

# La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione

di Andrea Gratteri

Sommario: 1. Le origini del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale – 2. Regionalismo cooperativo e principio di leale collaborazione prima della riforma costituzionale del 2001 – 3. Le prime elaborazioni della Corte costituzionale – 4. Il disinteresse della Corte costituzionale per l'individuazione di un principio di leale collaborazione di portata generale – 5. Le intese previste dagli Statuti speciali come possibile manifestazione del principio di leale collaborazione – 6. La progressiva enunciazione del principio di leale collaborazione da parte della Corte costituzionale – 7. Il ricorso sistematico al principio di leale collaborazione e la ricerca di un suo fondamento in Costituzione – 8. L'individuazione del principio di leale collaborazione nell'art. 97 e nell'art. 5 della Costituzione – 9. Il nuovo modello di regionalismo italiano – 10. La portata del principio di leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione.

## 1. Le origini del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale

La prima embrionale formulazione del principio di leale collaborazione può essere fatta risalire al pensiero di Rudolf Smend che, in un noto saggio del 1916 dedicato al *Diritto costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico*, elaborò il principio della *Bundestreue* o lealtà federale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Unterschiedenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, originariamente apparso in *Festgabe Otto Mayer*, Tübingen, Mohr, e ora pubblicato in R. Smend, *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino, Duncker & Humblot, 1968, 39 ss. Tale saggio, dove peraltro sono ripresi spunti già elaborati in epoca bismarckiana, è stato più volte oggetto di studi e ricerche in dottrina ed è comunemente ritenuto l'atto di fondazione della *Bundestreue*: v. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 193 ss.; G. de Vergottini, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, 851 s.; A. Anzon, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 80 ss.

I presupposti su cui Smend fonda la sua tesi all'inizio del XX secolo si erano già manifestati negli anni ottanta del XIX secolo, quando Bismarck affermava che l'Impero era stato costruito sulla lealtà federale dei sovrani (cfr. la citazione da un discorso del 1° aprile 1885 riportata da H.A. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, *Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)*, in *Revue du droit public et science politique*, 1979, 775; sulla portata generale del principio sin dai tempi del *Norddeutscher Bund* v. alcuni cenni in H.P. Schneider, *Nascita e sviluppo del federalismo in Germania*, in *Amministrare*, 1996, 11).

L'intento primario di Smend, espressamente dichiarato nel titolo del suo lavoro, è tuttavia quello di dimostrare la portata costituzionale del principio sotto il vigore, si ricordi, della Costituzione imperiale del 1871. I punti di riferimento di Smend sono, a quel tempo, le Costituzioni federali repubblicane degli Stati Uniti e della Confederazione elvetica: Costituzioni «popolari» che risentono in tutto e per tutto dell'enfasi percepibile dalla lettura dei rispettivi preamboli («We the people of the United States...» «Im Namen Gottes des Allmächtigen!...»). La Costituzione tedesco-imperiale, invece, è «un testo straordinariamente sobrio e poco gradevole» in quanto, mentre «le Costituzioni federali repubblicane sono, in virtù di cause di forza maggiore, carte popolari», «la Costituzione del Reich è essenzialmente, sempre per ragioni di forza maggiore, un documento di natura pattizia». Queste premesse portano come conseguenza che il diritto costituzionale scritto deve essere interpretato in relazione alla natura del suo documento fondante e che, a volte, «addirittura non è scritto del tutto».

In questa prospettiva la *Bundestreue* trae dall'origine pattizia della Carta costituzionale la sua forza di principio costituzionale implicito, idoneo a regolare i rapporti tra le diverse parti che compongono la federazione: «il Reich e gli Stati membri non stanno soltanto in un rapporto di sovraordinazione e subordinazione

Nonostante lo scarso impatto che la dottrina della *Bundestreue* ebbe sulla Costituzione di Weimar<sup>2</sup>, Smend non abbandonò le proprie tesi e le ribadì, pur in un nuovo contesto costituzionale, in uno scritto del 1928 dal titolo *Verfassung und Verfassungsrecht*: «l'idea che sta alla base della disciplina dei rapporti [di reciproca integrazione] fra *Reich* e *Länder* produce come regola generale del federalismo quella del comportamento ispirato alla lealtà federale: la Costituzione obbliga il *Reich* e i *Länder* non soltanto alla formale correttezza reciproca nell'adempimento dei loro doveri pubblici, ed eventualmente alla attuazione senza riguardi dei compiti loro formalmente attribuiti, con eventuale richiamo alle garanzie della *Reichsaufsicht* e del Tribunale supremo, ma *li obbliga anche alla coesione, alla costante ricerca e alla pratica di relazioni amichevoli* ispirate alla lealtà federale»<sup>3</sup>.

Il pensiero di Smend si rivela essere di sorprendente attualità se lo si colloca nell'ambito del federalismo cooperativo che caratterizza, più o meno ampiamente, tutti gli ordinamenti federali (ed in altra misura anche regionali) contemporanei. La portata del principio elaborato da Smend è, almeno parzialmente, sovrapponibile a quella del principio di leale collaborazione; tuttavia, l'elemento di maggior rilievo è l'idea secondo cui la *Bundestreue* (ed oggi la leale collaborazione) è un principio *costituzionale non scritto*.

Una rapida ricognizione dei testi costituzionali permette di affermare che il principio di leale collaborazione è menzionato con estrema parsimonia, anche nelle Costituzioni dei paesi con una forte tradizione federale o regionale. Nonostante il principio sia noto nella pressoché totalità di questi ordinamenti<sup>4</sup>, di norma manca la sua enunciazione. Una delle Carte più esplicite in materia è la Costituzione svizzera del 1999, che pure tenta solamente un timido cenno sotto la rubrica della sezione 2 del Titolo III «Collaborazione fra Confederazione e Cantoni»<sup>5</sup>. Nessun riferimento espresso è contenuto nella Legge fondamentale della

---

... ma contemporaneamente in un rapporto tra federazione e soggetti federati, secondo cui ciascuno dei soggetti federati è tenuto verso gli altri e verso lo Stato complessivo alla lealtà federale, alla lealtà al patto (*Bundestreue, Vertragstreue*) e, in questo spirito, deve adempiere i propri doveri derivanti dalla Costituzione del Reich e realizzare i propri corrispondenti diritti».

L'effettiva portata di questo innovativo principio non è limitata ad un piano etico né tantomeno politico: si tratta infatti di un principio costituzionale che rappresenta «il fondamento giuridico permanente e la veste giuridica dei rapporti complessivi fra i soggetti della federazione» nel contemperamento del principio di pariordinazione di tutti i soggetti membri della federazione con quello di sovraordinazione (tuttavia, sull'impossibilità di dare applicazione giurisdizionale al principio secondo il pensiero di Smend v. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 194).

Il principio di lealtà federale assume, in questo quadro, una duplice valenza: da un lato, è utile per affermare – almeno in via tendenziale – un rapporto di pariordinazione fra la federazione ed i soggetti federati; dall'altro, opera in funzione di parametro per la valutazione degli interessi (non valutabili attraverso un mero giudizio di legittimità) degli altri soggetti appartenenti alla federazione (la stessa federazione o altri soggetti federati), cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 81 s.

<sup>2</sup> Che, secondo gli schemi concettuali utilizzati dallo stesso Smend, può essere definita come una «Costituzione popolare».

<sup>3</sup> Il saggio è ora pubblicato in R. Smend, *Staatrechtliche Abhandlungen*, cit., 271. Nel testo si riprende la traduzione di A. Anzon, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit., 49, (il corsivo è aggiunto).

<sup>4</sup> Sulle modalità di applicazione dei principi del federalismo cooperativo in una prospettiva comparata v. A. Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000, 103 ss.

<sup>5</sup> L'art. 44 recita: «La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti.

Si devono rispetto e sostegno. Si prestano assistenza amministrativa e giudiziaria.

Le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione».

Repubblica federale di Germania o nelle Costituzioni di Austria, Belgio, Spagna e, comprensibilmente, degli Stati Uniti<sup>6</sup>.

In questo quadro l'ordinamento costituzionale italiano presenta, dopo la revisione effettuata con la legge cost. n. 3 del 2001, un esempio praticamente unico di costituzionalizzazione espressa del principio di leale collaborazione<sup>7</sup>.

La lenta emersione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni ha così trovato uno sbocco grazie all'intervento del legislatore costituzionale. Per quanto attiene al rapporto fra poteri dello Stato, lo stesso principio continua, invece, ad operare «negli strati più profondi» del diritto costituzionale<sup>8</sup>.

Il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione presenta, di conseguenza, spunti di maggiore interesse proprio in relazione alle reciproche interferenze che caratterizzano il rapporto fra lo Stato e le Regioni.

L'enunciazione del principio da parte dell'art. 120, c. 2, Cost. (che definisce l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo) lascia aperti, tuttavia, alcuni interrogativi sull'estensione che può essere attribuita alla leale collaborazione quale principio costituzionale. Nel quadro sopra delineato ed alla luce del radicale mutamento degli assetti costituzionali determinato dalla legge cost. n. 3/2001, si tratta di scegliere fra due possibili ipotesi interpretative. L'enunciazione del principio in Costituzione, infatti, può essere letta o per tentare un riconoscimento del principio costituzionale di leale collaborazione esteso alla generalità dei rapporti fra lo Stato e le Regioni (attraverso la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale nel corso degli anni) o in modo da circoscriverne la portata al solo ambito dell'art. 120, c. 2<sup>9</sup>.

Le due prospettive sono diametralmente opposte e la soluzione di tale dubbio interpretativo sembra richiedere, innanzitutto, una ricostruzione del disegno complessivo del regionalismo italiano, prima e dopo il 2001, secondo quanto si ricava, innanzitutto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, vera protagonista nel definire il rapporto fra Stato e Regioni ed il rilievo del principio di leale collaborazione.

## 2. Regionalismo cooperativo e principio di leale collaborazione prima della riforma costituzionale del 2001

---

<sup>6</sup> Non mancano, tuttavia, norme costituzionali indirettamente riconducibili al principio della leale collaborazione ed ai suoi strumenti di applicazione pratica, v. artt. 91a e 91b GG; artt. 14, c. 4, 15a, 20, c. 1, e art. 22 Cost. Austria; artt. 77, 127 e 128 Cost. Belgio; art. 145, c. 2, e art. 155 Cost. Spagna.

<sup>7</sup> Sul carattere innovativo della espressa menzione del principio di leale collaborazione 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>8</sup> L'espressione è di R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 3 ss., spec.12. In particolare, Bin argomenta a proposito dell'inutilità della ricerca del fondamento costituzionale dei principi elaborati dalla dottrina come, appunto, il principio di leale collaborazione e ricorda che il legislatore farebbe bene a non cedere alla tentazione di formulare tali principi all'interno del testo della Costituzione. Sul principio di leale collaborazione nei rapporti fra poteri dello Stato cfr. anche S. Sicardi, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, Torino, Giappichelli, 1993.

<sup>9</sup> Fra i primi commentatori del testo costituzionale novellato A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 208 ss., propende per la delimitazione della portata del principio di leale collaborazione ai soli ambiti in cui esso è espressamente previsto.

La leale collaborazione è principio di origine giurisprudenziale e di rango costituzionale. La Corte costituzionale lo ha statuito e definito attraverso un percorso non "perfettamente" lineare che ha caratterizzato le vicende del modello originario di regionalismo, fino alla l. cost. n. 3/2001. L'analisi di tale evoluzione giurisprudenziale è ricca di spunti anche nell'attuale fase del regionalismo italiano, dopo che l'art. 120 Cost. ha espressamente riconosciuto il principio in esame.

La ricerca della prima sostanziale formulazione del principio di leale collaborazione<sup>10</sup> da parte della Corte costituzionale è un obiettivo che, anche per la sua importanza simbolica, ha attirato l'interesse di non poca parte della dottrina, con risultati che non sempre si sono rivelati univoci<sup>11</sup>. Ciò deve imputarsi, in primo luogo, alla lentezza ed alla scarsa omogeneità della giurisprudenza costituzionale<sup>12</sup> e, secondariamente, alla sovrapposizione, indotta sia dalla giurisprudenza sia dalla stessa dottrina, fra regionalismo cooperativo e principio di leale collaborazione.

In questa lenta evoluzione il modello cooperativo<sup>13</sup> del regionalismo italiano sembra precedere, ed allo stesso tempo fondare, il principio di leale collaborazione, che rappresenta una delle sue applicazioni.

---

<sup>10</sup> Le espressioni «leale collaborazione» e «leale cooperazione» possono essere considerate in tutto e per tutto equivalenti, anche se si potrebbe distinguere fra i due concetti per sostenere che la cooperazione sottolineerebbe la parità dei soggetti che lavorano insieme, mentre la collaborazione sarebbe più indicata per individuare un rapporto non paritario, dove chi collabora all'attività di altri sarebbe a questi, in una certa misura, subordinato. La Corte costituzionale e la dottrina hanno, in passato, utilizzato indifferentemente le due espressioni, senza voler attribuire un diverso valore alla «cooperazione» ed alla «collaborazione»; tuttavia, il riferimento alla «leale collaborazione» ora contenuto nell'art. 120 Cost. dovrebbe portare ad un utilizzo generalizzato dell'espressione, (su tali questioni lessicali v. A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1994, 1071).

<sup>11</sup> S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587, ne individua «le prime tracce» nella sent. 219/1984, così come F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 370; M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1321, fa risalire l'enunciazione del principio della leale collaborazione alla sent. 175/1976; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 139, riprende la sent. 116/1967; invece A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 1983, 439 s., rintraccia la genesi del principio nella «stretta collaborazione» fra Stato e Regioni enunciata nella sent. 49/1958.

<sup>12</sup> Non sono certo incoraggianti le valutazioni di A. Anzon, «*Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*», in *Giur. cost.*, 1998, 3535. Sostiene l'Autrice che «la pregressa giurisprudenza costituzionale sull'argomento non ha un andamento lineare; spesso, specie all'inizio, più che ben meditata appare dettata dal criterio della decisione caso per caso e consiste in mere e sbrigative affermazioni apodittiche».

<sup>13</sup> Sul modello di regionalismo cooperativo, sulla sua affermazione e sui suoi strumenti v., nella ricchissima produzione dottrinale, T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 5a ed., 115 ss. (ora v. anche la 6a ed. del 2002 del medesimo manuale di T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar); S. Bartole, F. Mastragostino, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 2a ed., 1999, 171 ss.; S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971, 84 ss.; S. Cassese, D. Serrani, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, 398 ss.; V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, 495 ss.; A. Baldassarre, *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, 43 ss.; Id., *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, 663 ss.; P. Caretti, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985, 175 ss.; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 473 ss.; P. A. Capotosti, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990, 1183 ss.; M. Scudiero, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, 637 ss.; M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1311 ss.; F.

Pur in un quadro fortemente influenzato dalla giurisprudenza, la dottrina ha assunto un ruolo determinante nell'identificazione dei caratteri del regionalismo cooperativo italiano<sup>14</sup>. Quello che potrebbe idealmente essere definito come "principio cooperativo" consiste nell'interpretazione del testo della Costituzione in modo da ricavarne un indirizzo di integrazione fra funzioni dello Stato e funzioni delle Regioni che si manifesta, sostanzialmente, attraverso la reciproca partecipazione alle funzioni dell'altro<sup>15</sup>.

---

Trimarchi Banfi, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 255 ss.; A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, 271 ss.; F. Benelli, *Corte costituzionale e regioni*, Rimini, Maggioli, 1998.

<sup>14</sup> Il regionalismo cooperativo è stato letto essenzialmente nella prospettiva di una evoluzione storica dei rapporti fra centro e periferia, in conformità con quanto emerge dal dettato costituzionale, che non impone una scelta consapevole sul modello di regionalismo. Cfr. G. Boggetti, *Federalismo*, cit., 283 ss.; G. de Vergottini, *Stato federale*, cit., 849 ss.; M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 383 ss. Non si può, tuttavia, ignorare il fatto che fra i due modelli, quello della separazione-garanzia e quello della partecipazione-cooperazione, il testo originario della Carta costituzionale pare più proiettato verso il primo (v. A. Ruggeri, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, cit., 284 s.; in proposito, V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, cit., 497, riferendosi al periodo della Costituente scrive che «dominante e determinante risultò la concezione liberal-garantista delle autonomie regionali»). Vi è anche stato chi ha parlato di una «sorta di "non modello"»: cfr. P. Caretti, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, cit., 176, il quale rileva che la sovrapposizione del modello cooperativo a quello garantista non può portare ad una semplicistica sopravvalutazione del primo dei due modelli: «la tendenza verso un regionalismo cooperativo ... deve necessariamente coniugarsi con la ... previa definizione dei reciproci ambiti di competenza». M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit., sottolinea la debolezza del modello cooperativo sviluppatosi in assenza di un disegno costituzionale che garantisca la parità delle posizioni statali e di quelle regionali; alle posizioni di Luciani replica F. Trimarchi Banfi, *Il regionalismo e i modelli*, cit., che individua negli ambiti della possibile collaborazione, nella realizzazione di una cooperazione egualitaria, la chiave del modello. Sull'originario significato garantista del modello di regionalismo disegnato dai Costituenti, v. il saggio di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, 67 ss., spec. 83.

Gli strumenti attraverso cui la Costituzione persegue tale partecipazione sono, come è stato ricordato da più autori (così T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 129 ss.), l'elezione dei delegati regionali che vanno ad integrare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, c. 2, Cost.); l'iniziativa legislativa (art. 121, c. 1, Cost.); la consultazione in materia di modificazioni alle circoscrizioni territoriali regionali (art. 132 Cost.) e provinciali (art. 133 Cost.); la richiesta di *referendum* abrogativo (art. 75) e costituzionale (art. 138). Non mancano, poi, norme ispirate dalla medesima *ratio* negli Statuti speciali che prevedono, ad esempio, la partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei Ministri o l'elaborazione delle norme di attuazione degli stessi Statuti da parte di commissioni paritetiche.

<sup>15</sup> Un problema di particolare delicatezza riguarda il riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni secondo lo schema della potestà legislativa concorrente originariamente previsto dall'art. 117 Cost. La dottrina è concorde nel ritenere che le competenze legislative delle Regioni sono sostanzialmente ispirate ad un criterio di separazione di competenza e non di integrazione. In particolare il criterio di separazione viene in rilievo rispetto alla ripartizione orizzontale delle materie, cfr. G. Zagrebelsky, *Diritto costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990, 216; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 336 ss.; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Genova, Ecig, 1997, 130 s., che non mancano di sottolineare anche i profili riconducibili al rapporto gerarchico fra legge-cornice e legge regionale. Tuttavia, l'ingombrante ruolo giocato dalla legge statale che definisce i principi fondamentali della materia ha indotto Paladin ad affermare che «predomina oggi l'impressione che il concorso delle leggi statali e regionali sia del tipo tedesco» dove la legge federale successiva prevale sulla normativa del *Land* (L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 338 s.). D'altra parte non si può fare a meno di ricordare che anche Crisafulli ha proposto di superare la concezione di una dogmatica separazione fra competenze legislative statali e regionali, argomentando che «non sussiste separazione netta di materie e di fonti tra Stato e Regioni, perché al contrario, sulle stesse materie, c'è concorso necessario di fonti statali e regionali»; ci si troverebbe quindi in presenza, se non di una forma cooperativa espressamente definita, di uno «dei congegni unificanti costituzionalmente previsti» (V. Crisafulli, *Vicende della «questione*

La Costituzione conosce, sin dall'inizio, strumenti che presuppongono una compartecipazione fra Stato e Regioni nell'esercizio delle loro funzioni amministrative e legislative. I soggetti territoriali che compongono lo Stato-ordinamento non vivono in una sfera separata ma si integrano con lo (e nello) Stato unitario. Come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale a partire dai primi anni della sua attività, si tratta di strumenti idonei a contemperare i diversi interessi coinvolti ed è quindi auspicabile che vi si faccia ricorso per regolare il rapporto fra Stato e Regioni<sup>16</sup>.

Questo carattere di fondo della cooperazione fra Stato e Regioni – pur non essendo esplicitamente previsto in Costituzione – è stato successivamente desunto dalla giurisprudenza e dalla dottrina<sup>17</sup> e si esprime in diversi istituti giuridici ed in diverse regole che informano le relazioni fra lo Stato e le Regioni. Fra questi risalta anche un principio costituzionale non scritto: il principio di leale collaborazione che, insieme a tutti gli altri strumenti di compartecipazione, segnala la qualità del regionalismo accolto nella Carta costituzionale<sup>18</sup>.

### 3. Le prime elaborazioni della Corte costituzionale

I tentativi iniziali di elaborazione del modello cooperativo da parte della Corte costituzionale mettono in evidenza come essa già nei primi anni della sua attività, pur in un contesto privo di sistematicità, fosse orientata a mitigare le conseguenze di una lettura formalistica della separazione delle competenze fra Stato e Regioni a statuto speciale, le uniche allora operanti.

Per la prima volta, nella sentenza n. 49 del 1958, la Corte evoca espressamente la «collaborazione» fra lo Stato e la Regione sottolineando che tale rapporto «è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa». A ben vedere, si tratta di una embrionale enunciazione tanto del modello cooperativo di rapporto fra Stato e Regioni quanto del principio di leale collaborazione. Le esigenze di collaborazione inducono infatti la Corte a ritenere che determinate attività amministrative (nel caso di specie si tratta di concessioni di pesca in acque del demanio marittimo) non possono essere esercitate «senza il consenso dell'Amministrazione statale competente», in quanto vanno ad interferire con funzioni ad essa riservate. Si afferma, pertanto, la necessità di un “accordo” fra enti contitolari di competenze in parte sovrapposte.

---

*regionale*», cit., 508). Sul punto v. anche P. Caretti, E. Cheli, *I rapporti fra Regioni e Parlamento – Esperienza attuale e prospettive*, in *Le Regioni*, 1983, 25 s., che, dopo aver espressamente definito l'individuazione delle materie di competenza ex art. 117 Cost. una palese traccia dell'originario modello di regionalismo garantista, complessivamente valutano la potestà legislativa concorrente in termini diversi e sottolineano la commistione dei due modelli.

<sup>16</sup> V., esemplarmente, Corte cost., sent. 49/1958, cit., 586, in tema di iniziativa legislativa regionale.

<sup>17</sup> V. la puntuale ricostruzione compiuta da A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, 2464 ss., dove l'Autore ripercorre i percorsi interpretativi seguiti dalla dottrina e l'evoluzione giurisprudenziale del modello cooperativo; E. Cheli, *Modello di Stato regionale e giurisprudenza costituzionale*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 3 – Seminario 1992*, cit., 76, sostiene che «di questo modello di regionalismo [cooperativo] non esiste traccia nella nostra Costituzione, ma la Corte ha cercato egualmente di affermarlo là dove risultava possibile».

<sup>18</sup> Per una rapida esposizione degli aspetti applicativi del principio di leale collaborazione v. F. Benelli, *Corte costituzionale e regioni*, cit., 85 ss.

Questa puntuale applicazione del (non ancora formulato) principio di leale collaborazione si accompagna all'individuazione di un generale modello cooperativo dei rapporti intercorrenti fra Stato e Regioni, che caratterizza l'esercizio di tutte le rispettive funzioni (amministrative e legislative) e che viene esemplificato nel suggerimento della Corte alla Regione di promuovere una iniziativa legislativa statale per disciplinare adeguatamente la materia, piuttosto che intervenire con atti legislativi regionali "a rischio" sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Già dai primi interventi della Corte costituzionale emerge, in effetti, una doppia valenza della collaborazione fra Stato e Regioni: da un lato si va formando un modello di regionalismo cooperativo che vuole la compartecipazione delle Regioni alle funzioni dello Stato (e forse viceversa<sup>19</sup>), dall'altro si va elaborando una dottrina secondo cui, laddove si hanno competenze sovrapposte o confinanti, devono essere previsti strumenti che favoriscano la codecisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale<sup>20</sup>.

La Corte costituzionale non arriva, in questa fase evolutiva caratterizzata dai forti ritardi della legislazione attuativa dell'autonomia e del decentramento, a definire i caratteri del regionalismo cooperativo né tantomeno del principio di leale collaborazione. Si limita a dare applicazione alle norme statutarie che presuppongono un rapporto di cooperazione attraverso la previsione di forme di intesa<sup>21</sup> o al richiamo di generiche istanze di cooperazione, sulla base delle quali si possono poi ipotizzare o giustificare eventuali interventi volti a ricercare l'accordo fra Stato e Regioni<sup>22</sup>. Soltanto la sentenza n. 49/1958 illustra (e anche applica) le conseguenze dei due principi che non sono tuttavia enunciati, ma unicamente riassunti nella vaga formula delle esigenze di collaborazione apoditticamente fissate sulla base della compenetrazione di competenze fra Stato e Regioni.

Gli spunti della sentenza n. 49/1958 non sono ripresi dalla giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto fra Stato e Regioni per diverso tempo; non mancano, è vero, applicazioni dei principi informati al regionalismo cooperativo<sup>23</sup>, ma non si arriva mai ad enunciarne né il fondamento né la portata attraverso l'elaborazione (e la successiva applicazione) di regole puntuali<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 143, parlano, esemplarmente, di «poteri dello Stato nei confronti delle Regioni», a testimonianza del difficile ribaltamento dello schema cooperativo del rapporto Regione/Stato nel suo complesso al rapporto Stato/Regione.

<sup>20</sup> Prima della sentenza n. 49/1958, la Corte costituzionale aveva già fatto ricorso a norme rappresentative delle esigenze di collaborazione fra Stato e Regioni. Si consideri, per esempio, la sentenza n. 21 del 1956 dove la Corte riconosce che in virtù dell'art. 54 dello Statuto sardo le modifiche delle norme statutarie relative alla finanza regionale possono essere apportate con legge statale ordinaria, ma non senza il preventivo parere della Regione (Corte cost., sent. 21/1956; sulla revisione degli Statuti speciali con legge ordinaria v. G. Zagrebelsky, *Diritto costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 118, che parla di «concorso necessario della regione interessata» all'approvazione della legge statale). Mentre nella sentenza n. 5 del 1958 la Corte, pur sancendo l'illegittimità costituzionale di una legge deliberata dall'Assemblea della Regione siciliana, formula l'auspicio che gli interessi della Regione possano essere altrimenti salvaguardati e raccomanda una adeguata soluzione, Corte cost., sent. 5/1958.

<sup>21</sup> V. anche le sent. 22/1956; 23/1957; 11/1958; 58/1958; 82/1958, a proposito di quest'ultima sentenza cfr. L. Maniscalco Basile, *In tema di provvedimenti da emanarsi «di concerto», provvedimenti da emanarsi «d'intesa», conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e decorrenza dei termini per l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1959, 744 ss.

<sup>22</sup> Corte cost., sent. 5/1958.

<sup>23</sup> V., per esempio, le sent. 67/1962; 80/1963; 1/1968; 105/1968; 128/1969.

<sup>24</sup> La ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale dal 1956 ad oggi segna peraltro un lieve (e forse solo apparente) "sbandamento" quando, con la sentenza n. 120/1966, la Corte costituzionale abbandona il percorso

#### 4. Il disinteresse della Corte costituzionale per l'individuazione di un principio di leale collaborazione di portata generale

Con l'inizio degli anni Settanta, quando l'attuazione legislativa degli assetti delineati dal Titolo V della Parte II della Costituzione prende forma, il riferimento alla collaborazione fra Stato e Regioni si fa più frequente ed anche la dottrina rivolge al problema un'attenzione crescente<sup>25</sup>. La Corte costituzionale non sembra, però, avere grande interesse per la ricerca del fondamento costituzionale del modello cooperativo e del nascente principio di leale collaborazione. Nella sentenza n. 174/1970 la collaborazione fra Stato e Regioni viene presupposta e la Corte si preoccupa di verificare le forme attraverso cui essa può realizzarsi e quali interferenze statali possa giustificare. Qualche passo in avanti viene fatto con la sentenza n. 35/1972 dove è possibile scorgere un accenno all'unità dello Stato e, quindi, un ancoraggio all'art. 5 Cost. Senza considerare che in questa fase la Corte costituzionale sembra postulare una collaborazione a senso unico fra Stato e Regioni, non è casuale che un timido tentativo di ricondurre la «necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici» al dettato costituzionale si realizzi proprio quando il richiamo a tale principio diviene più frequente. Il richiamo è peraltro velatissimo, oltre che indiretto, poiché la Corte si limita a dire che la collaborazione intercorre «fra tutti gli organi centrali e periferici che ... sostengono la struttura unitaria dello Stato»<sup>26</sup>. Non è il «principio» ad essere ricondotto all'unità dello Stato, bensì sono i suoi organi (da intendersi come organi dello Stato-ordinamento, nonostante il dato letterale, estrapolato dalla motivazione della sentenza, possa far pensare allo Stato-apparato laddove parla di organi periferici) che ne sostengono la struttura unitaria e che, pertanto, sono tenuti a una mutua collaborazione. La Corte non si spinge a dire che tale collaborazione è lo strumento che garantisce il corretto svolgimento del principio di unità previsto dall'art. 5 Cost.; probabilmente anche perché un richiamo espresso al dettato costituzionale non consentirebbe di evitare un riferimento alle esigenze dell'autonomia e quindi porterebbe al riconoscimento della portata «bidirezionale» del principio.

Si giunge così alla sentenza n. 175/1976, che alcuni Autori hanno considerato il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione<sup>27</sup>. Invero, anche in questa

---

che in seguito porterà al principio di leale collaborazione per individuare, in un *obiter dictum*, che assume il significato di un vero e proprio monito, il diverso (e in questo caso non giustiziabile) parametro della correttezza: «...indubbiamente si sono offesi quei principi di correttezza sui quali, anche se la loro violazione nel caso non assurge a vizio di legittimità, devono riposare in concreto i rapporti fra lo Stato e le Regioni» (Corte cost., sent. 120/1966). Si deve rilevare, tuttavia, che anche in questa occasione la Corte, considerato che i principi di correttezza non vengono ritenuti idonei a determinare la decisione, non si preoccupa di affermarne il fondamento costituzionale. Il tentativo di ricondurre il rapporto fra Stato e Regioni al semplice rispetto di principi di correttezza non sembra avere avuto successo, tanto che non risultano simili argomentazioni nella giurisprudenza costituzionale. La decisione si segnala anche per il contributo indiretto che fornisce all'elaborazione di un modello cooperativo di regionalismo, che si forma non solo sulla base di parametri costituzionali direttamente precettivi, ma anche su altri principi che, pur non avendo un'immediata portata normativa, incidono sostanzialmente sui rapporti fra Stato e Regioni.

<sup>25</sup> V. S. Bartole, *Spunti in tema di collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1970, 2093 ss.; Id., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 274 ss.

<sup>26</sup> Corte cost., sent. 35/1972.

<sup>27</sup> M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1321.



occasione, la Corte costituzionale si limita ad affermare apoditticamente<sup>28</sup> un principio che continua a non essere nominato: «competenza regionale e competenza statale devono *pertanto* coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive»<sup>29</sup>. Posto che dalle espressioni della Corte si può ricavare il nucleo del principio di leale collaborazione (anche alla luce delle conseguenze che la Corte ne trae in relazione ai procedimenti di intesa fra lo Stato e la Regione), rimane irrisolta la questione del suo fondamento costituzionale. Il «*pertanto*» su cui ruota la motivazione della sentenza è unicamente riferito, infatti, alle esigenze di coordinare competenze regionali e statali che si sovrappongono: l'esercizio dei poteri trasferiti alle Regioni incontra il limite dei poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici afferenti alle materie di competenza del medesimo. Un fondamento del principio di leale collaborazione potrebbe essere dedotto, in via logica, dal modello regionale cooperativo: le competenze dello Stato e delle Regioni sono ispirate da un disegno che, pur se non omogeneo, non separa ma intreccia le diverse competenze di spettanza dei due enti; *pertanto* l'esercizio delle funzioni interferenti deve essere ricondotto ad un principio di leale collaborazione tale da garantire il contemperamento delle esigenze di ciascuno<sup>30</sup>.

Se così fosse, la sentenza n. 175/1976 indurrebbe a ritenere che l'enucleazione del principio di leale collaborazione dal più generale modello cooperativo non si è ancora compiuta ed i due concetti tendono a fondersi l'uno nell'altro. Il principio di leale collaborazione riemergerebbe, allora, autonomamente (e senza essere nominato) quando, nella medesima decisione, la Corte individua nell'intesa fra lo Stato e la Regione lo strumento idoneo (o meglio «necessario»<sup>31</sup>) a realizzare l'auspicato contemperamento fra le diverse finalità regionali e statali. Anche questa possibile lettura lascia però aperta la questione della mancata individuazione del fondamento costituzionale; si opera, infatti, un semplice

---

<sup>28</sup> In questo senso v. A. Anzon, «*Leale collaborazione*» tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, cit., 3535.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. 175/1976.

<sup>30</sup> La strada che porta ad individuare il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione nel modello cooperativo di regionalismo è stata seguita anche in dottrina. S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 142 s., riconnette il principio di leale collaborazione ad una valutazione sistematica di puntuali disposizioni costituzionali: l'art. 119 Cost. che attribuisce alla legge statale il compito di coordinare la finanza statale e quella regionale, così legandole fra loro; l'art. 118 Cost. che prevede la delega di funzioni dallo Stato alle Regioni; l'art. 123 Cost. che attribuisce compiti di coordinamento al Commissario del Governo; nonché puntuali disposizioni contenute negli Statuti delle Regioni ad autonomia. L'Autore desume che complessivamente «la macchina del sistema sembra, dunque, destinata a girare solo nella misura in cui si formi tra Stato e Regione un apporto che ... potremmo definire di simbiosi mutualistica, di reciproca e coordinata integrazione del lavoro in vista di fini comuni». Tale impostazione risulta fortemente influenzata dal pensiero di Giovanni Bachelet, come lo stesso Bartole ha avuto modo di riconoscere nel suo *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, 2420; già nel 1966 Bachelet auspicava, a proposito dei rapporti fra Stato e Regioni, «una riscoperta – accanto al principio di distinzione e di contrapposizione – anche dei principi di contemperamento e di integrazione degli interessi regionali e degli interessi nazionali», G. Bachelet, *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel mezzogiorno*, in *Atti del III Congresso internazionale delle economie regionali*, ora in *Scritti Giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1981, 359. È sempre Bartole a riconoscere, però, che il rapporto di collaborazione fra Stato e Regioni è presente in Costituzione solo *in fieri* essendo la sua concretizzazione rimessa a leggi di attuazione costituzionale (S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 147).

<sup>31</sup> Corte cost., sent. 175/1976.

spostamento all'indietro del problema: dal fondamento del principio di leale collaborazione alla giustificazione del regionalismo cooperativo<sup>32</sup>.

## 5. Le intese previste dagli Statuti speciali come possibile manifestazione del principio di leale collaborazione

La centralità dell'intesa quale strumento per l'attuazione del principio di leale collaborazione sollecita alcune considerazioni a margine della sentenza n. 39/1984 dove, per la prima volta, la Corte costituzionale fa riferimento al rango costituzionale di questo istituto quale «meccanismo di collaborazione», pur senza richiamare i rapporti sostanziali sottesi al principio in quanto non rilevanti per la soluzione del caso concreto. Solo incidentalmente la Corte costituzionale qualifica l'intesa come meccanismo costituzionale.

Possono essere utili alcune notazioni relative al rapporto fra le fonti del diritto coinvolte. L'intesa in questione è prevista da una fonte primaria, il d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, che detta norme di attuazione dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia. Nello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, e negli altri Statuti speciali, risalta l'importanza della funzione dell'intesa quale strumento di collaborazione necessario di livello costituzionale<sup>33</sup>. Gli Statuti speciali, oltre a riflettere sull'intesa il proprio rango di fonti costituzionali, hanno fatto dell'intesa uno strumento di collaborazione che caratterizza nel complesso le relazioni fra lo Stato e le Regioni, anche quando la sua origine coincide con una fonte di rango primario (come il decreto di attuazione dello stesso Statuto).

E' sulla base di questa lettura della sentenza n. 39/1984 che è stato valutato il fondamento del principio di leale collaborazione negli Statuti speciali. In questa prospettiva<sup>34</sup> si deve considerare il limite della specialità di tali fonti costituzionali alla luce del mancato richiamo dell'intesa in altre fonti dotate della medesima forza<sup>35</sup>. Inoltre, si potrebbe osservare che la leale collaborazione si realizza anche per mezzo dell'intesa, ma non è questo l'unico

---

<sup>32</sup> La posizione della Corte è stata duramente criticata da E. Cheli in una nota alla sentenza n. 175/1976 pubblicata su *Le Regioni*, 1977, 134 s. L'Autore non condivide l'opzione della Corte per una sentenza «additiva» e ritiene che il difetto di coordinamento su cui è argomentata la decisione avrebbe dovuto «trovare preciso riscontro o in una norma procedurale (che nella specie non esisteva) o in un principio d'ordine generale (che, peraltro, né la Costituzione né i decreti del 1972 consentivano d'individuare)».

<sup>33</sup> Sul punto vedi A. Baldassarre, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, cit., 684-686, che peraltro definisce marginale il rilievo delle intese e degli strumenti ad esse assimilabili. Si noti, inoltre, che lo Statuto della Regione siciliana è l'unico fra gli Statuti speciali a non conoscere espressamente la figura dell'intesa, anche se strumenti simili compaiono all'art. 23 (nomina dei magistrati della sezione della Corte dei Conti di accordo fra i Governi dello Stato e della Regione) e all'art. 39 (previa consultazione del Governo regionale per i limiti massimi delle tariffe doganali).

<sup>34</sup> L'importante ruolo degli Statuti speciali quali fonti costituzionali idonee a consentire l'individuazione del principio di leale collaborazione è sottolineato da S. Bartole, *Art. 115*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione – Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1985, 34 ss.; v. anche S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, cit., 2432 s. Lo stesso Autore già in *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 144 s. aveva individuato le norme degli Statuti speciali idonee a consentire di ricavare il principio di leale collaborazione; gli Statuti speciali sono, insieme alla legislazione ordinaria, ritenuti di primaria importanza nel fondare il principio di leale collaborazione da P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 489 s.

<sup>35</sup> Il diverso ambito di applicazione dell'art. 8, c. 3, Cost. (che prevede il ricorso ad intesa fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica) non rileva in proposito.

strumento idoneo a perseguire il giusto contemperamento delle finalità perseguite dallo Stato e dalle Regioni.

Questo spunto ricostruttivo, per quanto inizialmente suggestivo, non sembra foriero di risultati soddisfacenti; la stessa Corte costituzionale, pur non avendo tratto alcuna conclusione da quello che resta un rapido accenno alla natura costituzionale dell'intesa, non pare averlo approfondito nella giurisprudenza successiva.

La previsione di intese da parte di fonti costituzionali sembra contribuire, in primo luogo, alla definizione del modello cooperativo dei rapporti fra Stato e Regioni; la formulazione del principio di leale collaborazione appare, invece, influenzata da tali disposizioni di rango costituzionale in misura minore ed in un momento successivo. Quest'ultimo principio costituzionale sembra destinato ad operare sui rapporti concreti fra Stato e Regioni e sul rapporto fra le rispettive fonti primarie; non sulle fonti costituzionali che, viceversa, risultano (eventualmente) caratterizzate dalla previsione di strumenti di compartecipazione regionale alle funzioni dello Stato in attuazione di un più ampio disegno cooperativo.

## 6. La progressiva enunciazione del principio di leale collaborazione da parte della Corte costituzionale

Le «prime tracce»<sup>36</sup> della leale collaborazione, secondo parte della dottrina, possono essere rinvenute nella sentenza n. 219/1984<sup>37</sup>, anche se in tale decisione la Corte costituzionale si limita ad auspicare che i rapporti fra Stato e Regioni si ispirino, sul piano legislativo, al modello cooperativo. Nella sentenza in esame la Corte costituzionale enuncia il principio di leale collaborazione in termini tanto dettagliati come mai aveva fatto in precedenza (anche se vengono ripresi alcuni spunti già presenti nella sentenza n. 175/1976 relativamente al rapporto fra modello cooperativo e principio di leale collaborazione). In questa pronuncia, che rappresenta un punto fermo nell'affermazione del modello cooperativo, si legge, infatti, l'auspicio «che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali». Con grande eleganza la Corte condivide la tesi di chi vuole leggere in Costituzione il modello cooperativo nel «rispetto» del modello garantista dei rapporti fra Stato e Regioni.

Un ultimo passaggio precede la successiva compiuta enunciazione del principio di leale collaborazione, distinto dal generico modello cooperativo. E' il caso della sentenza n. 94/1985 dove la Corte costituzionale fornisce una prima approssimativa definizione del principio di leale collaborazione e ne ricerca il possibile fondamento costituzionale<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 587.

<sup>37</sup> Oltre allo scritto di S. Bartole citato alla nota precedente v. anche F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 370.

<sup>38</sup> La sentenza è annotata, in termini critici sulla portata della leale collaborazione, da M. Marpillero, *Incertezze ed equivoci sui poteri regionali nei confronti dei concessionari di opere dello Stato*, in *Le regioni*, 1985, 891 ss.

La questione oggetto della pronuncia costituzionale riguarda competenze legislative regionali e statali afferenti alla tutela del paesaggio<sup>39</sup>. La Corte procede ad una ricostruzione dell'art. 9 Cost. secondo cui: essendo compito della Repubblica tutelare il paesaggio ed essendo, qui, il termine Repubblica utilizzato per indicare lo Stato-ordinamento, ne consegue che tutti i soggetti che lo costituiscono sono tenuti a tutelare il bene costituzionale indicato<sup>40</sup>. Tali soggetti non possono non essere identificati, in primo luogo, con lo Stato e con le Regioni. La Corte giunge così a sostenere che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune è il fine costituzionalmente imposto»<sup>41</sup>.

Similmente a quanto affermato nella sentenza n. 175/1976 si stabilisce ora che – in conseguenza del non ancora espresso principio di leale collaborazione che, relativamente alla tutela del paesaggio, è postulato dall'art. 9 Cost. – è necessario ricorrere all'intesa per contemperare i diversi interessi pubblici coinvolti.

Su questa base, e sugli elementi già considerati che si possono ricavare dalle sentenze n. 175/1976 e 94/1985, la Corte costituzionale giunge finalmente alla prima enunciazione del «principio collaborativo» nella sentenza n. 187/1985. Il principio viene utilizzato per giustificare l'intesa fra lo Stato e la Regione in relazione all'attività promozionale che quest'ultima può svolgere all'estero. Tale intesa assolve a una funzione di coordinamento tra le scelte regionali e gli indirizzi di politica internazionale dello Stato e viene riconosciuta dalla Corte «in perfetta armonia con quel *principio collaborativo* che – *per ripetuta affermazione* di questa Corte – deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni»<sup>42</sup>; la Corte richiama poi, a sostegno della sua posizione, le sentenze n. 175/1976 e 94/1985.

Seppure il principio non venga ancora definito espressamente di leale collaborazione, per la prima volta la Corte lo considera in una prospettiva generale. Comunque, la Corte costituzionale non ammette di aver individuato un nuovo principio, la cui natura costituzionale sembra essere data per scontata anche se non è ancora espressamente definita, ma si rifà sistematicamente a quei precedenti giurisprudenziali che, proprio in quanto non enunciavano il principio in questione, non avevano l'esigenza di dichiarare la portata della novità. Il principio viene espresso e si sostiene il carattere consolidato della giurisprudenza richiamata: le esigenze del contemperamento degli interessi dello Stato e delle Regioni emergono come la «ripetuta affermazione» del non formulato principio di leale collaborazione.

Il fondamento costituzionale del principio non viene peraltro dichiarato. Come illustrato nei paragrafi precedenti, la sentenza n. 175/1976 sposta il problema dal principio di leale collaborazione al modello cooperativo di regionalismo in cui esso sarebbe dato per presupposto<sup>43</sup>; mentre la successiva sentenza n. 94/1985 non va oltre il riconoscimento della copertura costituzionale per il settore di tutela del paesaggio.

---

<sup>39</sup> Sulla leale collaborazione nel settore della tutela dell'ambiente v. C. Iuvone, *I rapporti Stato-Regione in materia ambientale: il principio collaborativo*, in *Studi parlamentari e politica costituzionale*, 1992, n. 95, 5 ss.

<sup>40</sup> Corte cost., sent. 94/1985. Sul punto v. F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 380 s.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 94/1985.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. 187/1985.

<sup>43</sup> Tuttavia la Corte costituzionale mostra di non essere interessata ad una distinzione di tale portata nemmeno nella sentenza n. 187/1985 dove si parla di «principio collaborativo», come se si trattasse di una sintesi del modello cooperativo e del principio di leale collaborazione.

Il mancato riferimento al precedente della sentenza n. 39/1984 potrebbe indicare un mutamento di prospettiva nel breve arco di un anno<sup>44</sup>. La Corte costituzionale tenta di assegnare al nuovo principio un valore generale, non limitato al rapporto fra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale e non riguardante il solo procedimento dell'intesa, anche se la frequenza con cui l'intesa viene concretamente ad essere lo strumento idoneo a realizzare la collaborazione richiesta è certamente significativa<sup>45</sup>.

Il principio viene compiutamente elaborato anche dal punto di vista lessicale nella sentenza n. 359/1985<sup>46</sup> dove, per la prima volta, compare il «principio di leale cooperazione», altrimenti detto principio di leale collaborazione<sup>47</sup>. I tentennamenti della Corte nel breve periodo di tempo intercorrente fra la sentenza n. 187/1985 e la n. 359/1985 sono testimoniati dalla sentenza n. 286/1985, che rappresenta un arretramento nell'ormai rapida evoluzione della giurisprudenza. In quell'occasione la Corte torna infatti a motivare la necessità di un'intesa sulla base della concorrenza di «interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale», senza richiamare in alcun modo quel principio collaborativo formulato appena pochi mesi prima nella sentenza n. 187/1985<sup>48</sup>.

## 7. Il ricorso sistematico al principio di leale collaborazione e la ricerca di un suo fondamento in Costituzione

La sentenza n. 359/1985 inaugura una nuova stagione: il principio di leale collaborazione<sup>49</sup> inizia ad essere sistematicamente utilizzato dalla Corte costituzionale quale strumento per la risoluzione delle controversie che le sono sottoposte<sup>50</sup>.

Nelle sentenze n. 151 e 153 del 1986<sup>51</sup> il principio di leale collaborazione è riferito, in continuità con le sentenze n. 94/1985 e 359/1985, all'intreccio di competenze relative alla tutela del paesaggio che discende dall'art. 9 Cost. Non mancano, tuttavia, spunti interessanti, in particolare nella sentenza n. 151/1986, dove si legge che il principio di leale collaborazione, «quando si tratti di attuare un valore primario, può acquistare ... più ampie possibilità di applicazione». Posto che il valore primario è la tutela del paesaggio, la costruzione logica della sentenza n. 94/1985 sembra cadere. Il principio di leale collaborazione non viene più fondato, riduttivamente, sull'art. 9 Cost.; risulta invece esistente di per sé e l'art. 9 vale unicamente a garantirgli un rilievo particolare.

---

<sup>44</sup> Non si può, tuttavia, ignorare la possibile casualità dell'omissione.

<sup>45</sup> Anche il precedente della sentenza n. 49/1958 non è richiamato, ma può valere in questo caso una considerazione relativa al lungo intervallo temporale intercorso.

<sup>46</sup> La sentenza è annotata da M. Immordino, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Il Foro italiano*, 1986, I, 1790 ss.

<sup>47</sup> Sulla fungibilità delle due espressioni si rinvia alla nota 10. Si osservi che la stessa sentenza n. 359/1985 si riferisce allo stesso principio qualificandolo anche come principio di cooperazione.

<sup>48</sup> Paradossalmente il precedente rilevante sembra quindi essere la lontana sentenza n. 175 del 1976. Un rapido cenno all'intesa quale «forma di collaborazione» si può leggere nella sentenza n. 216/1985 dove però la Corte non prende posizione fra la «vecchia» e la «nuova» giurisprudenza.

<sup>49</sup> In questa fase la Corte utilizza regolarmente l'espressione «principio di leale cooperazione».

<sup>50</sup> V. le sentenze n. 151/1986; 153/1986; 294/1986; 64/1987; 177/1988; 214/1988; 302/1988; 470/1988; 730/1988; 747/1988; 101/1989; 242/1989; 338/1989.

<sup>51</sup> Le due sentenze sono commentate da A. Anzon, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1039 ss.

Tale lettura, per quanto plausibile, sembra però eccessivamente forzare le argomentazioni svolte nella sentenza in esame. Meglio è interpretare le parole della Corte nel senso che accanto ad un principio di leale collaborazione, che opera nel settore della tutela del paesaggio e che trova nella Costituzione il suo diretto fondamento, è anche possibile ipotizzare l'estensione del medesimo principio ad altri settori, rispetto ai quali la copertura costituzionale non è stata (ancora) individuata e il principio opera pertanto con minori possibilità di applicazione<sup>52</sup>.

Lo schema interpretativo proposto si ritrova nella sentenza n. 294/1986 con riguardo alla tutela della salute. Qui, la Corte costituzionale si avvale del principio di leale collaborazione per la salvaguardia della salute quale valore costituzionale (art. 32 Cost.), alla cui realizzazione sono chiamati lo Stato e i soggetti di autonomia<sup>53</sup>. Tale concorrenza, pur nel silenzio della Corte, è comunque riconducibile alla equivalenza fra «Repubblica» e Stato-ordinamento già affermata in relazione all'art. 9 Cost.

Questa esegesi «finalizzata» non viene però sviluppata oltre dalla Corte costituzionale. Se il principio di leale collaborazione associato al concetto di Stato-ordinamento continua ad essere utilizzato in particolare con riferimento all'art. 9 Cost.<sup>54</sup>, la Corte matura tuttavia l'idea di dare al principio stesso una copertura costituzionale generalizzata<sup>55</sup>. Nella sentenza n. 177/1988 si legge che il principio di leale collaborazione è uno di quei «valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]»<sup>56</sup>. Al passo in avanti compiuto per conferire al principio rango costituzionale non corrisponde, peraltro, alcuno sviluppo argomentativo rivolto alla sua giustificazione, dato il silenzio della Costituzione sul punto<sup>57</sup>. La Corte si limita ad argomentare *a contrario* che il principio di leale collaborazione vale ogniqualvolta non si possa applicare, in via eccezionale, l'opposto principio di separazione delle sfere di competenza di Stato e Regioni. Si dovrebbe allora approfondire tale argomento per riconoscere che la Costituzione si ispira ad un modello cooperativo che esige, ordinariamente, una compenetrazione delle funzioni attribuite allo Stato con quelle attribuite

---

<sup>52</sup> Cfr. Corte cost., sent. 187/1985.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. 294/1986; Corte cost., sent. 921/1988.

<sup>54</sup> V., per es., Corte cost., sent. 302/1988; Corte cost., sent. 921/1988, dove la Corte si sofferma sull'interpretazione dell'art. 9 Cost. richiamando i lavori preparatori dell'Assemblea costituente ed evidenzia come l'originaria formulazione dell'articolo prevedesse il termine «Stato» poi sostituito con «Repubblica» su proposta di Lussu «per lasciare impregiudicata la questione dell'autonomia regionale» (Atti Assemblea costituente, Discussioni, 3422). Nella sentenza n. 921/1988 la Corte costituzionale ribadisce la lettura dell'art. 9 già accolta e dalla dottrina e dalla sua stessa giurisprudenza e conferma che l'approvazione dell'emendamento Lussu «è stata correttamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato-ordinamento, con conseguente possibilità di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei «valori culturali» tutti i soggetti provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università, ecc..)».

<sup>55</sup> Cfr. F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 374; peraltro A. Anzon, *La Bundestreu e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, cit., 76, critica il comportamento della Corte per non essersi soffermata a ricercare il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione ed essersi, generalmente, limitata ad affermazioni assiomatiche in merito alla sua legittimazione.

<sup>56</sup> La sentenza è annotata da C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, 631 ss.

<sup>57</sup> S. de Götzen, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1992, 717, sottolinea come anche in questo caso la Corte costituzionale non abbia affrontato il problema del fondamento del principio di leale collaborazione.

alle Regioni (e viceversa); e che solo eccezionalmente ne presuppone la separazione. Se il modello cooperativo è un presupposto per i rapporti fra Stato e Regioni, si potrebbe allora sostenere che il principio di leale collaborazione ne è un imprescindibile corollario<sup>58</sup>.

Ma la Corte non si spinge a tanto, ben consapevole che lo stesso modello cooperativo è una costruzione della giurisprudenza, strettamente associata a quella del principio di leale collaborazione.

Il riconoscimento del rango costituzionale del principio di leale collaborazione non è in verità ancora affermato perentoriamente dalla Corte costituzionale, la quale si limita ad agganciarlo ai «valori fondamentali» cui la Costituzione si informa<sup>59</sup>. Solo con la sentenza n. 550/1990 si ha l'enunciazione del «principio costituzionale» della leale collaborazione<sup>60</sup>. Si tratta più che altro del riconoscimento di un'evoluzione giurisprudenziale che muove dalla sentenza n. 187 del 1985, nella quale la natura costituzionale del principio risultava inevitabile anche in assenza di una sua completa formulazione. La sentenza n. 101/1989 riprende poi la sentenza n. 177/1988 per ribadire il valore costituzionale fondamentale del principio di leale collaborazione. La sentenza n. 338/1989, così come la n. 214/1988, si limita a definire «fondamentale» il principio di leale collaborazione; tale attribuzione deve però essere letta alla luce della precedente giurisprudenza e quindi presuppone il rango costituzionale del principio medesimo.

Le stesse considerazioni possono estendersi alla sentenza n. 242/1989 che, nell'ammettere la legittimità di alcuni poteri di proposta del Commissario del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige, precisa che si tratta di poteri ispirati al principio di leale collaborazione, i quali «rappresentano una significativa attuazione di esigenze, di finalità e di principi costituzionali».

Nello stesso filone giurisprudenziale, seppure, per così dire, su una linea parallela, si pone la sentenza n. 302/1988 che per prima enuncia il «principio costituzionale di concorrenza e di cooperazione» in relazione, però, alla sola tutela del paesaggio e non nei termini generali utilizzati dalla sentenza n. 550/1990. Nonostante le sue peculiarità anche la sentenza n. 302/1988 si colloca, tuttavia, nella giurisprudenza che ha condotto la Corte a riconoscere definitivamente la natura costituzionale del principio di leale collaborazione con la sentenza n. 550 del 1990.

Da questo momento il principio di leale collaborazione è raramente qualificato come principio costituzionale<sup>61</sup> ed è semplicemente nominato come principio di leale collaborazione senza ulteriori puntualizzazioni<sup>62</sup>: l'avvenuto riconoscimento della sua natura costituzionale implica il venir meno dell'esigenza di segnalarne il primato nella gerarchia delle fonti. A conferma di questa impostazione, può essere utile ricordare una recente

---

<sup>58</sup> Secondo P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 492, le decisioni della Corte nelle quali il principio di leale collaborazione appare teorizzato sembrano «il riflesso necessario di un assetto dei rapporti fra Stato ed enti decentrati più o meno consapevolmente delineato dallo stesso legislatore sempre più allontanandosi dal presunto quanto evanescente modello costituzionale».

<sup>59</sup> Si noti, comunque, che a partire dalla sentenza n. 151/1986, dove il principio di leale collaborazione era utilizzato per tutelare, in particolare, valori primari, l'evoluzione giurisprudenziale giunge, con la sentenza n. 177/1988, a definire lo stesso principio di leale collaborazione come valore fondamentale.

<sup>60</sup> Nel linguaggio della Corte si parla tuttavia di «leale cooperazione».

<sup>61</sup> V., ad esempio, Corte cost., sent. 464/1991; Corte cost., sent. 109/1993; Corte cost., sent. 333/1995.

<sup>62</sup> V., fra le molte, Corte cost., sent. 32/1991; Corte cost., sent. 37/1991; Corte cost., sent. 232/1991; Corte cost., sent. 204/1993; Corte cost., sent. 425/1995.

decisione della Corte costituzionale, l'ordinanza n. 42/2001, dove il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni è richiamato nel dispositivo quale norma parametro: la sua natura di norma costituzionale è, oramai, costante nella giurisprudenza della Corte<sup>63</sup>.

È interessante notare che l'orientamento giurisprudenziale sulla preminenza del principio di leale collaborazione nel settore della tutela del paesaggio sembra definitivamente esaurirsi con la sentenza n. 366/1992. Le competenze statali (o specularmente regionali) in materia continuano ad essere caratterizzate da un «intreccio» con le competenze «di altri soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita» e devono attenersi al principio di leale collaborazione. Tuttavia questo principio non viene più ricavato dall'art. 9 Cost. ma viene espressamente definito come «generale»<sup>64</sup>; la Corte abbandona quindi la strada della ricerca di un fondamento settoriale del principio di leale collaborazione e, dopo averlo individuato in termini generali come principio costituzionale, lo applica ai diversi campi in cui il modello cooperativo si manifesta attraverso la sovrapposizione di competenze interferenti. In ogni caso, la copertura del principio generale risulta valida, di norma, anche laddove era stata fornita in precedenza una giustificazione *ad hoc*, come nel caso della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) o della salute (art. 32 Cost.)<sup>65</sup>.

## 8. L'individuazione del principio di leale collaborazione nell'art. 97 e nell'art. 5 della Costituzione

La ricerca del fondamento positivo del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale non è sempre univoca anche dopo l'abbandono del percorso che si affidava alle singole disposizioni costituzionali, secondo uno schema di tipo settoriale, o agli Statuti speciali.

La Corte, dapprima, rivolge la propria attenzione all'art. 97 Cost.<sup>66</sup>; poi si concentra sull'art. 5 Cost.<sup>67</sup>, già evocato nella sentenza n. 35/1972.

La sentenza n. 214/1988 considera la tutela delle esigenze di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Il principio di leale collaborazione non viene qui fondato espressamente su tale disposizione; tuttavia la Corte argomenta in modo tale da far ritenere che il principio di leale collaborazione possa costituire una sorta di corollario del più ampio principio costituzionale di buon andamento. La sentenza in esame appartiene al periodo in cui, pur essendo state poste le basi per il riconoscimento della natura costituzionale del principio di leale collaborazione, la Corte “non osa” ancora affermarlo espressamente.

---

<sup>63</sup> Nel caso di specie la Corte costituzionale ha sollevato una questione di legittimità costituzionale innanzi a sé stessa per violazione, fra l'altro, del principio in esame. Un altro esempio è quello di Corte cost., sent. 322/2000, dove il dispositivo richiama il principio di leale collaborazione quale parametro nell'ambito di una dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata.

<sup>64</sup> Corte cost., sent. 366/1992.

<sup>65</sup> Un caso di mancato richiamo all'art. 32 Cost. in relazione a competenze di settore interferenti si ha nella sentenza n. 37/1991, dove il principio di leale collaborazione è utilizzato senza riferimenti di sorta al suo fondamento costituzionale.

<sup>66</sup> Sull'art. 97, in relazione alla leale collaborazione, v. C. Pinelli, *Art. 97*, in G. Branca, A. Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione – Art. 97-98 – La Pubblica Amministrazione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1994, 127 ss.

<sup>67</sup> In generale sull'art. 5 v. G. Berti, *Articolo 5*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione – Art. 1-12 – Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, 277 ss.



Nella sentenza n. 214/1988 si legge che il principio fondamentale di leale collaborazione ispira gli interventi legislativi statali che prevedono strumenti di raccordo o di coordinamento paritario (intese, consultazioni, ecc.) fra lo Stato e le Regioni (nel settore degli uffici sanitari di frontiera e di quelli regionali). La Corte rileva inoltre che in questa materia sono presenti anche esigenze «di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili»<sup>68</sup>, tali da giustificare un potere di direttiva affidato al Ministro della Sanità.

In queste parole si può intravedere che il principio di leale collaborazione si attua attraverso forme di coordinamento fra lo Stato e le Regioni e che rappresenta un'esigenza imprescindibile per perseguire il buon andamento della «complessiva pubblica amministrazione» (e dunque anche di quella di livello regionale). Secondo questa impostazione, tali forme di coordinamento verrebbero ad essere una sorta di anello di congiunzione fra i principi di leale collaborazione e di buon andamento<sup>69</sup>.

Il ragionamento viene sviluppato lungo questa linea dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 1990, nella cui motivazione si legge che il «principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) ... imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti» consente alle Regioni di accedere direttamente a determinate informazioni (nel caso di specie raccolte dal Servizio statistico nazionale). Non sembra essere di ostacolo al ragionamento, che ricollega il principio di leale collaborazione all'art. 97 Cost., la formula concisa adottata dalla Corte: «collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche». Alla luce della complessiva giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare, del precedente specifico della sentenza n. 214/1988 che parla espressamente del principio, si deve ritenere che con la sentenza n. 139/1990 la Corte abbia voluto assorbire il principio di leale collaborazione nel significato immediato dell'art. 97 Cost.<sup>70</sup>, quantomeno in relazione ai reciproci doveri di informazione fra Stato e Regioni. Tuttavia, la configurazione del principio di leale collaborazione quale corollario del buon andamento conduce necessariamente a interpretazioni estensive (ad esempio in relazione alle intese o alle garanzie che accompagnano i poteri sostitutivi). È proprio il precedente della sentenza n. 214/1988 a giustificare tale impostazione. Se il principio di leale collaborazione veniva allora letto nella sua accezione più classica (vale a dire in relazione alla previsione di forme concertative quali le intese, i pareri, le stesse informazioni reciproche) e ricompreso nell'ambito dell'art. 97 Cost., a maggior ragione esso assume un'ampiezza più netta con il riferimento esplicito all'art. 97 Cost. contenuto nella sentenza n. 139/1990.

---

<sup>68</sup> Corte cost., sent. 214/1988.

<sup>69</sup> A. Costanzo, *Collaborazione fra Stato e Regioni e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 815 s., critica l'impostazione della Corte in quanto il ricorso all'art. 97 imporrebbe una verifica in concreto della corrispondenza fra principio di leale collaborazione ed esigenze di efficienza. Lo schema della collaborazione fra Stato e Regioni in relazione alle competenze che si collocano in zone di confine andrebbe verificato di volta in volta, in quanto un criterio di separazione di competenze potrebbe garantire meglio il buon andamento dell'amministrazione.

<sup>70</sup> S. de Götzen, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, cit., 719, non prende nemmeno in considerazione l'ipotesi che la «collaborazione» della sentenza n. 139/1990 possa essere qualcosa di diverso dal principio di leale collaborazione.

L'individuazione del fondamento del principio di leale collaborazione nell'art. 97 Cost. viene presto abbandonata dalla Corte costituzionale che, senza rinnegare i precedenti orientamenti, preferisce ancorare il principio predetto all'art. 5 Cost. Tale tendenza si afferma definitivamente con la sentenza n. 19/1997 ed è poi parzialmente sviluppata dalla sentenza n. 242/1997.

L'antico precedente della sentenza n. 35/1972 – dove il richiamo all'art. 5 Cost. non era esplicitato e pareva limitato a garantire una collaborazione “a senso unico” – sembra riaffiorare nella sentenza n. 470/1988, nella quale la Corte costituzionale asserisce che «i rapporti tra organi statali e regionali» devono rispondere alle «esigenze della leale cooperazione» in virtù del «riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario». La sentenza potrebbe, a una lettura affrettata, far pensare ad una concezione unilaterale della leale collaborazione, posto che il principio viene sancito per giustificare l'avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato in analogia con la medesima facoltà riconosciuta alle Regioni nei confronti degli altri enti territoriali; in verità, il principio viene qui richiamato nella sua interezza dalla Corte che insiste sull'«opportunità» (si noti: non la necessità) di ricorrere a tipi procedimentali che garantiscano la partecipazione della Regione.

Negli anni 1988-1990 si assiste dunque a un'oscillazione giurisprudenziale sul fondamento del principio di leale collaborazione, rinvenuto ora nell'art. 5, ora nell'art. 97 Cost.

La soluzione definitiva sembra arrivare con la sentenza n. 19/1997 che, in maniera decisa, statuisce che il principio «costituzionale» di leale collaborazione «trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 Cost.». La Corte costituzionale, dopo aver ribadito la ormai pacifica natura costituzionale del principio<sup>71</sup>, che nel caso di specie si frappone all'ammissibilità di un quesito referendario che lo avrebbe «colpito», non si preoccupa di sostenerla con ulteriori ragionamenti.

Alcuni spunti più indicativi si trovano nella successiva sentenza n. 242/1997 che, tuttavia, sembra confermare l'orientamento secondo cui il principio di leale collaborazione sarebbe una inevitabile conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia fissati dall'art. 5 Cost.<sup>72</sup>. Nella più ampia motivazione della sentenza in esame si legge, infatti, che il principio di leale collaborazione è «espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.)».

La ricognizione della giurisprudenza costituzionale mette quindi in evidenza come il definitivo ancoraggio del principio di leale collaborazione all'art. 5 Cost. sia l'esito di differenti e più specifici percorsi argomentativi, fondati di volta in volta sugli artt. 9, 32 e, soprattutto 97 Cost., nonché su disposizioni degli Statuti speciali<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Che viene anche definito «vero e proprio vincolo costituzionale», Corte cost., sent. 19/1997.

<sup>72</sup> Una conferma incidentale di tale fondamento deriva anche da Corte cost., sent. 373/1997.

<sup>73</sup> A. Anzon, «Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, cit., 3535, ricorda che anche in dottrina il principio di leale collaborazione trova principalmente, ma non esclusivamente, il suo fondamento nell'art. 5 Cost. In questo senso cfr. F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 372, 396, che peraltro ricorre all'art. 5 Cost. più in una chiave interpretativa che fondante del principio di leale collaborazione. Anche V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, cit., 508, riconduce il modello cooperativo all'art. 5 Cost.: «nella Costituzione sono sicuramente presenti congegni diretti a coordinare le competenze regionali tra loro e con quelle statali, per realizzare il principio ... dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5, in apertura)». In proposito, v. anche Corte cost., sent. 503/2000, dove, in particolare nell'impostazione degli avvocati di parte, il punto di riferimento del principio di leale collaborazione è l'art. 5 Cost.

In questo quadro, si può ritenere che il principio in esame trova una sua giustificazione innanzitutto nell'art. 5 Cost., quale norma di portata generale, e che, nel contempo, sia diffuso nel complessivo sistema costituzionale fino al 2001<sup>74</sup>. Rimane, invece, da verificare il ruolo che la giurisprudenza sul principio di leale collaborazione elaborata sulla base delle originarie dinamiche fra Stato e Regioni potrà svolgere in seguito alla novella apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

## 9. Il nuovo modello di regionalismo italiano

Gli interpreti del modello di regionalismo che emerge dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione approvata dal *referendum* del 7 ottobre 2001 sono tutt'altro che concordi nel definirne il carattere di fondo. Al consolidato modello cooperativo si contrappone un modello di regionalismo duale, fondato sulla «separazione/contrapposizione fra centro e periferia», che di fatto rappresenterebbe un passo indietro nell'evoluzione dei rapporti fra Stato e Regioni<sup>75</sup>.

A me pare, tuttavia, che la Costituzione riformata offra numerosi riferimenti alle tipiche caratteristiche del regionalismo cooperativo, in misura anche maggiore rispetto al passato.

Prima del 2001, il testo della Costituzione presentava due “blocchi” di disposizioni ascrivibili ad un tale modello. Vi erano norme puntualmente riferite al coordinamento delle funzioni fra lo Stato e le Regioni (art. 118, 119 e 123)<sup>76</sup> e un complesso di norme volte a

---

Una conferma si trova in Corte cost., sent. 437/2000, dove la Corte ribadisce il carattere dell'intersezione delle competenze statali e regionali in materia di beni culturali e ribadisce che «la piena attuazione del principio di leale collaborazione deve caratterizzare le relazioni degli organi istituzionali [dello Stato e della Regione], cui sono affidate le funzioni previste dall'art. 9 della Costituzione»; la sentenza è commentata da Q. Camerlengo, *La tutela del paesaggio tra leale cooperazione e giusto procedimento*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 150 ss.

<sup>74</sup> S. de Götzen, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, cit., 720, sostiene – quando ancora non si è sviluppata la giurisprudenza sull'art. 5 Cost. – che «una lettura complessiva della giurisprudenza costituzionale sul punto sembra consentire di affermare che la Corte accoglie l'idea che il principio di leale cooperazione sia principio di livello costituzionale e, più precisamente, una direttiva costituzionale, *immanente rispetto alle clausole costituzionali espresse*, che debbono essere lette in modo tale da rispettare tale direttiva [il corsivo è aggiunto]».

<sup>75</sup> Secondo A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 209, la revisione costituzionale del 2001 è ispirata ad una visione “duale” del regionalismo molto distante dal modello dominante di federalismo/regionalismo cooperativo; cfr. anche della medesima, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, comunicazione all'incontro *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, consultabile su [www. associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Per A. D'Atena, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 629, la riforma sembra, almeno in parte, indirizzata verso un regionalismo competitivo (nella disputa intitolata «Regionalismo cooperativo *versus* regionalismo competitivo») e critica «la mancanza di significative aperture alle esigenze di cooperazione centro-periferia». Invece, Giovanni Bognetti nell'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato il 26-6-2002 nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione* valuta imprecisa la tesi secondo cui si sarebbe rinunciato al modello cooperativo in favore di un federalismo duale e competitivo, ineluttabilmente ancorato all'esperienza del XIX secolo.

<sup>76</sup> Come già si è ricordato alla nota 30, S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 142 s., individua il fondamento del modello cooperativo proprio nell'art. 119 Cost. (coordinamento tra la finanza statale e quella regionale); nell'art. 118 Cost. (delega di funzioni dallo Stato alle Regioni); nell'art. 123 Cost. (compiti di coordinamento del Commissario del Governo).

garantire la partecipazione delle Regioni alle funzioni dello Stato. Tale sistema non ha subito modifiche da parte della legge cost. n. 3 del 2001<sup>77</sup> e , pertanto, conserva il proprio potenziale di compartecipazione delle Regioni a funzioni statali. Ci si riferisce all'elezione dei delegati regionali che vanno ad integrare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, c. 2, Cost.); all'iniziativa legislativa (art. 121, c. 1, Cost.); alla consultazione in materia di modificazioni alle circoscrizioni territoriali regionali (art. 132 Cost.) e provinciali (art. 133 Cost.); alla richiesta di *referendum* abrogativo (art. 75) e costituzionale (art. 138)<sup>78</sup>.

A questi elementi di regionalismo cooperativo già noti ora se ne aggiungono altri: le intese finalizzate al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, c. 2); la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente di formazione ed attuazione del diritto comunitario (art. 117, c. 5); il principio di sussidiarietà quale strumento di distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118, c.1); il coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e polizia locale (art. 118, c. 3); le forme di intesa e coordinamento in materia di beni culturali (art. 118, c. 3); la ridefinizione del principio del coordinamento della finanza pubblica (art. 119); la previsione di poteri sostitutivi dello Stato, da esercitarsi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120, c. 2). A queste disposizioni si affianca l'importante, e sino ad ora disattesa, norma contenuta nell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 che prevede l'allargamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali alla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali.

Il quadro appare sufficientemente dettagliato per poter affermare la conformità con il modello del regionalismo cooperativo<sup>79</sup>, pur in presenza di altri aspetti della riforma costituzionale che isolatamente considerati sembrano indirizzarsi al modello competitivo di separazione delle competenze<sup>80</sup>.

## 10. La portata del principio di leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione

Alla luce delle considerazioni sopra svolte si può ribadire che il principio di leale collaborazione è connaturato alla struttura stessa del regionalismo cooperativo.

---

<sup>77</sup> Ad esclusione della modifica del c. 2 dell'art. 132.

<sup>78</sup> Cfr. ad es. T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 129 ss.; V. Onida, *Il regionalismo in Italia: origini, caratteri, prospettive*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 3 – Seminario 1992*, Milano, Giuffrè, 1993, 86. D'altro canto non si può non essere d'accordo con chi, come A. D'Atena, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, 1988, vol. XXXIV, 344. ritiene che «la maggior parte delle soluzioni positivamente accolte presenta una carica collaborativa piuttosto modesta».

<sup>79</sup> Fra gli interpreti che leggono nel nuovo Titolo V un modello di natura cooperativa si possono ricordare B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; L. Torchia, «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, 647 ss.; C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 106, che parla di «modello di coesione, e non di separazione».

<sup>80</sup> E', in particolare, l'impostazione del riparto delle competenze legislative ad aver suscitato le più forti reazioni; cfr. A. D'Atena, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, cit., 633, ss., che propone di ricorrere al modello tedesco della *konkurrierende Gesetzgebung* allo scopo di limare le spigolosità del criterio di riparto previsto dall'art. 117 Cost. Lo stesso D'Atena propone un esaustivo schema interpretativo dell'art. 117 in *Materie legislative e tipologie delle competenze in Quaderni costituzionali*, 2003, 15 ss.

Le trasformazioni subite dal testo costituzionale per il tramite della legge cost. n. 3 del 2001 non hanno privato il complessivo impianto regionalistico della Repubblica degli snodi e dei raccordi necessari al suo funzionamento; semmai ne hanno introdotti di nuovi o hanno meglio specificato quelli già conosciuti.

Il modello cooperativo che oggi emerge dal testo costituzionale risente sicuramente del mancato coordinamento della riforma con la Parte I della Costituzione; l'esperienza (della mancata attuazione) dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 è, in proposito, esemplare. Pur in assenza di tale coordinamento, tuttavia, non si può dimenticare che fra le norme della Parte I della Costituzione c'è l'art. 5. Anche nel quadro del nuovo Titolo V il principio di *unità ed indivisibilità* continua ad essere pienamente in grado di svolgere la sua fondamentale funzione di "collante" fra i soggetti che, a norma dell'art. 114 Cost., *costituiscono* la Repubblica<sup>81</sup>.

Riassumendo, sono due gli elementi fondamentali che contribuiscono alla corretta collocazione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale. In primo luogo, il principio di unità ed indivisibilità sancito dall'art. 5 Cost. continua a svolgere la sua funzione di integrazione fra i diversi elementi che costituiscono la Repubblica. In secondo luogo, gli assetti costituzionali derivanti dalla riforma del Titolo V possono essere letti in modo da fornire maggiori spunti di regionalismo cooperativo di quanti non ne contenesse il disegno costituzionale originario.

Di conseguenza, non sembra possibile rinunciare alle elaborazioni della giurisprudenza costituzionale affermatasi nelle ultime fasi del lungo percorso descritto nei paragrafi precedenti. Le sentenze n. 19/1997 e 242/1997 (cfr. par. 8) si prestano ad essere calate anche nella nuova realtà, dove il principio di leale collaborazione può assumere un valore generale fondato, in primo luogo, sull'art. 5 Cost.

A questi argomenti se ne aggiunge un altro: l'art. 120, c. 2, Cost. vincola l'esercizio dei poteri sostitutivi statali al rispetto del *principio di leale collaborazione*.

Parte della dottrina ha interpretato tale disposizione nel senso di escludere la portata generale del principio di leale collaborazione che condizionerebbe solamente il potere sostitutivo statale<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Nel senso della completa compatibilità fra l'art. 5 ed il Titolo V (in particolare l'art. 114) v. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 31 s.; C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, cit., 9 ss., da un lato ricorda che «l'art. 5 Cost. non fa che evocare, in virtù della sua forza evolutiva e trasformatrice, soluzioni fondate sulla cooperazione e sulla collaborazione tra i vari livelli di governo», dall'altro aggiunge che tutti gli strumenti di raccordo introdotto con la riforma del Titolo V «non possono che leggersi in stretto raccordo con l'art. 5 Cost., il quale, nell'esaltare l'autonomia di governo delle istituzioni autonomistiche quali entità di base, pone sotto la propria egida un sistema in cui i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali sono improntati alla logica della concertazione ed in cui l'atteggiamento reciproco degli stessi è ispirato al principio di leale collaborazione»; una interessante rilettura dell'art. 5 è quella di M. Cammelli, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, 456, secondo cui «il problema dell'unità ... va profondamente ripensato, sul piano istituzionale, in termini di capacità di innesto e coordinamento tra i diversi segmenti (collaborazione), di "relais" tra i diversi segmenti, di flussi informativi...». Si tratta di ulteriori argomenti in favore della copertura costituzionale del principio di leale collaborazione sulla base dell'art. 5.

<sup>82</sup> Secondo A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 210 s., il principio di leale collaborazione non è configurabile come principio di portata generale, in quanto manca un riferimento normativo in tal senso a fronte della specificazione dell'art. 120, c. 2; inoltre, sempre secondo Anzon, il testo costituzionale prevederebbe solamente alcune isolate forme di coordinamento e intesa fra Stato e Regioni (art. 118, c. 3), il che escluderebbe la possibilità di invocare lo stesso art. 5 Cost. a giustificazione del principio di leale collaborazione. Per F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, 865 «il riferimento dell'art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale

Il principio non può avere una portata circoscritta all'ambito dell'art. 120, c. 2. Le forme di collaborazione previste dal testo costituzionale sono diffuse e rilevanti, il modello di regionalismo cooperativo non può essere definitivamente abbandonato solo perché, ad esempio, manca una Camera delle Regioni o perché la Conferenza Stato-Regioni non è stata costituzionalizzata. Il modello cooperativo emerge da una serie di previsioni costituzionali che sono già state ricordate e, fra queste, spicca per importanza e per chiarezza l'art. 120, c. 2, che aggiunge, ai tanti presenti, il tassello del necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi. Esso può essere utilizzato anche per definire i rapporti fra Stato e Regioni in tutte quelle situazioni in cui dal testo costituzionale non emerge una netta separazione di competenze ma piuttosto l'esercizio, necessariamente coordinato, di competenze interferenti.

Per riprendere, ancora una volta, le parole di Rudolf Smend si può affermare che nello Stato regionale italiano il principio di leale collaborazione ha natura costituzionale anche se risulta essere *parzialmente non scritto*, ovvero è solo parzialmente razionalizzato. L'enunciazione "mirata" del principio all'art. 120, c. 2, Cost. rappresenta un ausilio interpretativo importante; tuttavia – si insiste – il principio trova, per il tramite della giurisprudenza, un ancoraggio costituzionale di portata generale nell'art. 5 Cost.

La funzione dell'art. 5 è, quindi, quella di legittimare il *meccanismo* della leale collaborazione in modo da consentire il contemperamento delle esigenze e degli interessi dello Stato e delle Regioni.

Gli ambiti di applicazione del principio di leale collaborazione sono, in un secondo momento, definiti sulla base degli assetti complessivi del regionalismo delineato dalla Costituzione e in funzione dell'oggetto delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni. La giurisprudenza costituzionale, elaborata prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, fornisce in proposito degli utili strumenti, soprattutto se si guarda ai tentativi di fondare il principio di leale collaborazione su norme costituzionali puntualmente dedicate alla disciplina di una singola materia (cfr. par. 6). Il principio di leale collaborazione, che non deve essere letto nei limitati ambiti che deriverebbero dall'affermazione del suo fondamento settoriale (es. artt. 9 e 32 Cost.), gode così di una copertura costituzionale generalizzata e si valorizza quando le competenze dello Stato e delle Regioni non possono prescindere dal confronto fra le posizioni dei due enti e dalla compartecipazione di essi in una determinata materia, tantopiù se si tratta di tutelare «valori primari» (sent. 151/1986)<sup>83</sup>.

In questo quadro normativo-costituzionale, il principio di leale collaborazione può trovare applicazione, in primo luogo, in procedimenti di concertazione o, comunque, di esercizio di competenze non separabili sulla base di norme di rango costituzionale e, secondariamente, per collaborazioni fra lo Stato e le Regioni previste dalla legislazione ordinaria. In entrambi i casi il carattere processuale della leale collaborazione è prevalente in quanto opera, innanzitutto,

---

collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato)». Lo stesso Merloni legge nell'attuale assetto costituzionale il passaggio alla «leale collaborazione repubblicana» tra soggetti equiordinati, anche se, a suo avviso, sarebbe auspicabile l'introduzione di una disciplina organica del principio di leale collaborazione. Tuttavia, l'interpretazione del dato positivo proposta da Merloni non pare condivisibile: la leale collaborazione di cui all'art. 120 non opera in un'unica direzione e tutela le Regioni da interventi sostitutivi non informati ad uno spirito collaborativo.

<sup>83</sup> Che possono far capo tanto allo Stato quanto alle Regioni, cfr. A. Anzon, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, cit., 1041.

attraverso forme di negoziazione, confronto e consultazione fra i soggetti coinvolti, lo Stato e le Regioni per quanto qui interessa<sup>84</sup>.

Nella prima categoria possono essere ricomprese, ad esempio, tutte quelle forme di collaborazione che connotano lo stesso modello cooperativo del regionalismo italiano; quindi, innanzitutto, le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi del Governo ex art. 120, c. 2, per assicurare l'effettiva consultazione fra lo Stato e la Regione e limitare interventi unilaterali alle sole situazioni di mancata collaborazione (leale)<sup>85</sup>. Inoltre: le intese previste dall'art. 116 (ammesso che la norma possa trovare una sua effettiva applicazione); lo scambio di informazioni e di valutazione delle reciproche esigenze necessarie per garantire la partecipazione delle Regioni alla formazione ed all'esecuzione del diritto comunitario (art. 117, c. 5) e tutte quelle situazioni in cui competenze interferenti possono essere meglio definite sulla base di un atteggiamento cooperativo da parte dei soggetti coinvolti. Così l'art. 118, c. 3, stabilisce espressamente, da un lato, la necessità di ricorrere a forme di coordinamento in materia di immigrazione e di ordine pubblico e polizia locale e, dall'altro, richiede forme di intesa e coordinamento per la tutela dei beni culturali. Non mancano poi altri ambiti di competenza che presuppongono la collaborazione dello Stato e delle Regioni affinché essi possano adeguatamente agire<sup>86</sup>.

La legge cost. n. 3 del 2001 aveva, opportunamente, previsto una sede potenzialmente idonea al confronto fra i diversi interessi, statali e regionali, coinvolti in tutte queste ipotesi: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni che, ad oggi, non è stata ancora attivata. Il compito di consentire il leale confronto fra lo Stato e le Regioni, ricade, quindi, sulla Conferenza Stato-Regioni che, anche in assenza del riconoscimento costituzionale del suo ruolo, è la sede istituzionale in cui meglio possono essere rappresentate le istanze delle Regioni<sup>87</sup>.

La seconda categoria di applicazioni del principio di leale collaborazione riguarda interventi legislativi ordinari che rientrano nelle previsioni del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281 che, in attuazione della legge n. 59 del 1997, disciplina proprio le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni. Anche in questo ambito il riconoscimento del rango costituzionale del principio di leale collaborazione conduce a risultati di maggiore integrazione fra Stato e Regioni, come si evince dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>88</sup>.

Fra le norme costituzionali merita, infine, di essere ricordato il principio di sussidiarietà che è, inevitabilmente, invocato quando si parla di leale collaborazione. Infatti, il secondo comma dell'art. 120 stabilisce che le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi del Governo

---

<sup>84</sup> Per una ricognizione complessiva degli strumenti di raccordo e collaborazione v. F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 845 ss.

<sup>85</sup> Cfr. E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 183 ss.; F. Pizzetti, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 250 ss.; G. Veronesi, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, *ivi*, 733 ss. che giudica «troppo labile» il riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

<sup>86</sup> Si pensi, ad esempio, alla legislazione ambientale che rientra fra le competenze legislative esclusive dello Stato sotto forma di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» ed è inclusa fra le materia di potestà legislativa concorrente per quanto riguarda la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

<sup>87</sup> Secondo la Corte costituzionale la Conferenza Stato-Regioni, pur non rappresentando una scelta «costituzionalmente vincolata» (Corte cost., sent. 408/1998), rappresenta «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni ... [ed opera] come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato e le regioni (e le province autonome)», Corte cost., sent. 116/1994.

<sup>88</sup> Corte cost., sent. 408/1998.

devono rispettare non solo il principio di leale collaborazione, ma anche quello di sussidiarietà che è affermato, inoltre, nell'art. 118, c. 1, quale metodo per definire le attribuzioni di competenza relative alle funzioni amministrative dei "soggetti della Repubblica".

In ogni caso, il principio di sussidiarietà può essere utilmente utilizzato per la distribuzione verticale delle competenze a condizione di essere tradotto in regole pratiche e, come il principio di leale collaborazione, richiede la fissazione di regole di carattere procedurale<sup>89</sup>.

L'accostamento fra sussidiarietà e leale collaborazione non rappresenta una novità<sup>90</sup>; la novità consiste semmai nel fatto che entrambi i principi sono ora costituzionalizzati<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> G.U. Rescigno, *Stato sociale e sussidiarietà*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale, Atti dell'VIII Convegno Nazionale di studi regionali – Consiglio Regionale della Liguria 25-26 gennaio 2002*, Rimini, Maggioli, 2002, 146 s., sostiene che il principio di sussidiarietà «non dice mai una volta per tutte chi è competente per una determinata azione, ma indica il percorso che bisogna compiere per confermare o modificare una competenza, sia che la decisione vada a favore del sussidiabile sia che vada a favore del sussidiario. Questo percorso consiste sia nella indicazione dei soggetti coinvolti nella decisione, sia nella individuazione delle modalità della loro partecipazione, sia nella indicazione dei criteri in base ai quali argomentare, sia nelle forme della argomentazione».

Sugli aspetti processuali del principio di sussidiarietà cfr. anche P. Caretti, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, 447 ss. che richiama le esperienze dell'Unione europea e della Repubblica federale di Germania.

<sup>90</sup> Cfr. A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, cit., 1081, secondo cui «una sussidiarietà non cooperativa» appare una *contradictio in adiecto*. Ribadiamo: *la cooperazione/collaborazione è il metodo della sussidiarietà* o, *se si preferisce, l'intervento sussidiario è una delle forme in cui – nei moderni ordinamenti democratici – si concreta la collaborazione fra enti»; nello stesso senso v. P. Vipiana, Il principio di sussidiarietà "verticale" – Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002, 275.

<sup>91</sup> L'11 aprile 2003, al momento della chiusura di questo lavoro, il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di disegno di legge costituzionale relativo a «Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione». Per quanto qui interessa, lo schema di disegno di legge tocca il principio di leale collaborazione laddove stabilisce che la potestà legislativa delle Regioni incontra il limite dell'«interesse nazionale».

Attualmente, si potrebbe essere indotti a ridimensionare la funzione di integrazione fra i soggetti della Repubblica che il Parlamento svolge in quanto espressione della sovranità popolare. La vicenda del limite dell'interesse nazionale (che, prima del 2001, è stato trasformato in limite di legittimità e, poi, è stato espunto dal testo costituzionale) ed il ruolo costituzionale delle Regioni dopo la revisione del 2001 inducono, ora, a ritenere che la eventuale riaffermazione esplicita dell'interesse nazionale quale valore costituzionale debba essere letta in una prospettiva diversa. L'interesse nazionale rappresenta allora l'esigenza che i diversi soggetti della Repubblica agiscano nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione che, nel nuovo disegno proposto dal Governo, potrebbe essere ancorato oltre che all'art. 5 Cost. anche alla espressa affermazione dell'interesse nazionale. Il principio di leale collaborazione continuerebbe, allora, ad essere connotato per il suo carattere essenzialmente procedurale nell'ambito di un controllo necessariamente affidato alla Corte costituzionale; (sugli aspetti problematici legati al venir meno dell'interesse nazionale nel quadro costituzionale vigente cfr. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345 s.; R. Tosi, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 86 ss.). Già in passato le esigenze del regionalismo cooperativo sono state, più volte, ricondotte alla valorizzazione dell'interesse nazionale (cfr. ad esempio Corte cost., sent. 219/1984 che parla di modello cooperativo in funzione dei «grandi interessi unitari della Nazione» e, in dottrina, G. Bachelet, *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel mezzogiorno*, cit., 359, che già negli anni Sessanta auspicava il *contemperamento* degli interessi regionali con l'interesse nazionale).

Si deve, tuttavia, considerare che la Corte costituzionale ha ribadito che, anche dopo la riforma del Titolo V ed il conseguente frazionamento della potestà legislativa fra Stato e Regioni, la «funzione di rappresentanza nazionale» spetta al solo Parlamento nazionale, cui è inoltre riservato il *nomen* Parlamento (sent. 106/2002); sulla base di queste affermazioni, in dottrina, è stato ipotizzato un «rinascimento parlamentare» (cfr. N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giuriprudenza costituzionale*, 2002, 884 s.).