soprattutto all'adozione di atti normativi di natura secondaria, nelle diverse forme che questi possono assumere.

Caso "classico" di applicazione in questo senso è rappresentato dalla **sentenza n. 211 del 2016**. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della già richiamata legge di stabilità 2015, che prevedeva finanziamenti aggiuntivi per il trasporto pubblico locale da ripartirsi in base a decreto ministeriale da adottarsi «sentita la Conferenza unificata». La Corte ha ritenuto la disposizione costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevedeva l'intesa, vista la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale. In simili circostanze infatti «occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Sul problema della cooperazione nell'ambito della potestà regolamentare è intervenuta anche la **sentenza n. 284 del 2016**. La questione verteva sulla materia di competenza concorrente di "istruzione". In particolare, l'art. 1, comma 47, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. "buona scuola") prevedeva che con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, fossero emanate le "linee guida" per conseguire gli obiettivi indicati «a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul

territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani». La Corte, pur ritenendo che in caso di potestà legislativa concorrente la potestà regolamentare spetti in linea di principio alle Regioni, ha fatto salva la disposizione in quanto ha identificato nelle "linee guida" degli atti esecutivi strettamente integrativi della normativa primaria cui essi rinviano, a garanzia di applicazione uniforme dei principi in essa contenuti. Ciò posto, è necessario che tali "linee guida" vengano emanate con decreto ministeriale adottato «previa intesa» in sede di Conferenza Unificata. In coerenza con tale impostazione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della medesima legge, l'art. 1, comma 153, che, al fine di «favorire la costruzione di scuole innovative», delegava il Ministero a individuare con decreto i criteri per ripartire le risorse e individuare le strutture. La Corte, vista la competenza concorrente, ha dichiarato la norma costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Di notevole rilievo sul piano teorico è infine la **sentenza n. 83 del 2016**, che ha fornito alcuni criteri ermeneutici per comprendere se la leale cooperazione sia stata violata o meno. In questa pronuncia, avente ad oggetto l'impugnazione di alcune disposizioni del più volte richiamato d.l. n. 133 del 2013, riguardanti l'approvazione, con d.P.C.M., di un atto di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento, che chiama in causa sia la materia "tutela dell'ambiente", di potestà esclusiva statale, sia la materia "governo del territorio", di potestà concorrente. La Corte ha evidenziato che il rispetto del principio di leale collaborazione nell'elaborazione di atti normativi deve essere vagliato alla luce di una interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti, e non esclusivamente sulla base della singola disposizione impugnata. Nel caso di specie, era vero che la disposizione impugnata non prevedeva il necessario coinvolgimento della Regione, ma era altresì vero che tale coinvolgimento era nei fatti avvenuto in fase di attuazione della disposizione impugnata e di adozione del d.P.C.M. in questione.

Da ultimo, occorre ricordare come il principio collaborativo non espliciti la propria efficacia solamente nei procedimenti normativi, ma - come accennato - interessa tutti i profili di autonomia di cui godono gli enti territoriali. Un esempio di tale circostanza è offerto dalla **sentenza n. 129 del 2016**, che ha significativamente impiegato l'art. 119 Cost. e l'autonomia finanziaria come parametro costituzionale idoneo a imporre forme di leale cooperazione. Qui a venire in rilievo è la Conferenza Stato-Città e autonomie locali in relazione a una normativa statale che operava tagli alle dotazioni di enti territoriali (riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni). L'art. 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevedeva che le quote da imputare a ciascun Comune fossero «determinate, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi

nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE». Secondo la Corte, «il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari, comporta la violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost.». Il coordinamento della finanza pubblica – prosegue la Corte – può sì incidere sulla autonomia finanziaria degli enti locali, ma deve comunque garantire il coinvolgimento degli stessi «nella fase di distribuzione del sacrificio». È legittimo che lo Stato intervenga unilateralmente quando i procedimenti di collaborazione non siano stati fruttuosi, non già con «esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati».

I meccanismi di “flessibilizzazione” del riparto di competenze basati sulla collaborazione: la chiamata in sussidiarietà

Il principio di collaborazione, oltre a garantire un adeguato coinvolgimento di ciascun livello territoriale di governo nell'esercizio di talune competenze o funzioni, soprattutto normative, costituisce il presupposto anche per quei meccanismi che contribuiscono a rendere più flessibile il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni previsto in Costituzione. Il riferimento, evidentemente, va alla c.d. chiamata in sussidiarietà, introdotta in via giurisprudenziale e strettamente legata al principio collaborativo, al rispetto del quale deve essere condizionata per risultare costituzionalmente ammissibile.

La figura della chiamata in sussidiarietà, introdotta a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003, permane anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale del biennio preso qui in esame e si arricchisce di nuove sfumature. L'istituto si risolve, come noto, in un ampliamento della potestà legislativa dello Stato in ragione della garanzia delle esigenze di unitarietà nell'esercizio di funzioni amministrative in materie che ricadrebbero nella potestà legislativa regionale. La chiamata in sussidiarietà non comporta però che le Regioni si spoglino del tutto delle proprie competenze e, in un certo senso, essa funge anche da garanzia in favore delle stesse. Lo Stato infatti, per avocare a sé l'esercizio unitario di determinate funzioni, deve coinvolgere “a monte” le Regioni e non può escluderle del tutto dal circuito decisionale.

La Corte ha fatto il punto dei propri indirizzi consolidati sui limiti e le condizioni della chiamata in sussidiarietà con la **sentenza n. 7 del 2016**, di cui si parlerà anche nel paragrafo seguente. In tale occasione la Corte ha ribadito ancora una volta che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittima-

mente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali». Significativamente, la Corte ha aggiunto che «con riferimento a quest'ultimo profilo, nella 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 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003)».

La valenza garantista dell'istituto emerge con chiarezza nella giurisprudenza del biennio di riferimento, in cui la "chiamata in sussidiarietà" non ha impedito alla Corte di censurare la normativa statale. Ciò è avvenuto, innanzitutto, nella **sentenza n. 170 del 2017**, in cui la Corte si pronuncia sul già richiamato tema delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi. Ad essere impugnato è l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, che affida ad un disciplinare tipo, adottato con decreto ministeriale, la definizione delle modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività. Le ricorrenti, muovendo dal presupposto che la norma integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, lamentavano il mancato coinvolgimento regionale attraverso l'intesa nell'adozione del disciplinare, con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Ad avviso della Corte, il comma censurato incide sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma e, nel rimettere «esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l'esigenza della previsione "di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [... di] adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali"». La previsione impugnata, pertanto, è costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle

Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività».

Sulla base di questa affermazione, la Corte ha poi accolto con la **sentenza n. 198 del 2017** il ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti proposto dalla Regione Abruzzo avverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 attuativo del citato art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014.

In altre ipotesi, invece, la Corte costituzionale ha dato atto di come le previsioni statali impugnate fossero rispettose dei canoni di leale collaborazione necessari per realizzare una chiamata in sussidiarietà. È quanto accaduto con la **sentenza n. 142 del 2016**, ove la Corte ha risolto il giudizio in cui ad essere impugnato era l'art. 1, comma 552, lettere a) e b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), in tema ancora una volta di idrocarburi. Tali previsioni ampliano i casi in cui compete allo Stato, d'intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni, per talune opere strumentali e accessorie a quelle già qualificate come strategiche. La Corte ha respinto le censure riferite agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, poiché la disciplina ricade sì nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di energia (sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004), e attrae in sussidiarietà la funzione amministrativa, al contempo regolandola. Ma la Corte, in questo caso, ribadisce che la ragionevolezza e la proporzionalità costituiscono dei criteri per valutare l'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato (sentenza n. 303 del 2003); tuttavia, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto la misura ragionevole e proporzionata, poiché se la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa «si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto».

Le forme di espressione del principio collaborativo

Un ulteriore profilo su cui occorre soffermarsi, per come emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale esaminata, attiene alle forme concrete con cui il principio collaborativo trova espressione nei diversi procedimenti normativi, ovvero le modalità con cui Stato e Regioni debbono essere coinvolte durante tali procedimenti.

Sui molteplici moduli partecipativi attraverso cui è possibile garantire la partecipazione di Stato e Regioni alle decisioni comuni è significativo richiamare qui la **sentenza n. 182 del 2017**, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. 9 giugno 2016, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2016, n. 151. La disposizione impugnata, che si iscrive nell'ambito delle misure intervenute per risolvere la crisi dei complessi aziendali del gruppo ILVA di Taranto, disciplina la procedura per la modifica o l'integrazione del "Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria", adottato con d.P.C.M. del 14 marzo 2014 in attuazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013, escludendo il coinvolgimento della Regione interessata. Per l'approvazione del Piano, invece, il legislatore del 2013 aveva previsto l'acquisizione del parere, ancorché non vincolante, della Regione. La Corte osserva che gli interventi legislativi riguardanti l'ILVA sono accomunati da una medesima *ratio*, consistente nel perseguimento di un bilanciamento fra l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale di natura strategica, il mantenimento dei livelli occupazionali e l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui. Come sottolineato dalla Corte, il legislatore si è premurato di predisporre «diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti "diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (sentenza n. 62 del 2005)» sulla base della considerazione che «il procedimento, che culmina con l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avente valore di autorizzazione ambientale integrata, presenta [...] varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente». La Corte, nel caso di specie, rigetta le censure regionali, ritenendo sufficientemente tutelato il principio di leale collaborazione.

La forma con cui nel nostro ordinamento, allo stato attuale, si raggiungono più frequentemente momenti di concertazione tra Stato e Regioni, e che conseguentemente risulta maggiormente invocata dalla Corte come strumento a garanzia della leale collaborazione, è rappresentata dall'intervento del "sistema delle Conferenze", ovvero della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, della Conferenza Unificata, previste dal d.lgs. n. 281 del 1997.

Nel biennio preso in esame, uno dei casi che si è presentato con maggior frequenza è quello in cui la disciplina statale non assicurava una forma adeguata di coinvolgimento delle Conferenze, così che la Corte si è trovata costretta ad imporre modalità più incisive. Di questo filone va nuovamente rammentata, in primo luogo, la fondamentale **sentenza n. 251 del 2016** che ha individuato nelle intese in sede di Conferenza Unificata lo stru-

mento idoneo a giustificare l'intervento statale in ambiti di materie in cui concorrono competenze statali e regionali. Per contro, l'utilizzo del mero parere non soddisfa le esigenze della leale collaborazione: «il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione».

Tale orientamento può ritenersi consolidato nella giurisprudenza della Corte, come si evince dalla già richiamata **sentenza n. 211 del 2016** oltre che dalla **sentenza n. 261 del 2017**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune previsioni del d.lgs. n. 219 del 2016, nel quale «il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano», ma «il modulo della stessa [...], tenuto conto delle competenze coinvolte, non può essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento».

Di rilievo è anche la **sentenza n. 192 del 2017**, che affronta varie questioni di legittimità costituzionale in materia di finanza sanitaria, una normativa che si pone al «crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità», sollevate dalla Regione Veneto in relazione alla legge di stabilità 2016. Dichiarata infondata la questione concernente la necessità di una previa intesa tra Stato e Regioni ai fini dell'adozione di un limite per gli aggiornamenti dei livelli essenziali di assistenza, la Corte si occupa del tema, di maggiore rilevanza ai fini della presente trattazione, attinente ai piani di rientro per le singole aziende sanitarie in disavanzo. Ad avviso della Giudice delle leggi, sono costituzionalmente illegittimi i commi 526 e 36 dell'art. 1, legge 28 dicembre 2015, n. 208, nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita» la Conferenza Stato-Regioni anziché «d'intesa» con la stessa Conferenza. Le disposizioni censurate - le quali, con riferimento ai piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, demandano a decreti ministeriali la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, nonché delle linee guida per la redazione dei piani di rientro - violano il principio di leale collaborazione, dovendo, in questi casi, il legislatore statale predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali - tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame - può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

L'intesa non costituisce, però, l'unica forma di coinvolgimento delle Conferenze. Occorre ricordare, infatti, come tali organi possano essere interpellati per il rilascio di un

mero parere, mentre, al contrario, le intese si distinguono in “deboli” o “forti”, a seconda che la manifestazione del dissenso da parte di uno degli enti si configuri come “superabile” o “insuperabile” rispetto all’assunzione della decisione. Nel caso dell’intesa “debole”, esperito ogni tentativo di raggiungere l’accordo entro un determinato termine, lo Stato può comunque assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in spirito di collaborazione. Le intese “forti”, invece, si caratterizzano per il fatto che il mancato raggiungimento dell’accordo costituisce un ostacolo all’assunzione della decisione finale che risulta insuperabile, salvo prevedere trattative reiterate tra gli enti in questione. A proposito della distinzione di queste forme di coinvolgimento occorre ricordare la **sentenza n. 7 del 2016**. In questo giudizio, numerose disposizioni del già citato d.l. n. 133 del 2014, riguardanti la realizzazione della tratta ferroviaria AV Napoli-Bari e l’approvazione dei contratti di programma tra ENAC e singoli gestori di aeroporti, venivano impugnate dalla Regione Puglia che lamentava il mancato coinvolgimento in ambiti di potestà legislativa concorrente (“grandi reti di trasporto”, “governo del territorio”, “porti e aeroporti”). La Corte costituzionale ha accolto il ricorso della Regione e ha dichiarato l’incostituzionalità delle norme statali nella parte in cui non prevedevano un adeguato coinvolgimento (nel caso della ferrovia, una “intesa forte”, un parere nel caso degli aeroporti) o della singola Regione Puglia, o della Conferenza Unificata (nel caso di una disposizione trascendente l’ambito regionale pugliese). In due delle tre questioni la Corte ha inoltre riconosciuto un caso di chiamata in sussidiarietà. Appurato che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, rientri nella competenza concorrente, la Corte ha affermato che, affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al contempo regolarne l’esercizio, è necessario che essa sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, che preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi statali. La Corte ribadisce inoltre che deve trattarsi di “intese forti”, dal momento che «la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all’intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa».

Di grande interesse è anche la **sentenza n. 142 del 2016** che ha affrontato il problema delle trattative finalizzate all’intesa e dell’eventualità del mancato accordo. La Corte aveva in passato (sentenza n. 179 del 2012) dichiarato l’illegittimità costituzionale della precedente versione dell’art. 14-quater della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo, «perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un’intesa con la Regione, nell’ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata». Nella sentenza del 2016 la Corte ha scrutinato la

lettera b) dell'art. 1, comma 552, della già citata legge n. 190 del 2014, ai sensi della quale il motivato dissenso regionale comporta l'indizione di una riunione che può articolarsi lungo tre fasi, per una durata di complessivi 90 giorni. Solo in seguito, in caso di mancata intesa, il Consiglio dei Ministri delibera con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Secondo la Corte un simile meccanismo è costituzionalmente legittimo perché «impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa». Il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti – prosegue la Corte – «può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta [...], tale evenienza non comporta una drastica “decisione unilaterale” di una delle parti, posto che la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale». Tali forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, conclude la Corte, si rivelano soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa “forte” tra Stato e Regioni.

Occorre tener presente, però, come l'intesa costituisca uno strumento pattizio che esplica una garanzia bilaterale, a favore tanto delle Regioni, quanto dello Stato. L'intesa, cioè, garantisce un coinvolgimento necessariamente reciproco e che non può essere precluso con decisioni unilaterali. Questa impostazione emerge con chiarezza dalla **sentenza n. 249 del 2016**, con cui la Corte si è pronunciata su una disposizione della legge Abruzzo 8 giugno 2015, n. 13, che escludeva determinate aree per la localizzazione e realizzazione delle centrali di spinta del gas. In tal modo la Regione fissava «a priori un diniego implicito dell'intesa regionale per tali aree». La Corte, riconosciuta la competenza concorrente nelle materie “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e “governo del territorio”, ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti». Ciò posto, «la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento». Di notevole interesse è notare che, a differenza dei casi di violazione del principio di leale collaborazione ad opera della legge statale, la Corte ha dichiarato tout court costituzionalmente illegittima la disposizione regionale, e non soltanto “nella parte in cui” non prevedeva l'intesa.

Da ultimo, va ricordato che la disciplina dell'intesa deve sempre rispettare il riparto delle competenze stabilito in Costituzione, come testimoniato dalla **sentenza n. 131 del 2016**, con cui la Corte si è pronunciata su alcune disposizioni della legge Abruzzo 12 novembre 2014, n. 40, sempre in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, di potestà legislativa concorrente. La Regione, con le previsioni impugnate,

aveva tentato di disciplinare con legge regionale il meccanismo dell'intesa in ordine alla realizzazione di opere energetiche. La Corte ha nettamente rigettato tale approccio ritenendo costituzionalmente illegittima la disposizione regionale nella parte in cui definiva unilateralmente «le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche», in quanto in violazione della competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia e in contrasto con le esigenze unitarie di cui all'art. 118 Cost.

Considerazioni conclusive (provvisorie)

Dalla giurisprudenza costituzionale presa in esame trova conferma come la collaborazione tra enti territoriali sia una esigenza indefettibile all'interno del nostro sistema regionale.

Il principio di leale collaborazione trova espressione nell'esercizio di tutte quelle competenze e funzioni che interessano diversi livelli di governo, e nel quale trovano parziale sovrapposizione le rispettive sfere di autonomia. Tale principio opera come garanzia reciproca per gli enti coinvolti, affinché le competenze di nessuno di questi soggetti siano prevaricate unilateralmente.

Il principio collaborativo, innanzitutto, vale a rendere più flessibile il riparto di competenze legislative previsto in Costituzione, la quale, nell'adoperare il criterio delle materie, offre una suddivisione solo apparentemente netta, ma che in realtà non elimina intrecci e sovrapposizioni. Tale principio, inoltre, permea tutti i procedimenti decisionali, tanto di natura politico-legislativa, quanto di natura amministrativa.

Il principio di collaborazione, dunque, soddisfa sia un'esigenza di garanzia soggettiva, attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali interessati alle decisioni, che diversamente si vedrebbero usurpati delle proprie competenze, sia un'esigenza di garanzia oggettiva, offrendo una lettura più elastica delle norme costituzionali ed evitando che l'esercizio unilaterale di competenze debba sfociare necessariamente nel contenzioso di costituzionalità.

Tuttavia, allo stato attuale, la molteplicità delle forme che ha assunto l'applicazione di tale principio determina una forte incertezza circa la sua reale capacità di raggiungere gli scopi per i quali è stato concepito. Un'incertezza che finisce per scaricare sulla Corte il compito di definirne caso per caso l'effettiva portata, con le inevitabili e a volte criticabili oscillazioni nelle sue prese di posizione. Da qui la necessità di processi strutturati e di sedi istituzionali stabili nelle quali i diversi livelli territoriali di governo concertino

decisioni politiche ed amministrative di interesse comune. In assenza, de jure condendo, di una Camera parlamentare nella quale trovino rappresentanza i diversi livelli di governo, e senza che, de jure condito, abbiano trovato attuazione i meccanismi previsti dalla riforma del Titolo V conclusasi nel 2001 (come la c.d. bicameralina), le aspettative si sono riversate sul sistema delle Conferenze, alle quali la giurisprudenza costituzionale è costretta a fare continuamente riferimento per soddisfare le istanze di collaborazione. Si tratta, tuttavia, di organi amministrativi che hanno acquisito importanza in via di prassi e al di fuori di una visione organica, come testimoniato dal contenzioso risultante dal presente rapporto. E' la stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, a sollecitare gli operatori politici a riprendere una seria riflessione sull'esigenza di mettere in atto forme di realizzazione del principio di leale collaborazione, che ne superino i limiti attuali.