

## La Corte ed i «fili sospesi» del nuovo Titolo V (considerazioni a margine della giurisprudenza costituzionale del triennio sulle intese tra Regioni e Stato)\*

DOTT. STEFANO AGOSTA

SOMMARIO: PARTE PRIMA: VERSO UNO STATUTO GIURIDICO DELL'INTESA – 1. Premessa. Un vulcano di problematiche (solo all'apparenza spento ed inattivo ma, in realtà) ancora irrequieto e turbolento: l'intesa Stato-Regioni quale *ibrido* incrocio tra diritto e politica. – 2. (*Segue*): l'elaborazione consuetudinaria delle intese quale fattore coagulante tra disposizioni normative variamente sconnesse ed il forte impatto del modulo decisionale pattizio sulla forma di governo. – 3. (*Segue*): la crescente influenza sul sistema costituzionale delle fonti e la rivisitazione critica di alcuni tradizionali capisaldi. – 4. Alcuni pressanti interrogativi in ordine, rispettivamente, all'aspetto *statico* (l'esatto significato del termine) ed a quello *dinamico* (la disciplina procedimentale e le ricadute giuridiche) dell'intesa. – 5. Il profilo *statico* dell'intesa: una sorta di moderno *proteo*, in larga misura ancora nebuloso ed amorfo. – 6. (*Segue*): la progressiva polverizzazione dell'istituto (ed un primo tentativo di ricostruzione unitaria). – 7. Il profilo *dinamico* dell'intesa: tre costanti relative, rispettivamente, al “metodo” della leale collaborazione; all'informalità delle procedure; al vincolo discendente dalla raggiunta intesa. – 8. (*Segue*): l'esigenza di assicurare una disciplina del procedimento *realmente* contrattata. Qualche notazione sull'iniziativa (e sull'effettivo svolgimento) della trattativa... – 9. ...e sulla fase ultima della stipulazione dell'intesa. PARTE SECONDA: I VARIABILI RIFLESSI DELLE INTESE SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE – 1. Premessa. Il progressivo irrobustimento del valore dell'*unità* a scapito dell'*autonomia*: l'introduzione di congegni cooperativi quale (possibile) fattore di riequilibrio. – 2. Il meccanismo di flessibilizzazione delle competenze di cui alla sentenza n. 303/2003 e le sue inevitabili ricadute sull'istituto dell'intesa. – 3. Il dirompente impatto delle intese Stato-Regioni sulla potestà regionale esclusiva: la sentenza n. 6/2004 quale punto d'arrivo (o, se si vuole, di partenza) di una lenta ed infaticabile evoluzione giurisprudenziale. – 4. (*Segue*): dalle norme di riforma economico-sociale all'intesa (la razionalizzazione del regionalismo cooperativo in cinque, significative, tappe). – 5. L'accordo paritario quale (unico?) elemento di mediazione tra *autonomia* e *decentramento*... – 6. ...e le vistose carenze esibite, in tal senso, dalle pronunzie della Corte. Un'indagine (seppur succinta) su *nomina* e formule del nuovo Titolo V. – 7. L'incerta collocazione della leale collaborazione (e dell'intesa) nel disegno costituzionale del 2001. – 8. (*Segue*): uno sguardo (non agli elementi più vicini e superficiali ma) all'innovativa carica assiologica-sostanziale del novellato art. 114 Cost. – 9. Innumerevoli “fili sospesi” attendono ancora di essere riannodati (qualche notazione di chiusura).

### PARTE PRIMA

#### VERSO UNO STATUTO GIURIDICO DELL'INTESA

##### 1. *Premessa. Un vulcano di problematiche (solo all'apparenza spento ed inattivo ma, in realtà) ancora irrequieto e turbolento: l'intesa Stato-Regioni quale ibrido incrocio tra diritto e politica*

A quanti si sono occupati della tematica del regionalismo cooperativo, in generale, e delle intese tra lo Stato e le Regioni, nel particolare, non sarà di certo sfuggita la (sconfortante) sensazione – come si suole forse coloritamente, ma efficacemente, dire – di “cavar sangue dalle rape”, talmente aride ed afflitte da esasperati ipertecnicismi appaiono a volte siffatte problematiche. Che la suddetta sia un'impressione soltanto passeggera lo si comprende tuttavia se si ponga per un attimo mente alla molteplicità di questioni che passano proprio attraverso il collo d'imbuto delle intese: si pensi, solo per citare quelle più ampie e discusse, al mutevole ed internamente articolato rapporto tra diritto e politica; o al complesso intreccio tra diritto costituzionale scritto ed elaborazione consuetudinaria e/o convenzionale (la quale, proprio sul terreno della leale collaborazione, attecchisce e trae di continuo sostentamento); oppure, ancora, alle inevitabili ricadute sull'assetto complessivo della forma di governo e sul sistema delle fonti positive in generale; per non dire, da ultimo, del modello costituzionale, per come voluto e ridisegnato nel 2001, della prassi attuativa e del modo variabile con cui plasticamente si ricompongono l'uno con l'altra.

---

\* Testo rielaborato di un intervento svolto al Convegno su *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio*, Pisa 16-17 dicembre 2004.

Si tratta – non è che non ci si avveda – di tematiche estremamente estese e variamente sfaccettate che, in quanto tali, meriterebbero ben altri approfondimenti di quanto adesso non sia possibile fare: cionondimeno, pur nella sua sommarietà ed estrema stringatezza, una sorta di panoramica pare comunque preliminare alla trattazione di alcuni nodi problematici che si cercherà, mano a mano, di affrontare. Con almeno un'avvertenza di metodo: che si discorre, cioè, di campi d'esperienza pur sempre contigui e reciprocamente interferenti, la cui separata sistemazione risponde più ad un'esigenza espositiva che non ad un effettivo stato di fatto; nella pratica delle cose, infatti, non è affatto realistico pensare di poter arbitrariamente disgiungere, solo per fare qualche esempio, le decisioni politiche dalle consuetudini costituzionali, né la concreta connotazione della forma di governo dalla prassi attuativa del Titolo V senza, per ciò solo, rischiare di deformarne l'effettivo significato.

In relazione all'indissolubile connubio diritto/politica, appare d'immediata evidenza come quello dell'intesa rappresenti un concetto (non giuridico ma) *latamente* politico, collocandosi ambigualmente a cavallo dei poli della decisione politica, da un lato, e del diritto, dall'altro, con una innata propensione verso la prima: da ciò si comprende la sua irresistibile vocazione a sottrarsi ai vincoli della disciplina giuridica, e di quella costituzionale in particolare. Siffatta, ibrida connotazione dell'istituto non può naturalmente esser priva di conseguenze: fa, in primo luogo, dell'intesa un'espressione, per così dire, "policroma" (caratterizzata, cioè, da una consistente pluralità semantica, poiché molteplici ed estremamente fluidi si configurano gli stessi interessi ad essa, di volta in volta, sottesi)<sup>1</sup>; ne rende, in seconda battuta, estremamente elastiche ed informali le procedure prescritte per il suo materiale raggiungimento<sup>2</sup>; ne influenza, per finire, la stessa effettività sul circuito decisionale<sup>3</sup>.

## 2. (Segue): *l'elaborazione consuetudinaria delle intese quale fattore coagulante tra disposizioni normative variamente sconnesse ed il forte impatto del modulo decisionale pattizio sulla forma di governo*

Scendendo ad un livello d'indagine più circoscritto – quello, cioè, della relazione tra norma scritta e norma consuetudinaria – non è inutile rilevare come la cooperazione intersoggettiva e, più specificatamente, le intese (che di quella rappresentano l'espressione di sicuro più intensa e genuina), nella sostanziale laconicità dell'articolato costituzionale sul punto, siano incessantemente fatte segno di convenzioni e/o consuetudini costituzionali forse non completamente nuove ma, senz'altro, ancora in formazione. Siffatto fenomeno, del resto, non è sconosciuto al nostro ordinamento e anzi si può ragionevolmente ritenere che abbia fatto da fattore coagulante – quando non da vero e proprio collante – tra disposizioni normative, specie per ciò che riguarda la vicenda regionale, spesso tra di loro slegate o sconnesse<sup>4</sup>. Si pensi, per menzionare l'esempio più a portata di mano, alla crescente ricaduta che accordi del tutto informali, raggiunti in seno alle Conferenze, hanno via via prodotto sulla stessa attività governativa d'indirizzo politico<sup>5</sup>: sempre più di frequente

---

<sup>1</sup> Come si avrà modo di rilevare più diffusamente (v., *infra*, par. 5) non si tratta di una mera petizione di principio ma di un'affermazione empiricamente verificabile – specie alla luce della giurisprudenza del triennio appena trascorso – e confortata da una nutrita serie di riferimenti testuali.

<sup>2</sup> Tendenza, quest'ultima, non scevra di benefici effetti e che, purtuttavia, meriterebbe forse una correzione – quando non un vero e proprio ripensamento, soprattutto a garanzia dell'autonomia delle Regioni (ma anche su questo si veda meglio, *infra*, par. 7).

<sup>3</sup> Il punto, peraltro, è assai dibattuto avendo la Corte preferito in passato adottare un criterio rigidamente formalistico. Le cose potrebbero tuttavia essere ribaltate a seguito della sent. n. 303/2003, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici.

<sup>4</sup> ...né l'arricchimento del dettato costituzionale in tal senso ha arginato la diffusione di ulteriori regole non scritte. Per una lettura non riduttiva dei "fatti" in parola, cfr. part. A. RUGGERI, *Scrittura costituzionale e diritto costituzionale non scritto*, in *Dir. soc.*, 2004, 281 ss.

<sup>5</sup> Sul punto, estesamente, I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 206 s.

d'altronde è il medesimo atto legislativo a rinviare, com'è stato efficacemente scritto<sup>6</sup>, ad una galassia mobile ed in continua espansione di concerti, intese istituzionali e generici patti, in tal maniera conferendo valenza normativa a raccordi assolutamente non ufficiali ma dall'alto potenziale politico<sup>7</sup>.

Non è affatto semplice, ad ogni modo, trovare l'esatto punto di equilibrio tra "scrittura" ed "esperienza" costituzionali (a patto che uno definitivo davvero ne esista e non sia piuttosto necessario continuamente ricalibrarlo): se per un verso, difatti, l'eccessiva proliferazione di regole non scritte rischia, come si usa dire, di decostituzionalizzare la stessa Costituzione col corrispondente arretramento della normazione positiva innanzi al dilagare del diritto politico, per un altro, la drastica riduzione di esse priverebbe la stessa carta costituzionale di quel *subsidiium* di stabilizzazione-integrazione allo stato indispensabile ad un quadro ancora obiettivamente gravato da vistose carenze strutturali<sup>8</sup>.

Quanto poi alla questione degli effetti delle intese sul sistema istituzionale, pure nei limiti di questa succinta trattazione non può sottacersi il forte impatto del modulo decisionale pattizio sulla stessa forma di governo (nel senso ampio di *governance*<sup>9</sup>) e sulle complesse dinamiche ad essa sottese. Gli esecutivi, in particolare, si trovano con lo strumento dell'intesa assoggettati a due spinte di segno opposto: sotto il profilo *organico*, essi beneficiano senz'altro di un vistoso rafforzamento (soprattutto per il tramite della fitta rete delle Conferenze) rispetto alla controparte parlamentare con la conseguente esigenza di una non formale ma, anzi, crescente e minuta attività di controllo delle assemblee legislative sull'operato governativo<sup>10</sup>; quanto recuperato dal Governo sul terreno degli *organi* rischia tuttavia di essere inevitabilmente disperso su quello degli *atti* ogni qual volta patti pure confezionati al di fuori dei previsti procedimenti incidano pesantemente sull'atto governativo finale<sup>11</sup>.

Altresì fortemente irrobustita ne esce la posizione dello stesso giudice costituzionale chiamato – proprio in sede di prima attuazione del nuovo Titolo V – ad un'infaticabile opera di sutura della trama costituzionale novellata e, anche per ciò, ad un'inevitabile attività di supplenza delle Camere. La vicenda peraltro dà luogo a non poche, né secondarie, torsioni sul piano applicativo: si pensi, per limitarsi al solo campo che qui precipuamente interessa, alla vera e propria "forzatura" linguistica perpetrata con la distinzione concettuale tra intese c.d. deboli e quelle c.d. forti; o, più ampiamente, al velo di fitta nebbia (consapevolmente?) mantenuto ed alimentato dalla Corte sulla più generale questione della qualificazione giuridica dell'istituto dell'intesa<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Così L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2003, 691 ss.

<sup>7</sup> Così è accaduto, *ex multis*, con l'art. 1, l. n. 405/2002 in materia di assistenza sanitaria. Ma pure quando siffatto richiamo non vi sia, cionondimeno, simili accordi non perdono la loro carica vincolante: si pensi, per tutte, alla c.d. "Intesa inter-istituzionale per l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma del titolo V della Costituzione" adottata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 281/1997.

<sup>8</sup> Cfr. ancora A. RUGGERI, *op. et loc. ult. cit.*, secondo cui il rapporto tra consuetudine e/o convenzione ed il testo costituzionale risulterebbe doppiamente caratterizzato: una prima volta, nel senso del *radicamento* nella "materia" costituzionale – sulla quale, comunque, tali comportamenti sono pur sempre chiamati ad insistere – ed una seconda, in quello dell'*orientamento* nei (*rectius*, dinamicamente, *verso* i) valori fondanti l'ordinamento.

<sup>9</sup> Sull'inflazionato concetto di *governance* (e limitatamente al novero delle intese Stato/Regioni) si v., *ex plurimis*, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.; ID., *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, 653 ss.; L. VIOLINI, *op. cit.*, 691 s.

<sup>10</sup> ...non solo attraverso la programmazione finanziaria ma anche coi consueti mezzi di verifica del rapporto fiduciario (si pensi al controllo del Consiglio sulla delibera della Giunta, anteriormente alla sottoscrizione degli accordi da parte del Presidente della Regione).

<sup>11</sup> Ciò accade non soltanto per gli accordi su singole questioni variamente puntuali e particolareggiate (si pensi, tra le molte, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in punto di diritto alla salute; alla tutela delle acque destinate al consumo umano; all'individuazione dei criteri per certe produzioni agricole; alla competenza in materia di produzione di energia elettrica) ma anche nel più esteso ambito della c.d. programmazione negoziata (così, ad esempio, la l. n. 662/1996 per gli investimenti pubblici): sul punto v. part. L. VIOLINI, *op. cit.*, 702.

<sup>12</sup> Su cui, per qualche approfondimento, v. *infra*, par. 5.

### 3. (Segue): la crescente influenza sul sistema costituzionale delle fonti e la rivisitazione critica di alcuni tradizionali capisaldi

Qualche rapidissima notazione merita poi, *ratione temporis*, la crescente influenza delle intese sullo stesso sistema costituzionale delle fonti del diritto. L'argomento richiederebbe, com'è fin troppo evidente, ben altra trattazione ed approfondimenti: in questa circoscritta sede basterà semplicemente evidenziare come all'origine dell'accresciuto peso dello strumento dell'intesa e, più in generale, della gestione contrattata delle attribuzioni centro-periferia, stia un decisivo mutamento di rotta già in ordine alla stessa definizione degli ambiti competenziali. Riguardate (non in prospettiva teorico-astratta ma) nella loro dinamica scomposizione-ricomposizione, le materie tratteggiate dal nuovo Titolo V si palesano infatti nella consistenza realmente propria: non costituite, cioè, rappresentata solo da elementi *freddi* ed *inerti* ma, piuttosto, da interessi *vivi* e *vitali*, incessantemente mobili ed in continuo fermento<sup>13</sup>. Cosicché gli atti che precipuamente le riguardano – e, procedendo a ritroso, le competenze di cui questi ultimi sono diretta espressione – mal si prestano a spartizioni delineate con la lama del bisturi ma, piuttosto, ad interventi ugualmente compartecipati di Stato e Regioni in vista dell'equilibrato soddisfacimento di tutte le istanze coinvolte, a qualsivoglia livello territoriale si dispongano<sup>14</sup>.

L'impatto di siffatta inversione metodica rischia di essere (se non è già) per ciò stesso dirompente, rimettendo criticamente in discussione alcuni tradizionali capisaldi in materia di fonti tanto "a valle" (sotto l'aspetto, quindi, degli *atti*) quanto "a monte" (sotto quello dei *processi produttivi*). A trovarsi sotto *stress* sarebbe, in prima istanza, il principio di tipicità delle forme<sup>15</sup> messo di continuo a repentaglio dalla incontenibile diffusione di "chimere" senza volto sotto le mentite spoglie di accordi variabilmente connotati. Se ne avrebbe difatti una sorta di modello circolare di normazione nel quale la legge autorizza il perfezionamento dell'intesa e questa, di rimbalzo, tende a vincolare la successiva attività di produzione legislativa in un interminabile gioco di specchi: ciò ha senz'altro il benefico effetto di arginare in via preventiva il contenzioso dovuto proprio alla nebulosa definizione delle materie da parte del nuovo art. 117 ma al caro prezzo di una progressiva decostituzionalizzazione dei rapporti Stato-Regioni e della Costituzione nel suo assetto complessivo<sup>16</sup>. A risentirne, poi, sarebbe la stessa tenuta dei criteri ordinatori per come usualmente riguardati, incessantemente minata dal crescente affollamento di atti nel medesimo campo a tutto vantaggio del criterio di ragionevolezza<sup>17</sup> (specie, ma non solo, per lo slittamento semantico verificatosi nelle materie di competenza c.d. trasversale)<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. A. RUGGERI-C. SALAZAR, "Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, 27 ss.

<sup>14</sup> Così ancora A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino, 2004, spec. 571 ss.

<sup>15</sup> Su cui tradizionalmente V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII (1968), 937 ss. (*contra*, F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, spec. 188 ss.).

<sup>16</sup> Così, ad esempio, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, 2002, 1173 s.; ID., *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2003, 354.

<sup>17</sup> Così, per tutti, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2001, part. 89 ss.; ID., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, part. 30 ss., 64 ss., 71 ss. e 149 ss.

<sup>18</sup> Tendenza, questa, con tutta probabilità destinata – non certo ad attenuarsi ma, anzi – ad accrescersi con la controriforma ora all'esame del Parlamento (come messo in luce da A. RUGGERI, *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del titolo V, parte II della Costituzione*, a cura di L. Mezzetti, Napoli, 2004, part. 535 ss.). Sulle competenze c.d. "trasversali" si vedano naturalmente la sent. n. 282/2002, in materia di terapia elettroconvulsivante ed altri interventi di psicoturgia (su cui A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*; D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*; E. CAVASINO, *I «vincoli» alla potestà legislativa regionale in materia di «tutela della salute» tra libertà della scienza e disciplina costituzionale dei trattamenti sanitari*, tutti in *Giur. cost.*, 2002, rispettivamente, 2027 ss., 2034 ss., 3282 ss.); n. 407/2002 in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti (su cui, invece, F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel*

E tutto questo solo per restare, come si accennava un momento fa, agli *atti* di normazione giacché, passando ai *processi* produttivi, tali innovazioni imporrebbero una rivisitazione (prima ancora dei principi già) dei metodi stessi di disciplina: in particolare affrettando il progressivo abbandono della tradizionale logica di *separazione* in favore di una, più promettente, di *integrazione* delle competenze, sia dal punto di vista strutturale (con l'istituzione di adeguate sedi "miste") sia da quello funzionale (attraverso appunto l'introduzione di credibili procedimenti integrati)<sup>19</sup>.

Infine, con riferimento al complicato groviglio di modello costituzionale e prassi applicativa, solo una notazione è ora possibile fare sulla brusca accelerazione impressa a siffatte dinamiche attuative dalla più recente giurisprudenza sulla leale collaborazione, e sulle intese nello specifico; esigenza, quella di cooperare con lealtà, per vero non nuova nell'*an* (si può, infatti, ritenere presente sin dagli albori della vicenda regionale nel nostro paese, avendo fatto da vero e proprio "ponte di scorrimento" tra vecchio e nuovo regime) ma certo estremamente diversificata quanto al *quomodo*: nelle modalità, cioè, con cui ha trovato concreta attuazione ed invero in Costituzione, nelle consuetudini e/o convenzioni, nella legislazione, nell'amministrazione nonché nella giurisprudenza e nella stessa politica<sup>20</sup>. Nessun colpo di spugna era quindi da attendersi sul piano assiologico-sostanziale, essendosi la novella del 2001 collocata, malgrado le apparenze, in linea di sostanziale continuità con la disciplina costituzionale antecedente<sup>21</sup>: non ugualmente può dirsi invece su quello formale-procedimentale come ha, poi, efficacemente dimostrato la stessa giurisprudenza a partire dalla citata sentenza 303 (e come cercherà di vedersi meglio, *infra*).

#### 4. *Alcuni pressanti interrogativi in ordine, rispettivamente, all'aspetto statico (l'esatto significato del termine) ed a quello dinamico (la disciplina procedimentale e le ricadute giuridiche) dell'intesa*

Questa dunque una (sin troppo sbrigativa e stringata) rassegna delle principali questioni a vario titolo lambite, o profondamente coinvolte, dalla tematica delle intese Stato-Regioni. Volendo adesso restringere l'angolo visuale, e procedendo per sommarie schematizzazioni, è possibile ritenere l'intera problematica in parola riducibile grosso modo a tre principali nodi<sup>22</sup>: la reale consistenza

---

*labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002; G. PAGANETTO, Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali, sempre in Giur. cost., 2002, rispettivamente, 2951 ss. e 3347 ss.).*

<sup>19</sup> ...tanto che sarebbe molto più proficuo adesso discorrere non già di un *sistema delle fonti* quanto, appunto, di un *sistema di processi produttivi* [per tutti, A. RUGGERI, *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove aut.*, 2003, 324 ss.; ID., *L'antica (ma tuttora consolidata e diffusa) idea di "sistema" delle fonti e le prospettive di una sua ridefinizione*, in *Dir. soc.*, 2003, part. 344 ss.].

<sup>20</sup> Sul punto (e solo di recente) cfr., *ex multis*, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, spec. 129 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi-M. Olivetti, Torino, 2003, 265; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, spec. 127 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 416 ss.; S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in AA.VV., *Diritto, diritti e autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali. In ricordo di A. Paoletti*, a cura di A. D'Atena-P. Grossi, Milano, 2003, spec. 276 ss.; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003; F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in *Nuove aut.*, 2003, spec. 582 ss.

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 ss.; L. TORCHIA, *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2002, 649.

<sup>22</sup> L'elencazione che segue è tutt'altro che casuale e, anzi, si ispira ad un rigido ordine logico-cronologico, gli esiti del primo interrogativo condizionando inevitabilmente il secondo e così il terzo (anche se poi, come si vedrà *infra*, la risposta all'ultimo riconduce nuovamente al primo, in un gioco circolare di rimandi).

dell'intesa (riguardata, quindi, sotto l'aspetto *statico*); il procedimento da osservare; gli effetti giuridici che ne derivano (questi ultimi due, invece, sotto il profilo più specificamente *dinamico* dell'intesa).

Con riferimento al primo quesito – ed anticipando, almeno in parte, quanto si evidenzierà fra non molto – si può cominciare col rilevare che la giurisprudenza del triennio 2001-2004 si pone in linea di sostanziale *continuità* con gli orientamenti elaborati *ante* riforma: *rectius*, di *continuità* nella *discontinuità*, considerato che sul punto persiste un certo senso di disorientamento (non solo non contrastato ma, almeno parzialmente) alimentato dalle stesse pronunzie del giudice delle leggi. Lo stesso dicasi per la seconda delle domande all'esame – quella, cioè, relativa al procedimento d'intesa – essendo quest'ultimo ancora ispirato ad una sostanziale informalità delle procedure seppur, come si vedrà, deprimente l'autonomia regionale (anche se pare adesso possibile individuare, tra le pieghe della giurisprudenza, alcune linee di tendenza costanti ed ormai ben delineate nei loro tratti salienti).

Le maggiori novità si registrano, pertanto, per l'ultimo degli interrogativi posti sul tappeto, con particolare riguardo al *trend* inaugurato dalla Corte a partire dalla citata sentenza 303 del 2003<sup>23</sup>; come si accennerà a suo luogo – ma è possibile sin d'ora preannunziarlo – qui è possibile osservare una sorta di disallineamento tra *effetti* dell'intesa Stato/Regione e *contenuto* di essa: i primi, grandemente amplificati (se non sovraccaricati) dalla decisione in parola; il secondo, invece, stranamente messo da canto, venendosi così a realizzare una singolare inversione logico-cronologica della comune successione che avrebbe piuttosto preteso *prima* l'esatta qualificazione giuridica dell'intesa in questione<sup>24</sup> e solo *dopo* (ed in funzione di quella) la rivisitazione degli effetti giuridici.

Come si accennava, la giurisprudenza scrutinata si presenta estremamente ricca di spunti e densa di suggestioni tanto dal punto di vista *quantitativo* che da quello *qualitativo*. Sotto il primo aspetto, la selezione delle pronunzie è avvenuta in linea di principio attenendosi, in primo luogo, ad un rigido criterio cronologico<sup>25</sup> e, in second'ordine, ad uno di tipo letterale<sup>26</sup>. Quanto al rilievo qualitativo, trovano conferma talune tendenze già variamente emerse negli anni passati.

---

<sup>23</sup> Su cui A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, tutti consultabili in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, 2805 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003, 2791 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia (Nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ancora all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) nonché R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)* e A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, entrambi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>24</sup> ...quali che ne dovessero essere i metodi adesso poco importa (ma, sempre, senza perdere di vista le indicazioni assiologico-sostanziali espresse dal novellato Titolo V).

<sup>25</sup> Per il profilo temporale, si è assunta la data del 3 ottobre 2001 quale linea invalicabile di spartiacque: sono state pertanto conteggiate solo le sentenze emanate in data successiva a tale giorno, a prescindere dal parametro in concreto invocato. Accade così che parecchie delle decisioni vagliate pur emanate dopo la riforma del 2001 si riferiscano ovviamente al vecchio Titolo V; la scelta non è stata, ad ogni modo, casuale ma al contrario dettata dall'esigenza di rappresentare il graduale passaggio dal vecchio al nuovo parametro e, con esso, di apprezzare il crescente rilievo via via accordato alle intese dalla Consulta.

<sup>26</sup> Sono state così scartate tutte quelle sentenze riferite unicamente al principio di leale collaborazione (senza alcuna significativa trattazione in punto di intese) e si sono preferite solo quelle aventi espressamente ad oggetto l'istituto dell'intesa (come tali, relative solo *incidenter tantum* alla leale cooperazione): tra queste ultime, poi, sono state accantonate quelle contenenti un semplice riferimento letterale alla parola «intesa» per privilegiare ovviamente le pronunzie recanti qualche ulteriore approfondimento in merito.

Decisamente crescente appare il terreno via via conquistato dal giudizio sui conflitti (e, segnatamente, da quello in via d'azione) a scapito di quello incidentale<sup>27</sup>: col che, ormai da qualche tempo a questa parte, preponderante risulta la funzione arbitrale delle competenze su quella di difesa costituzionale delle libertà da parte della Corte, la quale si trova in tal modo sostanzialmente allineata ai suoi "omologhi" di altri Stati a struttura composta (dalla *Supreme Court* statunitense a quella canadese, dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco al *Tribunal Constitucional* spagnolo, alla *Cour d'arbitrage* belga)<sup>28</sup>.

Nel particolare poi il giudizio in via principale segna il passo rispetto a quello sui conflitti intersoggettivi<sup>29</sup>: delle circa cinquanta decisioni vagliate, sullo specifico tema delle intese, la distanza tra le due tipologie di processi è destinata ad aumentare, rappresentando quelle emesse in sede di giudizio in via principale ben il 66% del totale (e, correlativamente, solo il 34% quelle pronunziate sul conflitto di attribuzione)<sup>30</sup>.

##### 5. *Il profilo statico dell'intesa: una sorta di moderno proteo, in larga misura ancora nebuloso ed amorfo*

Chiunque intenda affrontare la tematica delle intese tra Regioni e Stato (e da qualunque prospettiva visuale intenda ad essa riguardare) dovrà preliminarmente misurarsi con un ostacolo metodico-ricostruttivo di non poca consistenza: quello di "intesa" – nonostante le recenti pronunzie sul principio di sussidiarietà in senso verticale ne abbiano, non senza alcune perplessità, variamente rilanciato le sorti – rappresenta, infatti, a tutt'oggi un concetto ancora per larga parte nebuloso ed *amorfo*, una sorta di moderno *proteo* che, senza nulla invidiare alla celebre figura mitologica, cambia continuamente pelle al mutare delle situazioni, contaminato com'è (lo si accennava *supra*, par. 1) dall'inguaribile ed invasivo "germe" della politica e dai molteplici interessi cui essa è, volta per volta, asservita. Né, d'altro canto, il dato giurisprudenziale pare testimoniare diversamente: anche escludendone l'eventuale proiezione *esterna* (relativa, cioè, alla dibattuta tematica del potere

---

<sup>27</sup> In tal senso, già la Conferenza stampa del presidente G. Zagrebelsky (la giustizia costituzionale nel 2003), consultabile in rete all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 5 s.

<sup>28</sup> Al di là di ogni altra possibile considerazione (si rifletta, per esempio, sulla graduale estensione dei compiti pubblici, sull'accresciuta domanda di tutela delle identità storico-culturali, sugli squilibri nell'allocatione delle risorse finanziarie quali possibili concause di simile evoluzione) ciò è da imputare anche al rilievo che siffatto ruolo arbitrale si estrinseca ad oggi in una dimensione pubblica, per così dire, "allargata": non coincidente, cioè, con quella dello Stato-apparato bensì precipuamente ispirata al novellato art. 114 Cost. il quale, com'è noto, dispone lo Stato tra le altre articolazioni territoriali della Repubblica [così la Conferenza stampa del presidente R. Chieppa (la giustizia costituzionale nel 2002), in *Giur. cost.*, 2003, 3175].

<sup>29</sup> Attestato, per il decennio 1983-2002, su una media del 7,29% – con un picco negativo di 2,76% (nel 1998) ed uno positivo di 11,14% nel (1988) – ha conosciuto un notevole incremento nel 2003 toccando il 14,92% (in relazione al quale il dato del 21,75%, raggiunto nel 2004, rappresenta un balzo in avanti addirittura del 45,78%). Non altrettanto può dirsi tuttavia per il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni la cui quota del 4,26%, totalizzata l'anno passato, subisce un decremento rispetto al 2003 allorché la percentuale sul totale delle pronunzie toccava il 6,02%, in crescita rispetto al 2,24% del 2002 ma non lontana dalla media del periodo 1983-2002, di 5,08% (con picchi del 2,19%, nel 2000, e dell'11,06%, nel 1988): per tutti questi dati statistici, si v. la Conferenza stampa del presidente V. Onida (la giustizia costituzionale nel 2004), consultabile in rete sempre all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 9.

<sup>30</sup> Delle prime, appena il 15,15% dei ricorsi è avvenuto per iniziativa dello Stato (rispettivamente, sentt. nn. 55/2001; 312, 313 e 327/2003; 134/2004), tutti gli altri essendo stati intrapresi per impulso regionale (84,84% in tutto); delle seconde, invece, alle Regioni è spettato il 100% del totale. Tra le Regioni, per così dire, più "reattive" si collocano nell'ordine (giudizio in via principale): la Lombardia e l'Emilia Romagna (sei ricorsi ciascuna, nel triennio); la Provincia autonoma di Trento (cinque ricorsi); la Toscana (quattro); Veneto e Friuli Venezia Giulia (due ricorsi a testa). Per il conflitto d'attribuzione, invece, si hanno la Sicilia (con cinque ricorsi); l'Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento (con tre ricorsi l'una); il Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano, con due (peraltro, Lombardia, Sicilia e Provincia autonoma di Trento paiono consolidare un primato già precedente raggiunto) [come rilevato già nella Conferenza stampa del presidente C. Ruperto (la giustizia costituzionale nel 2001), in rete all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), par. 2].

estero delle Regioni sulla quale, però, per una precisa scelta di metodo, non ci si intratterrà<sup>31</sup>, una grande confusione regna ancora incontrastata sull'esatta definizione del termine "intesa", tanto da parte degli attori istituzionali – maliziosamente portati a piegare la nozione in parola alle occasionali convenienze (e contingenze) politiche – quanto, soprattutto, da parte della stessa Consulta.

Nella sua proiezione *interna* all'ordinamento, la giurisprudenza pare anzitutto testualmente distinguere tra un'accezione, per così dire, "tecnico-geografica" ed una, non meglio definibile, "classica" di intesa: con la prima intendendo «solo una modalità di concorde accertamento di fatti», come tale inidonea a determinare alcuna lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite e con la seconda invece «un momento di coordinamento, attraverso il consenso, di differenziati interessi politico-amministrativi»<sup>32</sup>. Ora – a parte l'ovvia considerazione che, in tal modo argomentando, il tribunale costituzionale (non solo non fa chiarezza ma persino) finisce per intorbidare un campo di per sé già non propriamente limpido<sup>33</sup> – pure restando entro la seconda delle definizioni offerte, non è che le cose migliorino sensibilmente: così, ad esempio, si è variamente sostenuto che intesa non vuol dire "accordo"<sup>34</sup>; o che non equivale a "parere"<sup>35</sup>; oppure ancora che non coincide con la mera

---

<sup>31</sup> Tra i molti, cfr. P. BILANCIA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle Regioni e loro possibili riflessi sul futuro assetto organizzativo regionale*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 87 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, 194 ss.; F. PIZZETTI, *I rapporti esteri delle regioni con particolare riguardo a quelli con l'Unione Europea nel quadro della novella contenuta nella legge cost. n. 1 del 1999 e della delibera legislativa di riforma del titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 39 ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1203 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 223 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 115 ss.; A. D'ATENA, *Stato, Regioni, Unione Europea e ordinamento internazionale*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002 nonché i numerosi contributi alla tavola rotonda su *Riforma costituzionale, diritto internazionale e diritto comunitario. Stato e regioni nel nuovo assetto delle relazioni internazionali e dell'integrazione comunitaria*, tenutosi a Genova il 23 marzo 2002.; T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi-M. Olivetti, Torino, 2003, 133 ss.; E. CANNIZZARO, *La riforma "federalista" della costituzione e gli obblighi internazionali*, e L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, entrambi consultabili in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>32</sup> Così, testualmente, sent. n. 196/2002, sulla delimitazione del bacino idrografico del fiume Piave (punto 4 cons. dir.).

<sup>33</sup> Non viene esplicitato, difatti, quale sia il criterio per distinguere l'una dall'altra accezione (né utili segnali in tal senso è possibile rintracciare nel resto della motivazione).

<sup>34</sup> Così sentt. n. 111/2001, sul conferimento di funzioni in materia di trasporto pubblico locale (punto 4.5 cons. dir.); n. 39/2003, in tema di disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica in Sicilia (punto 4 rit. in fatto) su cui S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 259 ss.; n. 6/2004 sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale (punto 7 cons. dir.) su cui F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*; E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, tutti in *Giur. cost.*, 2004, rispettivamente, 137 ss., 145 ss. e 153 ss.; nonché M. BARBERO, *Alle regioni una potestà legislativa "doppiamente" residuale*, consultabile in rete all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/giurisprudenza\\_costituzionale/potesta\\_regioni/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/potesta_regioni/index.html) e O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 941 ss.). Sulla mancata coincidenza tra «intesa» ed «accordo» non si dimentichi, naturalmente, il nuovo art. 117, ult. comma, Cost. il quale – sebbene in una materia in parte diversa, come quella del potere estero delle Regioni – contempla la possibilità per la singola Regione di concludere (nelle materie di propria competenza e nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato) *accordi* con Stati e *intese* con enti territoriali interni ad altro Stato (lasciando così sottintendere una diversità non soltanto formale tra due concetti dei quali, peraltro, è tutt'ora altamente problematico individuare la reciproca caratterizzazione).

<sup>35</sup> Cfr. sentt. n. 206/2001 sul conferimento di funzioni amministrative statali a Regioni ed enti locali (punto 1 rit. in fatto) su cui F.S. MARINI, *Il "plusvalore" dei termini di impugnazione e la degradazione (ad "inviti") delle intese Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2001, 1596 ss.; n. 353/2001, in materia di demanio idrico, grandi derivazioni a scopo idroelettrico e distribuzione di energia elettrica (punto 6 cons. dir.); ord. n. 9/2002 (in tema di aree protette); n. 422/2002, in tema d'ambiente (punto 1 rit. in fatto) su cui A. RUGGERI, *Ancora in tema di ius superveniens*



“consultazione”<sup>36</sup> senza, tuttavia, preoccuparsi mai di dire pure in che cosa esattamente consista. Ma anche quando ci si sforzati di rappresentare una qualificazione *in positivo*, gli esiti non sono stati meno infelici: così si è disinvoltamente passati dall’*intesa* quale vero e proprio “accordo”<sup>37</sup> all’*intesa* come più semplice “convenzione”<sup>38</sup>; dall’*intesa* quale “concerto”<sup>39</sup> a quella come “paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto”<sup>40</sup> o anche “necessaria paritaria partecipazione”<sup>41</sup> oppure ancora “coordinamento preventivo”<sup>42</sup>; per finire, indeclinabilmente, quale sinonimo di “parere”<sup>43</sup>.

Nel segno della *continuità* – o, come si anticipava, della *continuità* nella *discontinuità* – si dimostra così *per tabulas* l’elevatissimo tasso di ambiguità che a tutt’oggi appesantisce l’espressione in esame: ad ogni modo, siffatta vaghezza pare attestarsi su almeno due, astrattamente separabili, livelli. Ad un primo stadio l’incertezza sembra invero oggettivamente ineliminabile: essa si annida, infatti, nello stesso codice genetico di concetto (nient’affatto giuridico ma) *lato sensu* politico dell’*intesa* e ne è praticamente impossibile la materiale estrazione senza, per ciò stesso, stravolgerne l’originaria fisionomia. A questo realistico rilievo bisogna probabilmente rassegnarsi, rinunciando ai canoni classici di categorizzazione giuridica in favore, invece, di schemi qualificatori più flessibili mutuati anche, ma non solo, dalla politica: l’istituto dell’*intesa* costituisce insomma il prodotto “instabile” della sovrapposizione del *diritto* alla *politica* e, come normalmente accade in natura, la sovrapposizione di due immagini non esattamente coincidenti tra di loro dà inevitabilmente luogo ad una rappresentazione finale sfocata ed incerta.

## 6. (Segue): *la progressiva polverizzazione dell’istituto (ed un primo tentativo di ricostruzione unitaria)*

Ad un livello superiore tuttavia siffatta vaghezza concettuale appare, invece, effettivamente rimovibile e purtuttavia a volte si fa strada il dubbio che essa (non solo non venga dissipata ma persino) sia ambigualmente coltivata dal giudice delle leggi: nell’annosa – e affannosa – ricerca dei criteri che meglio si prestano a delimitare l’esatta estensione dell’istituto, la Corte costituzionale

---

*costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale (Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002).*

<sup>36</sup> Così sent. n. 228/2003, in materia di coordinamento delle strutture di protezione civile (punti 1.4 rit. in fatto e 1.4 cons. dir.).

<sup>37</sup> Sentt. n. 206/2001, cit. (punto 12 cons. dir.); n. 313/2001, in materia di viabilità stradale (punto 7 cons. dir.) nella quale la ritenuta equivalenza con l’accordo si desume implicitamente dalla dichiarazione d’illegittimità del superamento unilaterale da parte dello Stato; ordd. nn. 168 (sulla nomina del Presidente dell’Ente Parco nazionale dell’Appennino tosco-emiliano) e 230/2003 (in tema di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale); sentt. nn. 88/2003, in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze presso le a.u.s.l. (punto 4 cons. dir.) su cui A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, consultabile in rete all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); 91/2003, sul settore fieristico (punto 1 cons. dir.); 197/2003, in materia di legislazione nazionale del turismo (punto 3 rit. in fatto) su cui P. SABBIONI, *Resta valida e vigente la riforma nazionale del turismo benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato*, consultabile all’indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); 303/2003, cit. (punti 11.1, 12.3 e 18.1, lett. f), rit. in fatto); nonché 233/2004, sul metro leggero automatico di Bologna (punto 3 rit. in fatto) su cui I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, consultabile in rete all’indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>38</sup> Sent. n. 37/2003, in materia di finanziamento dei lavori socialmente utili (punto 6.1, cons. dir.).

<sup>39</sup> Sent. n. 39/2003, cit. (punto 4 cons. dir.).

<sup>40</sup> Cfr. sent. n. 27/2004, sulla nomina del Commissario dell’Ente parco nazionale dell’Arcipelago Toscano (punto 2 cons. dir.) su cui M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 2004, 1044 ss.

<sup>41</sup> Sent. n. 353/2001, cit. (punto 6 cons. dir.).

<sup>42</sup> Sent. n. 221/2003, in tema di istituti di patronato e di assistenza sociale (punto 1 rit. in fatto). Sulla nozione di “coordinamento” di cui all’art. 118 Cost., part. P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Le Regioni*, 2004, 1168 ss.

<sup>43</sup> Ordd. nn. 168 e 230/2003, cit.

sembra in effetti trovarsi più a suo agio con un'impostazione metodica di tipo *sostanziale-concreto* che non con quella, di segno opposto, *formale-astratta*. Non è che la cosa, s'intende, non sia stata priva di vantaggiose ricadute: un oculato impiego della prima infatti le ha consentito di non imprigionarsi, una volta per tutte, in alcun reticolato concettuale ma viceversa di riservare, caso dopo caso, a se stessa la potestà di verificare il corretto significato da conferire nell'ipotesi concretamente al suo vaglio, disinteressandosi pertanto dei *nomina* occasionalmente attribuiti dalle medesime parti in contesa (cosa che non avrebbe potuto se avesse dovuto propendere per l'altro estremo dell'alternativa).

Come tutte le cure impiegate per guarire una patologia, anche questa di cui si discorre presenta però delle inevitabili controindicazioni e rimane ancora tutto da dimostrare se le sue, ultime, conseguenze non si siano rivelate peggiori della malattia cui s'intendeva in principio ovviare. Simile logica ha, infatti, favorito un crescente arbitrio della Consulta nella gestione del caso sottoposto: pericolo, questo, ancor più grave se si consideri la vocazione statocentrica ed organicista della quale mai si è veramente liberato il nostro tribunale costituzionale<sup>44</sup>. Senza considerare che siffatto preorientamento metodico ha, di fatto, impedito l'elaborazione di linee-guida o di *standards* di giudizio pure lungamente ed ansiosamente attesi in materia dalle Regioni e che, tuttavia, tardano ancora ad intravedersi anche all'indomani della 303 del 2003.

Il ricorso all'antitetico criterio di qualificazione di tipo *formale-astratto* – pur rischiando di pietrificare in misura eccessiva un campo, come il presente, per natura dinamicamente fluido e mutevole – avrebbe avuto l'indiscusso merito di preservare un minimo di certezza di giudizio per il protagonista *politicamente* meno forte (quello, per l'appunto, regionale). Una ragione di più, quest'ultima, per battere la strada dell'elaborazione di *test* di valutazione quale *ragionevole*, per un veritiero rilancio dell'autonomia regionale almeno, opzione intermedia tra gli opposti metodi *sostanziale-concreto* (ispirato ad una maggiore discrezionalità giudiziale a detrimento della certezza del diritto) per un versante, e *formale-astratto* (marcato, invece, da una più spiccata certezza al costo però di un minore margine di manovra) per un altro<sup>45</sup>.

Conseguenza immediata e diretta di tale, congenita, contraddittorietà della categoria dell'intesa è naturalmente la sua estrema frammentarietà: non passa infatti giorno – specie in questa feconda stagione che la leale collaborazione sembra attraversare – senza che le fila delle intese si arricchiscano di nuove varietà dalla foggia e natura più diverse. Al cospetto di simile diversificazione – quando non vera e propria polverizzazione – dell'istituto appare davvero arduo qualsiasi tentativo di ricostruzione unitaria (*recte*, più dimessamente, di una cornice concettuale in cui ambientare almeno le diverse accezioni) e purtuttavia indispensabile ai fini delle considerazioni che più avanti si cercheranno di fare. In tal senso, a ben poco gioverebbe qualunque speculazione teorica che, per ciò solo, risulterebbe disancorata dalla prassi concreta (pratica che non manca, come si è pure fatto notare *supra*, di fornire abbondante materiale di riflessione).

Perciò, e solo in sede di prima approssimazione (con la riserva quindi di ulteriori approfondimenti ed integrazioni anche, e soprattutto, alla luce delle indicazioni emergenti dal nuovo dettato costituzionale)<sup>46</sup> potrebbe allora tornare utile un metodo *finalistico* di qualificazione: di determinazione, cioè, dell'intesa quale “strumento di contemperamento di differenziati interessi territoriali”<sup>47</sup> espressivo di una positiva manifestazione di volontà<sup>48</sup> ad opera di enti pariorinati (giacché equivalenti, ed è questo il nodo su cui occorre soffermarsi, sono gli *interessi* sottesi e non i *soggetti* che di essi sono istituzionalmente portatori).

---

<sup>44</sup> Nella maggior parte dei casi scrutinati la Corte pare adottare, come si suol dire, *due pesi e due misure* per Stato e Regioni: impiegando una nozione “morbida” di intesa (usualmente nel senso di parere o significati ad esso con varie sfumature assimilabili) quando a dolersi dell'invasione di competenza sia stata la Regione; ed una “dura” (nell'accezione, invece, di vero e proprio accordo) quando a ricorrere sia stata, viceversa, la parte statale.

<sup>45</sup> Cosa che la Corte parrebbe – il condizionale è d'obbligo – cominciare a sperimentare, ad esempio, con le menzionate pronunzie 6 e 233 dello scorso 2004 (sebbene parecchi punti restino ancora da chiarire).

<sup>46</sup> In oggetto, *infra*, par. 7, sezione seconda.

<sup>47</sup> Sent. n. 196/2002, cit., punto 4 cons. dir.

<sup>48</sup> Sent. n. 233/2004, cit., punto 8, rit. in fatto.

Affinché quella appena suggerita non si traduca nell'ennesima, astratta, proposta ricostruttiva – e fedelmente alle premesse innanzi poste – toccherà quindi provare a verificarne in concreto la tenuta tanto in Costituzione quanto nell'interpretazione giurisprudenziale (che di quest'ultima, e dei valori cui essa è asservita, dovrebbe rappresentare il naturale prolungamento).

#### 7. Il profilo dinamico dell'intesa: tre costanti relative, rispettivamente, al “metodo” della leale collaborazione; all'informalità delle procedure; al vincolo discendente dalla raggiunta intesa

Una prospettiva *statica*, che trascuri cioè il procedimento attraverso il quale lo strumento dell'intesa prende dinamicamente vita, seppur utile non consente tuttavia di cogliere appieno la ricchezza di sfaccettature dell'istituto in parola e rischia, per ciò solo, di fornirne un'immagine (se non proprio distorta quantomeno) incompleta.

Sotto il profilo *strutturale*, si è già accennato *supra* al crescente rilievo assunto dal sistema delle Conferenze – dettato dall'esigenza di assicurare una partecipazione regionale effettiva all'elaborazione di decisioni statali destinate a gravare sull'esercizio di competenze costituzionalmente garantite – e su di esso non è possibile adesso spendere molte altre parole<sup>49</sup>. Basterà appena ricordare come dopo una prima fase sperimentale, durante la quale il frutto delle Conferenze appariva ancora sostanzialmente acerbo<sup>50</sup>, si è gradualmente passati ad una più matura nella quale tali organi hanno via via acquistato quella veste di decisiva sede (prima ancora che normativa, soprattutto) *politica* che gli è attualmente propria<sup>51</sup>: pure se non è mancato chi ha rimarcato l'intrinseca inattendibilità di tali sedi di confronto dovuta ad una sostanziale, ed ineliminabile, dipendenza dall'esecutivo e dalla presidenza del consiglio in particolare<sup>52</sup>.

Quanto all'aspetto *procedimentale* vero e proprio, è possibile invece evidenziare alcune costanti che hanno connotato la giurisprudenza costituzionale del triennio. Con riferimento al “metodo” della leale collaborazione, anzitutto; esso contrassegna, infatti, il “verso” del procedimento previsto per il raggiungimento dell'intesa, orientando il comportamento delle parti per tutto l'arco della procedura: non solo, quindi, con riguardo alla materiale conclusione dell'intesa ma anche, e soprattutto, relativamente alle antecedenti fasi della trattativa e, ancor prima, dell'iniziativa. In tal senso, la Corte tende a gettare maggior luce sull'intimo legame intercorrente tra “intesa” e “leale cooperazione”, sottolineando come la prima non debba sterilmente appiattirsi sulla seconda, al punto da confondersi con essa: al contrario, le nozioni in parola rappresenterebbero pur sempre concetti tra loro distinti seppur finalisticamente orientati in un rapporto di metodo (leale collaborazione)-risultato (intesa).

Una seconda costante riguarda, poi, l'estrema informalità – e la sostanziale laconicità – delle procedure prescritte per la negoziazione ed il conseguimento del successivo accordo quando, invece, il fedele ossequio di un pugno di regole minime avrebbe posto meglio al riparo la

---

<sup>49</sup> Sulla Conferenza Stato-Regioni v., almeno, P.A. CAPOTOSTI, *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI (1991); G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss.; i numerosi contributi in *Le istituz. del fed.* 1998; nonché F. RESCIGNO, *La prospettiva «federalista» italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *St. parl. e pol. cost.*, 2000, 43 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss. e ID., *La Conferenza Stato-Regioni*, cit.; F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 649 ss. Sulla Conferenza nella c.d. legge La Loggia, cfr. A. STERPA, *il sistema delle conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita, Milano, 2004, 316 ss.

<sup>50</sup> ...relegate, com'erano, al mero apporto consultivo e limitatamente agli atti di carattere amministrativo.

<sup>51</sup> Così per esempio P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., 1169 s. Gli indicatori in tal senso, del resto, non mancano: a partire dal maggio del 2000, allorché l'uso della Conferenza quale strumento di lotta politica da parte del centro-destra rischiò di paralizzare l'intera attività del Governo del tempo, passando per il dibattito sullo stesso disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V (e sul successivo d.d.l. di attuazione, “La Loggia”) per giungere, infine, all'importanza crescente di una varietà di atti atipici di cui in principio si discorreva (su tutti questi punti, v. ampiamente I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 200 ss.).

<sup>52</sup> Così, tra gli altri, F.S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione*, cit., 1605.

controparte regionale da tutta una serie di abusi disinvoltamente perpetrati dall'interlocutore statale. Di questo la Consulta non pare accorgersi e in più d'una occasione preferisce adottare un'interpretazione lassa ed elastica delle (pur essenziali) prescrizioni che non fa certo bene all'autonomia delle Regioni: così è, ad esempio, accaduto con riferimento all'individuazione del "tempo" occorrente per lo svolgimento delle trattative oppure relativamente al metodo di accertamento dell'effettiva conclusione dell'accordo su cui tra un attimo si dirà.

Una terza, ed ultima, costante riguarda infine la dibattuta questione del vincolo discendente dall'intesa nei problematici casi in cui, sebbene formalmente prescritta, essa non venga raggiunta o nelle (altrettanto complicate) ipotesi in cui, ancorché raggiunta, non trovi adeguato riscontro nell'atto statale al cui successivo perfezionamento essa era pur sempre vincolata per produrre i suoi effetti ultimi<sup>53</sup>.

Una rapida lettura della giurisprudenza degli ultimi tre anni dimostra come non sempre la Regione abbia ritenuto la stessa previsione d'intesa *astrattamente* idonea a compensarla della resecazione di competenza conseguentemente consentita allo Stato<sup>54</sup>; in altre occasioni, pur non contestando l'*an* della previsione, la ricorrente ne ha, piuttosto, criticato il *quomodo*<sup>55</sup>. Sotto quest'ultimo aspetto, non è inutile rilevare come molta parte (se non tutto) il potenziale dell'intesa dipenda – prima ancora che dalla sua effettiva vincolatività – già dalla fase del procedimento nella quale essa trovi definitiva sistemazione: quale ragionevole senso avrebbe, infatti, qualificare l'intesa con la Regione formalmente come accordo laddove poi venga temporalmente collocata solo *dopo* l'adozione dell'atto statale? Siffatta notazione rende, dunque, ancor meno comprensibile l'atteggiamento del giudice delle leggi che, pur di salvare la legittimità dell'intervento dello Stato, non raramente ha ritenuto sufficiente l'astratta prescrizione dell'intesa anche quando questa sia stata prevista successivamente all'emanazione della disciplina nazionale stessa (annacquandone così praticamente tutta la carica collaborativa di cui era in principio dotata)<sup>56</sup>.

#### 8. (Segue): *l'esigenza di assicurare una disciplina del procedimento realmente contrattata. Qualche notazione sull'iniziativa (e sull'effettivo svolgimento) della trattativa...*

La concreta operatività dell'istituto non è comunque subordinata solo al fattore temporale: per la buona riuscita – nonché per la tenuta stessa nel procedimento – dell'intesa appare altresì esiziale la disciplina stessa della procedura e, in particolare, il variabile grado di partecipazione regionale che alla materiale scrittura delle regole debba comunque essere assicurato<sup>57</sup>. Va da sé, infatti, che una disciplina dell'intesa unilateralmente predisposta per parte statale determinerebbe un serio pericolo di sostanziale svuotamento della normativa stessa, trovandosi la Regione costretta a sedere ad un tavolo... "truccato" in partenza. Né, peraltro, l'opposta soluzione di una disciplina concordata, ancorché ovviamente preferibile, andrebbe esente da ostacoli, rinviando indeclinabilmente alla

---

<sup>53</sup> Sul punto, comunque, si tornerà meglio, *infra*, par. 9.

<sup>54</sup> Così, ad esempio, le sentt. nn. 170/2001, sulla diffusione e valorizzazione della imprenditoria giovanile in agricoltura (punti 4 rit. in fatto; 5.1 e 5.2 cons. dir.); 272/2001, in tema di interventi urgenti di attuazione del Piano sanitario nazionale (punti 1 e 4 rit. in fatto); 317/2001, sull'istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura; nonché ord. n. 9/2002, cit. e sent. n. 197/2003, cit. (punto 4 cons. dir.).

<sup>55</sup> Si vedano le sentt. nn. 111/2001, cit. (punto 4.5 cons. dir.); 317/2001, cit. (punti 2, rit. in fatto; 5.1 e 6.1 cons. dir.); 507/2002, in tema di programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (punto 4, cons. dir.) su cui R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 ss.; 37/2003, cit. (punto 6.1 cons. dir.) e 196/2004, in materia di disposizioni urgenti sull'andamento dei conti pubblici (punto 28, cons. dir.) su cui M. BARBERO, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, consultabile in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>56</sup> Così, emblematicamente, sent. n. 206/2001, cit. (quando si è ritenuta bastevole l'intesa sullo schema di decreto legislativo dopo l'elaborazione dello schema stesso) ma anche le pronunzie nn. 233/2004, cit. (punto 3 rit. in fatto) e 288/2004, sulla convenzione per l'esercizio 2001 stipulata tra il Ministro delle finanze e l'Agenzia delle entrate (punto 2 cons. dir.).

<sup>57</sup> Così, ampiamente, A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, 36 ss.

*vexata quaestio* della endemica assenza di adeguati organi di raccordo centro-periferia nel nostro ordinamento: in mancanza di ambiti di contrattazione costituzionalmente previsti, difatti, l'individuazione di sedi, per così dire, "ufficiose" di negoziazione rischierebbe di tradursi in un vero e proprio *boomerang* per le controparti regionali, le quali potrebbero ritrovarsi coinvolte in procedure non idonee a garantirgli nemmeno un minimo di trasparenza dell'*iter* decisionale.

Quanto alla fase dell'iniziativa – mostratasi (forse troppo) indulgente sul momento dell'effettivo inizio delle trattative<sup>58</sup> – la Corte diventa assai più esigente laddove lo Stato non abbia dato affatto seguito all'intesa pur legislativamente stabilita<sup>59</sup>, pur non mancando più in generale di affermare come non sia «individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta a tal fine sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001)»<sup>60</sup>.

Tutto ciò, ovviamente, a patto che la stessa controparte regionale abbia dal suo canto mantenuto un comportamento ispirato ad uno spirito lealmente cooperativo<sup>61</sup>. A tal proposito, bisognerebbe preliminarmente affrontare la questione dell'organo regionale effettivamente chiamato alla conduzione delle trattative con lo Stato (e all'eventuale raggiungimento di un accordo): se, cioè, l'intesa debba essere necessariamente sottoscritta in seno ad un organo collegiale – quale potrebbe essere, *in primis*, la Conferenza Stato-Regioni – oppure direttamente dalla Regione interessata *uti singula*<sup>62</sup> (come sembrerebbe peraltro adombrare il tenore letterale della stessa 303/2003). Nessuna delle opzioni in campo pare invero esente da difficoltà interpretative: non la prima, aprendo semmai una sfilza di non facili questioni relative alle dinamiche decisionali interne alla stessa Conferenza, specie con riferimento all'incerta collocazione della volontà regionale dissenziente rispetto al consenso collegialmente espresso<sup>63</sup> (nonché alla possibilità, per la Regione che abbia espresso voto contrario in sede di Conferenza, di proporre autonomo ricorso per conflitto di attribuzione)<sup>64</sup>. Ma

---

<sup>58</sup> Così ord. n. 195/2004, sull'istanza di sospensione della deliberazione del C.I.P.E. in ordine al Metro leggero automatico di Bologna; sent. n. 233/2004, cit. (punto 4 rit. in fatto).

<sup>59</sup> Cfr. sentt. nn. 313/2001, cit. (punto 7 cons. dir.); 342/2001, in ordine alle modifiche statutarie della Fondazione Banco di Sicilia; nonché ord. n. 319/2004, in tema di reiterazione di concessioni di derivazione idrica. Diversamente, però, la sent. n. 422/2002, cit. (punto 3 cons. dir.) secondo cui «il primo momento del procedimento, cioè la decisione iniziale che attiva le procedure in vista della creazione di uno specifico parco nazionale (decisione che prelude ma non è ancora, come detto, la "istituzione")», attenendo alla cura di un interesse non frazionabile Regione per Regione, rileva essenzialmente della competenza statale, quale espressione di tale interesse. Tale competenza, il cui esercizio è finalizzato alla tutela dei valori protetti dall'art. 9 della Costituzione, può essere organizzata in modo che trovino espressione punti di vista regionali e locali, quale integrazione degli elementi valutativi a disposizione dell'istanza nazionale decidente e contribuiti in vista di soluzioni condivise. Sarebbe tuttavia contraddittorio, rispetto al carattere nazionale dell'interesse ambientale e naturalistico da proteggere, ritenere che sia costituzionalmente dovuto l'assenso o l'intesa regionali o locali dotati di forza giuridicamente condizionante».

<sup>60</sup> Così sent. n. 196/2004, cit. (punto 27 cons. dir.).

<sup>61</sup> Cfr. ancora sent. n. 313/2001, cit. (punti 1 e 5 rit. in fatto) nonché ord. n. 195/2004, cit.

<sup>62</sup> Su cui, con particolare riferimento all'emblematica previsione di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si vedano, *ex plurimis*, i contributi di L. ANTONINI, P. BILANCIA, N. ZANON, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 158 ss.; G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali in Italia dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, intervento al Convegno "Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo", consultabile in rete all'indirizzo [www.unime.it/congressi/regionalismo/gdignazio.doc.](http://www.unime.it/congressi/regionalismo/gdignazio.doc.), par. 3; G. D'IGNAZIO-G. MOSCHELLA, *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, 217 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 57 s.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara-G.M. Salerno, Milano, 2003, 306 s.; E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato* e M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, entrambi in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, consultabile all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>63</sup> Si vedano sentt. nn. 272/2001, cit. (punto 3, cons. dir.); 317/2001, cit. (punto 5.1 cons. dir.).

<sup>64</sup> Così, ad esempio, sent. n. 507/2002, cit. (punto 2 cons. dir.) ma anche n. 93/2003, sul riordino del settore termale (punto 1 rit. in fatto). Su tale, cruciale, punto nondimeno la Corte non si pronunzia: pure se, affermando che «dal verbale (...) non risulta che la Regione fosse presente e che avesse in quella sede espresso voto contrario, né la Regione stessa ha allegato un suo dissenso, manifestato in una qualche forma, in data anteriore» si lascerebbe sottintendere un qualche rilievo assegnato al dissenso regionale non solo in quanto formalizzato nei verbali della seduta ma anche in

nemmeno la seconda, in relazione alla quale non è insensato domandarsi come potrebbe un Presidente di Regione essere considerato legittimato a privare l'ente che rappresenta della competenza legislativa in una data materia senza, per ciò solo, calpestare le attribuzioni del Consiglio regionale (pur sempre unico titolare di quella potestà)<sup>65</sup>.

In ordine all'effettivo svolgimento delle trattative, come già si accennava esse sono di massima ispirate ad una generale informalità delle procedure<sup>66</sup> senza che ciò escluda, nondimeno, il congiunto sforzo delle parti di ricercare la previa intesa<sup>67</sup>. L'andamento della negoziazione dipende, del resto, non solo dall'atto d'impulso iniziale ma soprattutto dalla variabile modalità con cui si saldano, gli uni con gli altri, i diversi apporti dei soggetti concretamente coinvolti: intrapreso lungo una certa direzione, infatti, il procedimento d'intesa potrà diversamente snodarsi a seconda delle spinte (e contropunte) che volta per volta prevarranno in maniera non astrattamente predeterminabile. In tale cornice, precipuo rilievo assumerà dunque non soltanto il leale comportamento di controparte<sup>68</sup> ma anche il rispetto della legittima aspettativa altrui<sup>69</sup> nonché la congruità del termine assegnato per la conduzione della trattativa medesima<sup>70</sup>.

### 9. ...e sulla fase ultima della stipulazione dell'intesa

Quanto infine alla fase ultima della stipulazione dell'intesa, poco o nulla aggiunge la giurisprudenza scrutinata in ordine alle ipotesi di contrattazione con la singola Regione. Ben più consistenti indicazioni in tal senso emergono, invece, con riferimento alle intese concluse dalle parti in seno alla Conferenza Stato-Regioni: pure se, come si vedrà tra un attimo, si tratta di conclusioni a carattere generale e come tali estendibili anche alla prima delle eventualità appena menzionate.

Sul metodo di accertamento dell'effettivo raggiungimento dell'accordo, in particolare, la Consulta pare prediligere un criterio, per così dire, sostanziale di verifica in luogo di uno a carattere formale: pur non essendo stato sollecitato, né concluso, il previsto patto sullo schema originariamente proposto dal Governo infatti «ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-Regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, Regioni, città e autonomie locali, e delle commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le Regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-Regioni»<sup>71</sup>.

Quanto, poi, al mancato raggiungimento dell'unanimità dei Presidenti delle Regioni e Province autonome componenti la Conferenza non raramente lamentato dalla difesa regionale, l'assenso generalmente disposto dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 281/1997 sulla "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano" non può intendersi – continua il giudice delle leggi – «nel senso che l'assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza, possa inficiare l'assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa» (così ancora sent. n. 206/2001, *ibidem*). Ma neppure la regola della

---

qualsiasi altra forma (anche al di fuori della Conferenza) purchè prima della seduta medesima (così R. BIN, *Le deboli istituzioni*, cit., 4187).

<sup>65</sup> Cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 2815 s.

<sup>66</sup> Significativamente, in tal senso, sent. n. 437/2001, sulla legge finanziaria del 2001 (punto 3 cons. dir.). In oggetto, comunque, R. BIN, *Le deboli istituzioni*, cit., 4186 e 4189; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 205 s.; P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina"*, cit., *ibidem*.

<sup>67</sup> Così, ad esempio, ord. n. 319/2004, cit.

<sup>68</sup> In tal senso, ord. n. 168/2003, cit.; part. sent. n. 27/2004, cit. (punto 2 cons. dir.) e 233/2004, cit. (punto 4 cons. dir.). Sul punto, ampiamente, M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari*, cit., 1046.

<sup>69</sup> Cfr. ancora sent. n. 437/2001, cit. (punto 1 rit. in fatto).

<sup>70</sup> In tale direzione, sent. n. 93/2003, cit. (punto 1 cons. dir.); n. 6/2004, cit. (punto 9 cons. dir.).

<sup>71</sup> Così, testualmente, sent. n. 206/2001, cit. (punto 12 cons. dir.); in tal senso, pure sent. n. 507/2002, cit.

maggioranza assoluta potrebbe legittimamente invocarsi giacché, nei casi in esame, la Conferenza sarebbe chiamata a pronunciarsi non quale collegio deliberante ma in sede di confronto politico tra Governo e Regioni<sup>72</sup>. Nell'adozione di siffatto criterio sostanziale di accertamento dell'intesa, naturalmente non vi è chi non vi abbia intravisto l'orientamento marcatamente centralistico che pare animare la Corte nelle proprie determinazioni il quale, se spinto fino alle estreme conseguenze, finirebbe col prosciugare interamente l'istituto dell'intesa di tutte le potenzialità espressive di cui pure è per natura dotato<sup>73</sup>.

Tutta da dipanare poi l'aggrovigliata matassa del rapporto tra l'intesa così conclusa e l'atto statale successivo (che di quella dovrebbe invece rappresentare il naturale "prolungamento"). Anche in tale frangente – similmente a quanto appena visto in ordine al controllo sull'effettivo raggiungimento dell'accordo – la Consulta preferisce badare più alla sostanza che alla forma, ancora una volta a detrimento della controparte più svantaggiata (manco a dirlo, la Regione): così, nel caso in cui l'intervento normativo dello Stato dovesse risultare difforme dai contenuti pure consacrati nella pregressa intesa, non si è mancato di distinguere tra modifiche meramente "formali" e mutamenti "sostanziali", ritenendo solo i secondi – non anche le prime<sup>74</sup> – effettivamente pregiudizievoli della competenza regionale e, comunque, solo a patto che si tratti di variazioni non adeguatamente motivate<sup>75</sup>.

Ma anche quando la disciplina statale posteriore dovesse conformarsi ai contenuti del precedente accordo, di scottanti questioni certo non ne mancherebbero<sup>76</sup>. Per non dire del diverso (ma pur sempre possibile) caso di mancato raggiungimento dell'accordo, quando occorrerebbe chiedersi se possa bastare un diniego regionale "secco" per bloccare l'intera procedura o non sia piuttosto necessario un rifiuto adeguatamente motivato<sup>77</sup>: poiché, in tale ultima eventualità, non è affatto scontato che l'intervento statale portato a termine senza l'assenso della Regione sia per ciò solo costituzionalmente illegittimo<sup>78</sup>.

---

<sup>72</sup> «Nell'assenza di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza». Sulla dibattuta questione delle regole da osservarsi in sede di deliberazione della Conferenza Stato-Regioni cfr. part. F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 481 ss.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 207 ss.; G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, 2003, 633 ss.

<sup>73</sup> Cfr. F.S. MARINI, *Il "plusvalore" dei termini di impugnazione*, cit., 1606 s.

<sup>74</sup> ...considerate non idonee ad inficiare la conformità dell'atto all'intesa prescritta per l'individuazione dei compiti di rilievo nazionale da conservare alla competenza statale (così, testualmente, sent. n. 206/2001, cit., punto 13 cons. dir.).

<sup>75</sup> «La modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 443 é infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione» (così ancora sent. n. 206, punto 13 cons. dir.); in tal senso, v. pure sentt. nn. 507/2002, cit. (punto 4.2 rit. in fatto); 510/2002, sul testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale (punto 3 rit. in fatto); 88/2003, cit. (punto 3 cons. dir.); 6/2004, cit. (punti 7 e 9 cons. dir.). In oggetto, ampiamente, F.S. MARINI, *Il "plusvalore" dei termini di impugnazione*, cit., 1603 s.

<sup>76</sup> Così, per esempio, sent. n. 206/2001, cit. (punto 13 cons. dir.); n. 510/2002, cit. (punto 3 rit. in fatto); nonché ord. n. 195/2004, cit. Si pensi al non secondario rilievo per cui Stato e Regione – legittimi sottoscrittori dell'intesa – diventerebbero, *ex facto*, revisori costituzionali "permanenti" in relazione alle competenze legislative prefissate, in barba a qualunque declinazione del principio di rigidità della Costituzione (cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo"*, cit.).

<sup>77</sup> Come parrebbe esigere, invece, la Consulta (sent. n. 303/2003, punto 4.1 cons. dir.).

<sup>78</sup> Su tutti questi profili, A. GENTILINI, *op. cit.*, 2814 s.

## PARTE SECONDA

### I VARIABILI RIFLESSI DELLE INTESA SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE

#### 1. *Premessa. Il progressivo irrobustimento del valore dell'unità a scapito dell'autonomia: l'introduzione di congegni cooperativi quale (possibile) fattore di riequilibrio*

Com'è noto, e da tempo ormai pacificamente acquisito, intanto è possibile legittimamente invocare il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione – e “a rimorchio” tutto lo strumentario giuridico ad esso saldamente connesso (tra cui, appunto, le intese) – in quanto pur sempre esistano *competenze inestricabilmente connesse*<sup>79</sup> o, per la loro *connessione funzionale*, attribuzioni tali per cui non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle rispettive funzioni<sup>80</sup>: col che si dovrebbe al riguardo astrattamente concludere che «tale principio concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (...) ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall'ordinamento costituzionale»<sup>81</sup>. Così dunque sarebbero da includere nel raggio d'azione dell'intesa, quale più genuina espressione della cooperazione leale, tutte le materie di competenza concorrente – oggetto, cioè, di attribuzioni *comunque proprie* dei soggetti interessati – mentre ne resterebbero virtualmente escluse tutte quelle di potestà legislativa esclusiva allorché si dovesse pretendere, attraverso una negoziazione, di esercitare competenze *comunque altrui*.

Siffatto orientamento – seppur teoricamente ammissibile sulla carta – non solo tradisce un'accezione, per dir così, *giuridico-formale* della leale collaborazione (limitata al criterio di competenza) in luogo di una, forse più corretta, di stampo *politico-costituzionale* (finalisticamente impressionata invece dagli interessi)<sup>82</sup> ma, soprattutto, mal si concilia con un quadro d'insieme di segno completamente opposto, plasticamente duttile e refrattario a troppo rigide ricostruzioni. Esso rischia cioè di non tenere in adeguato conto le notevoli novità introdotte in tal senso tanto nel modello quanto dalla prassi giurisprudenziale: in relazione al primo, ci si riferisce ovviamente al potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost.<sup>83</sup>; con riguardo alla seconda viene in rilievo, invece, l'originale modulo consensuale introdotto dalla sent. n. 303/2003, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e significativamente ripreso dalla successiva decisione n. 6/2004 sul sistema elettrico nazionale. L'esigenza alla base di simili innovazioni è, a ben guardare, la medesima e rinviene naturalmente fondamento nella preoccupazione di garantire il

---

<sup>79</sup> In tal senso, solo per restare nel triennio, le sentt. n. 55/2001, in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime e dei loro familiari (punto 2 cons. dir.), su cui L. BEDINI, *Ordine pubblico e leale collaborazione nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2001, 1659 ss.; n. 39/2003, cit. (punto 4 cons. dir.); n. 27/2004, cit. (punto 1 rit. in fatto).

<sup>80</sup> Così, ad esempio, sent. n. 308/2003, in materia di delocalizzazione e risanamento di impianti radiotelevisivi (punto 4 cons. dir.).

<sup>81</sup> Così, testualmente, sent. n. 55/2001, cit., punto 2 cons. dir.

<sup>82</sup> Cfr. L. BEDINI, *op. cit.*, 1665 ss.

<sup>83</sup> Su cui, *ex multis*, G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, 13 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., 235 ss.; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giur. cost.*, 2003, 1228 ss.; C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo (Commento all'articolo 8)*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, 2003, 157 ss.; V. CERULLI IRELLI, *sub art. 8*, in AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003, 172 ss.; A. PAPA, *sub art. 8*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003, 522 ss.; P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari-G. Parodi, Padova, 2003, 300 ss.; L. BEDINI, *Il potere sostitutivo del Governo*, in AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, 185 ss.; G.M. SALERNO, *La disciplina legislativa dei poteri sostitutivi tra semplificazione e complessità ordinamentale*, in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



valore dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento senza tuttavia trascurare la necessità di predisporre appropriati congegni cooperativi in grado di riequilibrare le forze in campo.

## 2. Il meccanismo di flessibilizzazione delle competenze di cui alla sentenza n. 303/2003 e le sue inevitabili ricadute sull'istituto dell'intesa

In questo rinnovato quadro, le materie di potestà legislativa concorrente non rappresentano dunque che il primo campo di confronto per la concreta operatività dell'istituto dell'intesa tra lo Stato e le Regioni: e ciò non soltanto avuto riguardo alla generale sistemazione per esse prefigurata in Costituzione – nella quale principi e regole giocano a rincorrersi ed incessantemente confondersi, gli uni con le altre, in un intreccio dalle geometrie non sempre predefinibili<sup>84</sup> – ma soprattutto a seguito proprio dell'innovativa accezione procedimentale del principio di sussidiarietà suggerita dalla menzionata pronuncia n. 303.

Con riferimento alla prima considerazione, a parte i tradizionali rilievi critici relativi alla sempre più impalpabile distinzione tra principi e regole<sup>85</sup>, è da registrare sul tema una significativa apertura in favore delle Regioni in ordine alla materiale redazione dei c.d. principi fondamentali<sup>86</sup>: la sola che consenta in qualche modo di conseguire il recupero “a monte” (cioè nel processo produttivo) di quanto, invece, si disperde della partecipazione regionale “a valle” (ossia in fase attuativa)<sup>87</sup> nonché un più penetrante controllo sulle predisposizioni della normativa di dettaglio<sup>88</sup>.

La vera novità in materia è tuttavia rappresentata dal meccanismo di flessibilizzazione del riparto di competenze di cui alla citata pronuncia n. 303, a patto che sussistano rispettivamente: un *interesse pubblico (proporzionato e non irragionevole, alla luce di uno stretto sindacato di costituzionalità)*; un'intesa con la Regione interessata<sup>89</sup>. Sulla giustizia o meno di siffatta “politica” costituzionale della Consulta non è adesso possibile diffusamente intrattenersi se non per rimarcare che – a fronte del pur meritorio sforzo prodotto per dare coerenza e razionalità ad un quadro che si fa invece sempre più incerto e confuso – permarrrebbe forse il rischio di dar luogo a vere e proprie forzature interpretative del testo<sup>90</sup>.

Comunque sia, siffatta interpretazione adeguatrice del Titolo V nasce dall'esigenza dove possibile di levigare i tratti più aspri e frastagliati della riforma costituzionale e trova ovviamente la

---

<sup>84</sup> Così, per esempio, sent. n. 422/2002, cit. (punto 3 cons. dir.); n. 39/2003, cit. (punto 4 cons. dir.); n. 308/2003, cit. (punto 4 cons. dir.); n. 27/2004, cit. (punto 1 rit. in fatto); n. 233/2004, cit. (punto 4 cons. dir.). Spesso, poi, l'intreccio stesso di competenze è stato impiegato dalla Corte in senso, per così dire, “bidirezionale”: a volte per salvare la legge statale (v. ad esempio sent. n. 308/2003), altre a favore della disciplina regionale o provinciale (così sent. n. 312/2003) [v. R. NIRO, *L'ordinamento della comunicazione nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della “leale collaborazione” (fra “passione” e “ragione”)*, in *Giur. cost.*, 2003, 3088 s.].

<sup>85</sup> Su cui, per tutti, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., part. 92 s. In oggetto, *ex plurimis*, R. TOSI, *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, 1987; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, 1992; R. TOSI, *Verso nuove tecniche definitorie dei principi fondamentali?*, in *Giur. cost.*, 1994, 1091 ss.; V. ANGIOLINI, *L'obbligatorietà della legge regionale nei rapporti con lo Stato*, in *Le Regioni*, 1997, 9 ss.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001; nonché A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2002, part. 715 ss.; ID., *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, loc. ult. cit.

<sup>86</sup> Si vedano sentt. nn. 327/2003, sul sistema regionale di protezione civile (punto 4 cons. dir.) su cui E. DI BENEDETTO, *Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, in *Giur. cost.*, 2003, 3979 ss.; 196/2004, cit. (punto 1 cons. dir.) e 423/2004, sulla legge finanziaria del 2004 (punto 7.4 cons. dir.).

<sup>87</sup> Così A. RUGGERI, *Forme e “tecniche” dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, Torino, 2003, 414.

<sup>88</sup> In tal senso, sent. n. 177/2004, sugli incarichi ispettivi nelle scuole paritarie (punto 5 cons. dir.).

<sup>89</sup> Innovazione, questa, certo di notevole importanza e nondimeno assai meno gravida di conseguenze *de iure condendo* di quanto non accada invece – come si cercherà di vedere *infra* – per la potestà esclusiva regionale.

<sup>90</sup> ...ed il pericolo, ad esse connesso, di arbitrio di un giudice costituzionale che, anziché farsi illuminare dal parametro nello svolgimento della propria attività decisionale, si proponga quale libero coautore del medesimo (su tutti questi non secondari aspetti, ad esempio, P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 387 ss.).

sua più intima ispirazione e sostentamento nella logica dell'integrazione: è in quest'ottica che il principio di leale collaborazione si salda logicamente a quello di sussidiarietà il quale, dal suo canto, risalirebbe implicitamente al 114, comma 1, Cost.<sup>91</sup>. Per cui, ripercorrendo in senso discendente i singoli passaggi logici che legano le disposizioni in esame, si avrà che l'art. 114 dispone i soggetti delle autonomie *orizzontalmente*; il 118 consente il "trascinamento" delle funzioni dalla periferia al centro; il principio di leale cooperazione detta, da ultimo, le condizioni affinché simile assunzione possa considerarsi costituzionalmente legittima. Si tratta, com'è evidente, di principi (non artificialmente separabili gli uni dagli altri ma, al contrario) reciprocamente interferenti e circolarmente legati – non potendo l'uno significativamente sostenersi senza l'alimento dell'altro, né il terzo con esclusione dei primi due – che rinvergono la sintesi più alta nella fortunata formula della c.d. Repubblica edificata dal basso.

Questo nuovo modo di riguardare ai rapporti unità/autonomia non può essere indifferente per le sorti stesse dello strumento più pregnante della leale collaborazione: dopo anni di incerta collocazione dell'intesa, alle volte estesa all'*an*, altre limitata al *quomodo* dell'intervento statale nelle materie di competenza regionale<sup>92</sup>, la giurisprudenza costituzionale pare dunque, col tramite della sussidiarietà, aver finalmente messo un fermo a siffatta oscillazione. Di frequente confinate tra le sole modalità attuative dell'intervento unitario statale, le intese con la Regione sembrano adesso riacquistare dignità rientrando a pieno titolo, accanto all'interesse unitario, tra le condizioni indispensabili affinché siffatta ingerenza possa dirsi legittimamente compiuta (persino laddove determini ritagli più o meno estesi nella competenza legislativa regionale). Che non si sia trattato di una folata (certo rispettosa dell'autonomia regionale e, nondimeno) passeggera è confermato peraltro dall'atteggiamento mantenuto dalla Consulta in occasione delle successive pronunzie, tanto che si siano poste quale conseguenza immediata e diretta del più noto precedente – così, per esempio, le citate pronunzie nn. 6, 27, 196 e 233 del 2004 – quanto invece che in tale stretto rapporto con esso non si siano espressamente trovate<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> In tal senso, già R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 380 s.

<sup>92</sup> Anche nel periodo esaminato, infatti, le Regioni hanno evidenziato la necessità del raggiungimento di un'intesa quale condizione indefettibile di legittimità dell'ingerenza statale: a tali, inesauste, richieste la Corte ha tuttavia prestato ascolto in maniera nient'affatto prevedibile ed uniforme. Così, a fronte di casi in cui essa ha sostanzialmente riconosciuto l'importanza della previsione di strumenti bilaterali tra Stato e Regioni, ve ne sono stati altri nei quali si è limitata ad attribuire all'intesa una funzione, per così dire, *riduttiva* relegandola cioè al *quomodo* – anziché all'*an* – dell'intervento statale. Al primo gruppo di decisioni possono ad esempio ricondursi le sentt. n. 342/2001, cit. (punto 5 cons. dir.); n. 37/2003, in materia di finanziamento dei lavori socialmente utili (punto 6.1 cons. dir.); n. 88/2003, cit. (punto 3 cons. dir.); n. 186/2003, in materia di interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (punto 2 cons. dir.); 228/2003, cit. (punto 1.4 rit. in fatto); n. 313/2003, sulla istituzione del corpo forestale della Regione Lombardia (punto 9 cons. dir.) su cui M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli* e G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella «transizione infinita» verso i nuovi Statuti*, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, rispettivamente, 2984 ss. e 2990 ss.; E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, ID., *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria* e D. BESSI, *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli Statuti*, entrambi in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); nonché V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, L. SALVEMINI, *Ulteriori riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 313/03* e A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte Cost. N. 313 del 2003)*, tutti in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

In altri frangenti tuttavia la Consulta non si è mostrata altrettanto sensibile, ritenendo sufficiente alla legittimità dell'intervento statale la sola esistenza di un *interesse unitario* (e confinando, per ciò stesso, il raggiungimento dell'intesa al *quomodo*, cioè alle mere modalità operative dell'intervento). Così ad esempio si è affermato che situazioni di *emergenza*, specialmente connesse a calamità naturali, possono giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (così sentt. n. 39, cit., punto 3 cons. dir.): ma si vedano pure le sentt. nn. 422/2002, cit. (punto 3 cons. dir.); 91/2003, cit. (punto 2 cons. dir.).

<sup>93</sup> Così sentt. n. 327/2003, cit. (punto 2 cons. dir.); n. 12/2004, sulla legge finanziaria del 2002 (punto 6 rit. in fatto); n. 14/2004, sulla legge finanziaria del 2002 (punto 6 rit. in fatto) su cui A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, G.P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza* e C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, tutti in *Giur. cost.*, 2004, rispettivamente, 259 ss., 265 ss. e 277 ss.; L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, consultabile in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); R.

3. *Il dirompente impatto delle intese Stato-Regioni sulla potestà regionale esclusiva: la sentenza n. 6/2004 quale punto d'arrivo (o, se si vuole, di partenza) di una lenta ed infaticabile evoluzione giurisprudenziale*

Più ancora che nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. gli effetti maggiormente dirompenti l'intesa Stato-Regioni pare tuttavia destinata a produrli sulla potestà regionale esclusiva: con riguardo, cioè, alla possibile applicabilità anche in tale ambito dell'innovativo congegno procedimentale di cui alla 303 (originariamente inventato per le sole competenze concorrenti e, purtuttavia, non difficilmente estendibile, per i suoi esiti ricostruttivi generali, anche a quelle appartenenti in via residuale alla Regione)<sup>94</sup>.

In linea generale, la Corte ha anzitutto ambiguamente distinto le intese aventi vera e propria natura "pattizia" da quelle a carattere più semplicemente "informativo"<sup>95</sup> negando, per queste seconde, l'idoneità a ledere le attribuzioni costituzionalmente riservate in via esclusiva alle Regioni<sup>96</sup>. Quanto alle prime – ammesso che se ne possa agevolmente mettere a fuoco il carattere pattizio nell'intricata selva di varianti semantiche che, come pure visto, avviluppa l'espressione "intesa" – *nulla quaestio* ovviamente allorché sia lo stesso titolare della competenza a prevedere, *motu proprio*, un negoziato sull'esercizio della medesima in vista della soddisfazione di esigenze riconosciute come reciprocamente intrecciate<sup>97</sup>. Non così, invece, se il raggiungimento dell'intesa dovesse esser disposto (*recte* imposto) dal soggetto formalmente non competente poiché, in tale evenienza, siffatta previsione andrebbe direttamente incontro alla sicura censura d'incostituzionalità per violazione di attribuzioni riservate dalla Costituzione in maniera esclusiva.

O, perlomeno, così accade finché il soggetto in questione sia la Regione<sup>98</sup>: perché dove fosse piuttosto lo Stato a sconfinare, la generale regola dell'illegittimità dell'atto per violazione di competenza regionale esclusiva<sup>99</sup> soffrirebbe una vistosa smagliatura ogni qualvolta «nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale (...) rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni (...) detti una disciplina logicamente

---

CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, entrambi consultabili in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); n. 36/2004, ancora sulla finanziaria del 2002, su cui C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 514 ss.; n. 177/2004, cit. (punti 2.2 e 2.3 rit. in fatto); n. 286/2004, sull'andamento dei conti pubblici; n. 307/2004, sulla legge finanziaria del 2003 (punto 3.2 rit. in fatto); n. 308/2004, sulla finanziaria 2004 (punto 2.2 cons. dir.); n. 320/2004, sulla finanziaria 2003 (punto 4 rit. in fatto); nonché ordd. nn. 195, cit. e 197/2004, sull'andamento dei conti pubblici.

<sup>94</sup> «La disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001 (...) investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principî di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni» (così, testualmente, sent. n. 303/2003, punto 2.3 cons. dir.).

<sup>95</sup> Contribuendo, peraltro, a complicare ulteriormente un quadro che di per sé non brilla certo per trasparenza e chiarezza.

<sup>96</sup> Così, ad esempio, sentt. nn. 170/2001, cit. (punto 7 cons. dir.) e 36/2004, cit. (punto 9 cons. dir.).

<sup>97</sup> Si vedano, esemplificativamente, nel triennio sentt. nn. 308/2003, cit. (punto 4 cons. dir.) e 14/2004, cit. (punto 7 cons. dir.); nonché – allorché è stata la stessa Regione a disciplinare un'intesa nella propria materia di potestà esclusiva – sent. n. 313/2003, cit. (punto 10 cons. dir.).

<sup>98</sup> Cfr., in tal senso, sent. n. 55/2001, cit. (punto 2 cons. dir.) e n. 228/2003, cit. (punto 1.2 rit. in fatto). A proposito, poi, dell'uso regionale di organi statali anche in vista della realizzazione di un interesse proprio, la Corte non ha incontrato particolari esitazioni nel riaffermare l'illegittimità di siffatte invasioni della Regione, così confermando il tradizionale principio secondo cui l'impiego di simili enti resta pur sempre nella piena ed esclusiva disponibilità dell'organo istituzionalmente titolare: così, ad esempio, si è verificato con riferimento al ricorso regionale avverso la soppressione, da parte statale, dell'agenzia di protezione civile (sent. n. 228/2003, cit.) oppure in relazione alla istituzione del Comitato regionale di indirizzo in materia di politiche integrate di sicurezza (sent. n. 134/2004, cit., punto 4 cons. dir. su cui P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, consultabile in rete all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>99</sup> Pure, in più occasioni, riaffermata: sentt. nn. 111/2001, cit. (punto 4.6 cons. dir.); 170/2001, cit. (punto 5 cons. dir.); 272/2001, cit. (punto 2 cons. dir.); 423/2004, cit. (punto 3 rit. in fatto).

pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni (...) risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» e infine – è questo il passaggio che in questa sede maggiormente interessa – sia «adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque (...) adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»<sup>100</sup>.

Simile approdo, ancorché innovativo, non dovrebbe però più di tanto stupire: l'esito interpretativo della 6 dello scorso anno rappresenta infatti il punto d'arrivo – o di partenza, a seconda della prospettiva da cui si intenda riguardarlo – di un lento ed infaticabile lavoro giurisprudenziale pazientemente cesellato nell'arco del passato triennio, il cui graduale avanzamento intanto è possibile adeguatamente apprezzare fintantoché si prenda di mira (non il "tempo", cioè, il momento di emanazione della pronuncia ma) il parametro via via impiegato dalla Corte. Così si possono grossomodo individuare almeno cinque, fondamentali, tappe del percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale nell'opera di progressiva procedimentalizzazione degli interventi unitari statali (le prime due, vigente il vecchio parametro, e le ultime tre, sotto il nuovo).

#### 4. (Segue): dalle norme di riforma economico-sociale all'intesa (la razionalizzazione del regionalismo cooperativo in cinque, significative, tappe)

In un primo momento la Consulta pare accontentarsi dell'esistenza delle sole esigenze unitarie per giustificare l'incursione statale nelle materie regionali (e, in particolare, di un *evergreen* quale il riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale)<sup>101</sup>. Solo successivamente – sempre vigente il vecchio Titolo V – al tradizionale interesse unitario vengono affiancate ulteriori condizioni e cioè: la previsione di un generico «strumento bilaterale»<sup>102</sup>; la sussistenza di una situazione d'emergenza<sup>103</sup>. In quest'ultima occasione poi lo stesso giudice delle leggi non manca di rilevare la sostanziale inadeguatezza del semplice principio di leale collaborazione a soddisfare tutte le istanze coinvolte, richiedendo pertanto (punto 4 cons. dir.): *a*) l'esercizio circoscritto (quanto al tempo/contenuto) e proporzionato alla situazione da fronteggiare; *b*) una non meglio qualificata intesa con la Regione sui programmi nonché un concerto sugli interventi strategici<sup>104</sup>.

Per assistere ad una prima svolta bisogna tuttavia attendere l'impiego del nuovo parametro e, in particolare, la sent. n. 88/2003 in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze presso le a.u.s.l. nella quale, accanto all'esistenza di interessi sanitari e sociali connessi alla tossicodipendenza, si richiede espressamente il raggiungimento di un'intesa con la Regione sull'*an* dell'intervento statale<sup>105</sup>. Pur non esente da osservazioni critiche – specie per quanto attiene all'eccessiva flessibilizzazione del riparto di competenze che a seguito di tale impostazione potrebbe conseguire<sup>106</sup> – siffatta decisione si pone dunque in funzione in qualche modo anticipatrice dei successivi sviluppi cui sarebbe, di lì a poco, pervenuta la sentenza n. 303 del 2003 (della quale non fa che gettare i primi, significativi semi). A parte poi quella della 303 quale quarta fase e punto di snodo fondamentale di tale evoluzione, la 6/2004 rappresenta pertanto l'esito più avanzato, se non quello più naturale, dell'*iter* argomentativo intrapreso qualche anno addietro dalla Corte.

<sup>100</sup> Così, testualmente, sent. n. 6/2004, cit. (punto 7 cons. dir.).

<sup>101</sup> Così sentt. nn. 170/2001, cit. (punto 5.1 cons. dir.); 272/2001, cit. (punto 2 cons. dir.); 510/2002, cit. (punto 5 rit. in fatto); 91/2003, cit. (punto 2 cons. dir.).

<sup>102</sup> Così sent. n. 37/2003, cit. (punto 6.1 cons. dir.).

<sup>103</sup> In tal senso, sent. n. 39/2003 (punto 3 cons. dir.).

<sup>104</sup> Sull'autoreferenzialità del principio di proporzionalità quale *subsidiium* del principio cooperativo mette, però, in guardia S. BARTOLE, *Principio di collaborazione*, cit., 262.

<sup>105</sup> Cfr. sul punto A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1206 ss.

<sup>106</sup> Così A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, 1175 ss.

Come si diceva, non era improbabile che le cose si mettessero in tal modo. Al massimo livello nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. la funzione unificante statale va mano a mano degradando in quelle di potestà concorrente per poi affievolirsi, e spegnersi quasi del tutto, negli ambiti di potestà regionale residuale. Una volta forzate, con il cuneo della sussidiarietà, le materie di cui all'art. 117, comma 3, per quelle di competenza esclusiva delle Regioni era, perciò, solo questione di tempo. Le istanze unitarie avrebbero in tal modo goduto così di piena ed integrale protezione: facendo leva sui poteri sostitutivi di cui al 120, comma 2, laddove la Regione fosse rimasta inerte; ricorrendo al principio di sussidiarietà quando essa si fosse invece attivata senza tuttavia riscuotere significativi – *rectius*, adeguati – risultati.

In una logica che resta, almeno sulla carta, dualista (e quindi sostanzialmente competitiva) la Corte pare spingere dunque verso la progressiva razionalizzazione di un assetto cooperativo per la compiuta realizzazione del quale un ruolo di primissimo piano viene affidato all'intesa quale “punta di spillo” sulla quale poggia, e si sorregge, l'intero edificio delle competenze di Stato e Regioni<sup>107</sup>.

##### 5. *L'accordo paritario quale (unico?) elemento di mediazione tra autonomia e decentramento...*

Pazientemente intessuto, pronunzia dopo pronunzia, il filo della leale collaborazione si dipana pertanto tra tutti i livelli di governo, talvolta insinuandosi laddove le maglie della riforma si fanno troppo fitte e strette e, talaltra, saldando fra di loro gli assiti allorché il ponte gettato tra centro e periferia si mostri più incerto e traballante. Affinché il modello costituzionale così guarnito di strumenti unificanti non incorra nell'errore opposto (in quello, cioè, dell'eccessivo accentramento a scapito dell'autonomia) al maggior “peso” dell'intervento unitario dello Stato – che preme ora con rinnovato vigore sulle mura regionali – è avvertita pertanto l'esigenza di porre un corrispondente “contrappeso”, rappresentato proprio dall'istituto delle intese (prefigurate, neanche poi tanto velatamente, dalla stessa Consulta quale strumento elettivo di riequilibrio)<sup>108</sup>.

Ma intanto si può fiduciosamente attendere che l'intesa assolvga adeguatamente la sua funzione di bilanciamento in quanto la medesima si configuri quale vero e proprio accordo paritario con la Regione poiché altrimenti se ne avrebbe un quadro persino peggiore – per l'autonomia regionale perlomeno – rispetto al 1948: è questa, all'indomani della 303 e soprattutto della 6/2004, la vera nota dolente e, in fin dei conti, la reale sfida *de iure condendo*. Sul punto, la prima delle due decisioni menzionate appare invero insoddisfacente, dando luogo ad un curioso fenomeno di inversione logica tra *effetti* e *contenuto* dell'intesa. Con essa difatti la Corte costituzionale sembra aver proceduto, per così dire, all'inverso rispetto a quanto ci si sarebbe legittimamente atteso: estremamente puntuale – come del resto l'occasione richiedeva – circa la qualificazione degli effetti dell'intesa, il giudice delle leggi rimane inspiegabilmente vago e laconico proprio sul punto più importante (nonché sul presupposto logicamente antecedente di tutto il ragionamento imbastito nella motivazione) e cioè sul reale significato dell'intesa.

Detto con altre parole, in maniera per vero poco lineare la pronunzia in parola sembra aver amplificato la portata degli *effetti* dell'intesa senza tuttavia averne corrispondentemente dilatato il *contenuto*: la qual cosa, oltre a rendere più convincente l'esito della tesi argomentata dalla Corte, avrebbe peraltro consentito di mettere al riparo le attribuzioni regionali da ogni arbitrario sconfinamento statale. Ciò anche in considerazione del fatto che delle due condizioni adesso espressamente canonizzate dalla Consulta per legittimare l'attrazione statale – interesse proporzionato/non irragionevole ed intesa con la Regione – a ben vedere solo quest'ultima costituisce la vera innovazione rispetto al passato<sup>109</sup>: tanto più che, a fronte di una progressiva *rarefazione* del primo (da tempo consacrato in mere clausole di stile) non più rinviabile si fa l'esigenza di una correlativa *sedimentazione* della seconda. Se così non fosse – lasciando, cioè, nell'incertezza circa l'effettiva portata dell'intesa con la Regione – il riferimento al principio di

<sup>107</sup> In tal senso, ad esempio, R. BIN, *La funzione amministrativa*, cit., 381 s.

<sup>108</sup> ...ma anche quando non fosse stato espressamente dichiarato, tale sbocco appariva nondimeno quasi obbligato.

<sup>109</sup> Di certo non il primo, dai più ritenuto – forse non a torto – mero *maquillage* del “vecchio” interesse nazionale.

sussidiarietà si tramuterebbe presto in una clausola aperta ed indeterminata, una sorta di “maglio” di cui lo Stato potrebbe non difficilmente giovare per far sempre breccia nelle competenze regionali, in contrasto con le indicazioni di principio provenienti invece dalla stessa lettera dell’art. 114, comma 2, Cost.

6. ...e le vistose carenze esibite, in tal senso, dalle pronunzie della Corte. Un’indagine (seppur succinta) su nomina e formule del nuovo Titolo V

Sul cruciale interrogativo del contenuto delle intese la sentenza n. 303 non solo non fa minimamente chiarezza ma resta incomprensibilmente ambigua: così mentre in alcuni passi (a proposito della individuazione delle strutture da inserire nel programma delle opere strategiche) l’assenza d’intesa importa l’inefficacia del programma statale stesso nella Regione interessata, in altri il dissenso regionale, e quindi il mancato raggiungimento di essa, rimane comunque superabile mediante alcune specifiche procedure (in tema di approvazione dei progetti preliminari e definitivi in ordine alle opere medesime)<sup>110</sup>.

Se pressante a seguito della 303 – che, tutto sommato, espressamente si riferiva alla sola potestà concorrente – la questione dell’esatto significato dell’intesa diventa indifferibile dopo la 6 del 2004 laddove, seppur incidentalmente, si ventila l’estensione del prescritto meccanismo procedimentale anche alla competenza regionale residuale. Il nodo così prospettato inciderebbe, in particolare, sulla verifica della reale consistenza dell’interesse unitario giacché «nell’articolarsi del procedimento (...) la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative» potrebbe risultare vanificata allorquando «l’interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione» (sent. n. 303/2003, punto 4.1 cons. dir.)<sup>111</sup>.

Così non è per nulla indifferente qualificare la prescritta intesa quale vero e proprio accordo con la Regione piuttosto che semplice audizione consultiva: il mancato raggiungimento di essa impedirebbe infatti allo Stato la legittima attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative regionali (e delle connesse attribuzioni legislative) con la conseguenza che un eventuale superamento *unilaterale* del dissenso della Regione potrebbe farsi valere davanti alla Corte proprio per violazione del giudicato costituzionale della 303. Non altrettanto potrebbe dirsi invece nel secondo caso, allorché l’inosservanza del parere ovviamente non precluderebbe affatto l’arbitraria prosecuzione dell’intervento statale: in tale eventualità, pur trattandosi di competenze sue proprie, la Regione non disporrebbe di alcun efficace strumento di difesa per opporsi all’appropriazione ad opera dello Stato.

Tutt’altro che aridamente procedurale, la questione così posta si presenta, invece, oltremodo viva e vitale, sottintendendo una rivisitazione a tutto campo dell’ordinamento delle autonomie per come pensato dal legislatore di revisione del 2001. A fronte di una prassi attuativa che esige *molto* dagli accordi tra Stato e Regioni (forse *troppo*, a stare almeno alla lettera della stessa 303) si tratta allora di verificare se la rinnovata cornice costituzionale legittimi ancora una soluzione, come dire, *case by case* da parte della Consulta o se non racchiuda piuttosto delle indicazioni – almeno di tendenza – a favore dell’una (intesa come “parere”) o dell’altra (quale “accordo”) contrapposta soluzione ricostruttiva.

---

<sup>110</sup> Sul punto A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze*, cit., 2786.

<sup>111</sup> In oggetto, part., O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie*, cit., 941 ss.

## 7. *L'incerta collocazione della leale collaborazione (e dell'intesa) nel disegno costituzionale del 2001*

Sull'esistenza o meno, nella carta novellata, di formule nuove che possano in qualche modo influire sugli esiti cui il pregresso orientamento giurisprudenziale è approdato non possono nutrirsi molti dubbi<sup>112</sup>: per la prima volta nella storia repubblicana, espressioni quali "leale collaborazione", da un lato, ed "intesa", dall'altro, fanno difatti ingresso in Costituzione<sup>113</sup> e non pare realisticamente possibile ignorarne i molteplici riferimenti testuali<sup>114</sup>. Il problema casomai è, primariamente, quello di stabilire se tale apparizione abbiano fatto con toni trionfali o piuttosto in maniera defilata: se, cioè, novità siffatte possano *in astratto* condurre ad una graduale revisione dei precedenti convincimenti e, secondariamente, se ciò sia effettivamente accaduto nell'elaborazione giurisprudenziale *in concreto*.

Anzitutto, non può seriamente aderirsi all'impostazione secondo cui a tali, innovative disposizioni non sarebbe riconoscibile alcun significativo contenuto, in ossequio a quella elementare regola ermeneutica per cui tra due, o più, interpretazioni del medesimo articolato normativo dovrebbe pur sempre preferirsi quella per la quale sia possibile attribuire almeno un significato alla previsione in oggetto (piuttosto che nessuno): non resta quindi che verificare quale sia il significato *ragionevolmente* attribuibile a simili espressioni. In tal senso, sono di sostanza due gli orientamenti che si spartiscono il campo delle opzioni possibili: quello che considera immutato, rispetto al passato, il peso adesso attribuito dalla Costituzione – nonostante l'espreso riconoscimento formale – al principio di leale cooperazione<sup>115</sup>; e quello per cui siffatta menzione assumerebbe, invece, un rilievo decisivo nel senso dell'accresciuta rilevanza di esso e di quelle che rappresentano le sue manifestazioni più intense e dirompenti (*in primis*, ovviamente, l'intesa).

Sulle ragioni variamente addotte a sostegno dell'una o dell'altra tesi non è adesso possibile estesamente diffondersi: alla prima – fondata, tra le altre, sulla condivisibile esigenza di cristallizzare in formule scritte quanto altrimenti lasciato ai mutevoli umori degli attori politici, per un verso, ed alla imprevedibile attività arbitrale della Corte, per un altro – sarebbe comunque da preferirsi la seconda che – maggiormente in linea con il complessivo assetto tracciato dalla riforma del 2001 (e, come si dirà tra un momento, particolarmente dal nuovo art. 114 Cost.) – riconosce invece una maggior carica alla leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Un'attuazione del nuovo Titolo V che possa dirsi autenticamente rispettosa dell'afflato autonomistico che anima l'intera Repubblica delle autonomie sottintende, del resto, non solo un robusto *revirement* nel complessivo assetto dei pubblici poteri ma soprattutto una sostanziosa rimediazione di termini, formule e strumenti appartenenti al precedente regime, i quali non potrebbero infatti essere automaticamente trasfusi nel nuovo quadro senza generare, per ciò solo, confusione (quando non vero e proprio intralcio) nel genuino processo di attuazione della riforma<sup>116</sup>.

## 8. (Segue): *uno sguardo (non agli elementi più vicini e superficiali ma) all'innovativa carica assiologico-sostanziale del novellato art. 114 Cost.*

Per non restare irrimediabilmente iscritta nel corposo libro delle buone intenzioni, tuttavia, una proposta di tal genere non può che – *rectius*, deve – di necessità passare attraverso una lettura *integrata*, e non *separata*, dei nuovi istituti introdotti con la l. cost. n. 3/2001. Così, intanto sarà

---

<sup>112</sup> Cfr. C. DI ANDREA, *Le parole nuove della Costituzione dopo l'entrata in vigore delle modifiche al titolo V della parte II*, in *Nomos*, 2001, 163 ss.

<sup>113</sup> ...eccezion fatta, naturalmente, per le intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica di cui all'art. 8, comma 3, Cost.

<sup>114</sup> A parte l'art. 116, comma 3, si pensi ad esempio all'art. 117, commi 8 e 9; all'art. 118, commi 1 e 3; all'art. 120, comma 2, Cost. (per non dire di quanto sta attualmente venendo a galla dalle bozze dei nuovi Statuti regionali).

<sup>115</sup> Fra gli altri A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione*, cit., 265 s.

<sup>116</sup> Così L. TORCHIA, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, cit., 647; ma v. pure F. TERESI, *op. et loc. ult. cit.*

possibile correttamente cogliere l'effettiva portata di alcune disposizioni c.d. "particolari" (si ponga nuovamente mente ai citati artt. 117, commi 8 e 9; 118, commi 1 e 3; 120, comma 2) in quanto vengano messe continuamente in circolo assieme a quelle più "generali" (nella specie, gli artt. 5 e 114)<sup>117</sup>; alla stessa maniera una lettura di quest'ultime previsioni risulterebbe inevitabilmente imprecisa, se non addirittura *distorta*, laddove esse fossero innaturalmente recise ed isolate dal contesto all'interno del quale erano state originariamente intessute.

Sul novellato Titolo V della Costituzione auspicabile sarebbe dunque uno sguardo che non indugi sugli elementi più vicini e superficiali (e, in quanto tali, scarsamente a fuoco) ma che si proietti oltre, all'innovativa carica assiologico-sostanziale di cui per primo il medesimo art. 114 Cost. si fa portabandiera<sup>118</sup>: al passaggio, cioè, da una costruzione di tipo piramidale, in cui le Regioni rappresentano meri prolungamenti dell'apparato statale, privi di autonoma identità, ad una struttura, come si suol dire, reticolare in cui paritariamente<sup>119</sup> si ritrovano appunto, assieme a Stato, Città metropolitane, Province e Comuni, quali punti d'intersezione di un'unica "rete" comune (la Repubblica) incessantemente rigenerandola in senso ascensionale<sup>120</sup>.

In questa prospettiva allargata le istanze unitarie non troverebbero adeguato soddisfacimento se non attraverso il fattivo contributo di tutti i soggetti dell'autonomia chiamati, ciascuno per propria parte, a cooperare lealmente (anche, e soprattutto, attraverso le potenzialità intrinsecamente possedute dallo strumento delle intese): messo almeno formalmente in soffitta il classico interesse nazionale, urgente appare dunque la necessità d'imbastire una fitta trama di raccordi – non già appesantita dalle tradizionali logiche gerarchiche quanto, piuttosto – modellata sul principio paritario della bilateralità<sup>121</sup>.

In termini pratici quindi, pure se la diversa qualificazione dell'intesa rimanga caso per caso nella materiale disponibilità del legislatore ordinario<sup>122</sup>, se ne potrebbe ricavare una generale indicazione di tendenza per tutte le fattispecie di patti normativamente previste (e da prevedere) nel senso, cioè, di un'inversione dell'usuale rapporto intesa debole-intesa forte: della "vecchia" collaborazione *unilaterale* infatti il mutato quadro costituzionale potrebbe adesso autorizzare la

---

<sup>117</sup> Così L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo*, cit., 692 s.; G. ROLLA, *op. cit.*, 713; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-costruttivo, loc. ult. cit.*

<sup>118</sup> Né le cose potrebbero dirsi cambiate pure a seguito della sent. n. 274/2003 con cui – a proposito dei vizi deducibili dallo Stato in sede di impugnazione di legge regionale – la Corte ha stabilito che l'art. 114 Cost. «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (punto 2.1 cons. dir.). Non variano, anzitutto, perché laonicamente la Consulta si è limitata a dire cosa l'art. 114 *non comporti* senza nemmeno prendersi la briga di chiarire, invece, cosa almeno *comporti*. Non mutano, in secondo luogo, poiché, a voler essere rigorosi non è neppure completamente rispondente al vero che al solo Stato competa il potere di revisionare la Costituzione se solo si consideri che – pure nelle forme e limiti di cui all'art. 116, comma 3, Cost. – siffatta legittimazione spetta oggi anche alla singola Regione (per di più con lo strumento dell'intesa con lo Stato...); e che comunque la l. cost. n. 2/2001 già prevedeva, per le Regioni a Statuto speciale, la possibilità di esprimere, entro due mesi dalla comunicazione, il proprio parere sui progetti di modificazione dello Statuto, di iniziativa governativa o parlamentare. Non cambiano, da ultimo, per la scontata obiezione per cui se è vero che la potestà legislativa è esclusa per Comuni, Città metropolitane e Province non altrettanto può dirsi, ovviamente, per le Regioni.

<sup>119</sup> Parità, cioè, non in senso sostanziale (Stato e Regioni *sono pari*) ma precipuamente procedimentale (Stato e Regioni, nella diversità di funzioni che li caratterizza, *siedono alla pari*).

<sup>120</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Il titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Le ist. del fed.*, 2003, 461 ss.; ID., *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza...* resta, Editoriale, in rete all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12 s.

<sup>121</sup> Così, anche di recente, sent. n. 134/2004 (punto 4 cons. dir.). Forti dubbi in proposito sono sollevati, invece, da A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione*, cit., 139 secondo cui continuare a discorrere di cooperazione paritaria sarebbe un vero e proprio equivoco.

<sup>122</sup> Una normativa statale volta a disciplinare i poteri di trattativa dei soggetti coinvolti, se non altro, presenterebbe l'indiscutibile pregio di introdurre un parametro di valutazione della lealtà delle parti, agevolando per questa parte lo stesso compito della Corte (pur residuando un ineliminabile grado di incertezza circa l'effettivo raggiungimento dell'accordo): così M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari*, cit.



progressiva sostituzione con la “nuova” regola della bilateralità e, perciò, della sua manifestazione più intensa e genuina (l’accordo).

#### 9. *Innumerevoli “fili sospesi” attendono ancora di essere riannodati (qualche notazione di chiusura)*

Questa, dunque, una possibile proposta ricostruttiva, almeno sulla carta (laddove, però, rischia di restare mera speculazione teorica): tutta da verificare la tenuta nell’attuazione pratica, quando il compito di pronunciare l’ultima parola spetta pur sempre alla Consulta. All’indomani della 303, difatti, il giudice delle leggi avrebbe potuto similmente scegliere ciascuna delle opzioni sul tappeto: sancito, una volta per tutte, il requisito dell’intesa con la Regione per le materie di potestà ripartita, avrebbe potuto tenersi la distinzione intese deboli/intese forti considerata, tutto sommato, ancora buona anche sotto la diversa luce del nuovo Titolo V (nel segno della *continuità* con la sua pregressa giurisprudenza); oppure, viceversa, rilanciare il principio dell’intesa forte – o accordo, se piaccia di più – dando così un decisivo segnale di *discontinuità* rispetto al passato.

Nonostante l’incertezza delle premesse, e la conseguente imprevedibilità degli esiti, con tre successive pronunzie del 2004 (rispettivamente, la n. 6 sul sistema elettrico nazionale; la 27 in materia di parchi naturali; la 233 sul metro leggero automatico di Bologna) la Corte pare essersi lasciata alle spalle le residue incrostazioni della precedente sentenza n. 303 per sposare l’assunto dell’intesa quale vero e proprio accordo.

Ad ogni modo, le buone notizie per le Regioni paiono fermarsi qui: anzitutto perché, pur riscuotendo una prima serie di confortanti precedenti, è realisticamente troppo poco – e, comunque, troppo presto – per concludere, senza rischio di smentita, nel senso di un definitivo *revirement* della giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, non può che destare qualche perplessità il fatto che il tribunale costituzionale continui a discorrere ancora di intese “forti” e “deboli”, tenendo per ciò stesso in piedi quella imperscrutabile distinzione tra concetti di regola coincidenti, quali “intesa” e “accordo”<sup>123</sup>: l’insistita adozione di un criterio *occasionalistico* (ed *incerto*) di qualificazione giuridica dell’intesa, difatti, non è certo salutare per le Regioni, sempre affannosamente alla ricerca di quel *minimum* di certezza e prevedibilità di giudizio di cui pure avvertono tanto la necessità quali soggetti *politicamente* più fragili. Se a tutto questo si aggiunge poi la considerazione che, pure quando sostanzialmente accolga i rilievi mossi dalla ricorrente, la Corte postuli (ma non dimostri) che l’intesa in questione equivalga ad “accordo”<sup>124</sup>, ecco dunque che le nubi, in un primo momento diradatesi, tornano rapidamente ad addensarsi su questa prima *tranche* di pronunzie in materia di intese tra Stato e Regioni.

Neppure è ragionevole aspettarsi che un avallo in tal senso possa provenire dalla riforma costituzionale attualmente in cantiere: se da un canto, infatti, non si possono non salutare positivamente una serie di innovative previsioni<sup>125</sup>, dall’altro tuttavia viene da pensare che siffatta

---

<sup>123</sup> Così è parso nuovamente fare, in particolare, con le decisioni nn. 6 e 27/2004.

<sup>124</sup> ...e quando, invece, finalmente si risolve a motivare siffatta scelta, si limiti a rinviare al combinato disposto degli artt. 117 e 118, comma 1, Cost. (piuttosto che direttamente all’art. 114).

<sup>125</sup> Così, ad esempio, il nuovo art. 114, comma 1, Cost. («La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, che esercitano le loro funzioni secondo i principi di *leale collaborazione* e di sussidiarietà»); o il novellato art. 116, comma 1 («Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale *previa intesa* con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale»); oppure ancora i riformati artt. 118, comma 3, e 120, comma 2, dove si dispone, rispettivamente, che «la legge, approvata ai sensi dell’articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la *leale collaborazione* e per promuovere *accordi* ed *intese*. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all’articolo 114» e che «lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni

“controriforma”, com’è stata efficacemente ribattezzata, lungi dal superarla non faccia che insensatamente prolungare la presente transizione, differendo *sine die* il passaggio dal vecchio al nuovo modello di riorganizzazione dei rapporti Stato-Regioni<sup>126</sup>. Ciò che si attendeva invece (ed ancora fiduciosamente si attende) non era tanto l’ennesima proposta di revisione della Costituzione – uscita già abbondantemente malconcia dal trattamento riservatole in questi ultimi anni dalle maggioranze che si sono variamente avvicendate – quanto piuttosto un generale mutamento nel segno della integrazione delle competenze quale modello culturale vincente<sup>127</sup>. Solo un ripensamento a tutto campo della logica di spartizione delle attribuzioni tra i vari livelli territoriali potrebbe infatti giustificare, ed adeguatamente sostenere *dall’interno*, una revisione del testo costituzionale diversamente destinata a restare meramente di facciata.

Allo stato attuale delle cose, insomma, un giudizio complessivo su queste sparse – ancorché indubbiamente avanzate – pronunzie non può che essere ispirato ad una massiccia dose di cautela. I bordi del nuovo Titolo V si mostrano, infatti, ancora in larga misura sfrangiati e solo il tempo potrà dire se la Corte intenda raccogliere gli innumerevoli “fili sospesi” che, a distanza di tre anni, dal testo novellato tutt’ora si protendono e, con pazienza, intrecciarli per dar forma ad un nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia.

---

nell’esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118 (...) quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali e nel rispetto dei principi di *leale collaborazione* e di *sussidiarietà*».

<sup>126</sup> Così, per tutti, A. RUGGERI, *Il “regionalismo della transizione”*, cit., 536 ss.

<sup>127</sup> Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove aut.*, 2004, part. 437 ss.