

“La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione”

1. Come tutti i grandi principi, il principio di leale collaborazione non ha una data di nascita precisa. Tuttavia si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in un *obitum dictum* con cui termina la sent. 219/1984. Dopo una lunga motivazione che risponde ad una sequela di questioni di legittimità costituzionale sollevate contro la legge quadro sul pubblico impiego, la Corte conclude con una considerazione posta a mo' di esortazione:

A questo punto, raccogliendo le cose fin qui dette con lo scarso ordine sistematico consentito dal numero, dalla sovrapposizione e dall'intreccio delle questioni sottoposte, la Corte può concludere che l'accoglimento di alcune censure, il rigetto di altre nei sensi di cui in motivazione, la dichiarata inammissibilità di alcune questioni, l'infondatezza di tutte le altre, cioè il risultato complessivo dell'esame della Corte, quale è registrato nel dispositivo della presente sentenza, consentono di esprimere 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.

Ma non è solo un auspicio quello pronunciato dalla Corte o, se lo è, è diretto anche a se stessa. Da quel momento, infatti, la giurisprudenza costituzionale subisce una svolta importante.

In precedenza, infatti, il principio di leale collaborazione era stato richiamato esclusivamente per giustificare i meccanismi di cooperazione previsti dalle leggi statali, ossia quelle forme di interferenza procedurale che lo Stato intendeva mantenere in materie di competenza regionale. Dopo la sent. 219 invece il ricorso al principio si fa sistematico. Nella sent. 8/1985, per esempio, la Corte associa il principio di leale collaborazione a quella situazione che già allora veniva definita di ordinario “intreccio di interessi”: per ogni materia “etichettata” nell’art. 117, osserva infatti la Corte (citando il suo *leading case* sent. 138/1972), “non è esclusa la possibilità di *identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali*, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica... Ma lo stabilire *in quali forme le due specie di interessi debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria*; cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'*intreccio*

riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza". Il ragionamento appariva già allora perfettamente chiaro e coerentemente sviluppato:

l'art. 117 va per questa parte interpretato in collegamento con l'art. 127, ultimo comma, della Costituzione: là dove si dispone che le questioni "di merito per contrasto di interessi" sono risolte dalle Camere e non da questa Corte. Diversamente, il disegno costituzionale delle autonomie regionali non conserverebbe la necessaria elasticità e non potrebbe venire costantemente adeguato - nell'ambito delle stesse materie elencate dall'art. 117 - alle mutevoli esigenze delle popolazioni locali e della collettività nazionale.

In questa sentenza, dunque, si giustifica la previsione di meccanismi di cooperazione nelle leggi dello Stato in base all'argomento sostanziale dell'inestricabile intreccio competenze. Emblematica la sent. 151/1986 in cui, a proposito del paesaggio, il concetto è nuovamente espresso con chiarezza:

Certo, nel quadro così tracciato, il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato.

Merita aggiungere che lo stesso principio vale anche per le leggi regionali, sempre però nel senso che esso esercita la sua forza di gravità sulle competenze regionali, comprimendole. Nella sent. 94/1985, per esempio, si dichiara illegittima una legge della Provincia autonoma di Bolzano, in tema di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico, perché "si inserisce in un tessuto normativo che prevede una pluralità di strumenti di coordinamento dell'attività dello Stato, della Regione e della provincia" senza però prevedere le procedure di leale collaborazione. Altrettanto è affermato nella sent. 167/1987, che parte da una affermazione di carattere generale estremamente importante

...va confermato, dunque, che ogni qualvolta concorra - come nel caso - una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi, tutti comunque di rilievo costituzionale, alla loro composizione si provvede con intesa mediante la reciproca consultazione... La Provincia autonoma, dunque... non può sottrarsi, come del resto lo Stato, a siffatti oneri procedurali, i quali, si è già messo in evidenza, rappresentano il momento di composizione tra i diversi interessi.... Si tratta anche qui, allora, della necessità di comporre le esigenze di carattere e di interesse unitario con le istanze e relative pari esigenze delle autonomie. E a realizzare tale indeclinabile bilanciamento degli interessi in gioco è intervenuto proprio l'art. 3 della legge n. 898 con i suoi meccanismi di consultazione che non possono dalla Provincia venire unilateralmente disattesi.

Introdotta con tanta perentorietà l'esigenza di applicazione sistematica del principio di leale collaborazione, la giurisprudenza costituzionale successiva, com'è noto, è tutta tesa alla graduazione degli strumenti di leale collaborazione, lungo una scala ascendente che va dallo scambio di informazioni, alla consultazione e al parere, all'intesa "debole" e, infine, all'intesa "forte".

2. Cosa accade dopo la riforma Titolo V° della Parte II della Costituzione? La domanda da porsi in via prioritaria è se siano aumentate o diminuite le zone di sovrapposizione tra competenze e interessi. Aumentate, è l'evidente risposta.

Posto che permangono le competenze concorrenti, tutte le materie elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 perdono di "solidità" amministrativa o, come è stato detto, si "smaterializzano", perché non sono più legate a specifiche strutture o funzioni amministrative e perché non sono state "ri-materializzate" attraverso decreti di trasferimento delle funzioni stesse. Per di più, alcune delle materie più importanti tra quelle elencate come "esclusive" dello Stato hanno subito un processo di rilettura come "materie trasversali" (o "materie – non materie", o "materie-obiettivo" o "materie-funzione" o "materie-valore costituzionale"), la cui principale caratteristica è di non delimitare ambiti più o meno precisi di competenza ma di essere programmaticamente costruite per interferire con competenze e interessi in cura alle Regioni.

Sono fenomeni troppo noti per richiedere ulteriori spiegazioni. Ma, se l'interferenza tra competenze si accresce, aumenta proporzionalmente l'esigenza di applicare il canone della leale collaborazione. Già in una delle primissime sentenze emanate in applicazione del nuovo assetto costituzionale, la sent. 88/2003, a proposito dei LEA (livelli essenziali di assistenza), la Corte sottolinea l'esigenza che i decreti amministrativi siano emanati attraverso procedure di leale cooperazione, anche se si tratta di materia esclusiva dello stato:

L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

La sentenza – a dire il vero – non impone che gli atti di attuazione della legge siano prodotti con una procedura di leale collaborazione specifica, ma si limita a negare che l'attribuzione costituzionale della potestà esclusiva consenta al Governo di procedere disattendendo la previsione di procedure di cooperazione previste dalla legislazione in vigore: “al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”.

Il rafforzamento delle esigenze di leale collaborazione è poi causato anche dall'attenuazione del rapporto di gerarchia tra Stato e Regioni e dal corrispondente affermarsi, già nell'art. 114, di una certa “carica paritaria” che tende a porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo. Lo mette bene in luce la sent. 31/2006:

La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi.

3. Appare piuttosto evidente che la Corte, forse ascoltando qualche suggerimento che le era stato offerto dalla dottrina, abbia preso spunto dalla riforma costituzionale per interrompere una giurisprudenza in cui era rimasta invischiata e che la costringeva in difficili e poco pertinenti valutazioni del “variabile livello degli interessi”. Tolto ogni riferimento all'interesse nazionale e smorzata la supremazia dello Stato che si esprimeva anche nel controllo preventivo delle leggi, la Corte riesce a spostare l'asse del suo giudizio dall'improbabile terreno della valutazione di quale sia l'interesse prevalente a quello molto più rassicurante del controllo sulla previsione di adeguate forme di leale collaborazione e del loro concreto rispetto.

È vero che la valutazione concreta della dimensione degli interessi continua a riaffiorare: le “antiche” distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e “esclusivamente locale”, non sono del tutto superate, ma piuttosto riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza. È però anche vero che “sussidiarietà” ed “adeguatezza” esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico “supremazia – collaborazione”. Opportunamente, dunque, l'art. 120.2 associa il “principio di sussidiarietà” al “principio di leale collaborazione”, offrendo la chiave per spostare lo sguardo del giudice di legittimità delle leggi.

La giurisprudenza costituzionale sembra essersi ormai attestata su una piattaforma argomentativa che, dando per scontato che quasi ogni legge contestata in giudizio incida su una pluralità di interessi, si regge su una graduazione dei livelli di interferenza e dei livelli di intensità della leale collaborazione. Ad un estremo della scala si pongono i casi, non numerosissimi, in cui può operare il *criterio di prevalenza*, ossia in cui si può determinare con una certa sicurezza che un determinato interesse predomina sugli altri; in tutti gli altri trovano spazio i diversi gradi di intensità dell'obbligo di leale collaborazione. Ecco per esempio come la sent. 50/2005, in cui la Corte si occupa della delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, mette in relazione i due principi:

"Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sent. 370/2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

Ma il criterio di prevalenza può giustificare l'emanazione "unilaterale" della legge, non anche che la legge assuma qualsiasi contenuto o che venga anche attuata unilateralmente. Il concetto è ben espresso dalla sent. 213/2006:

"L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

Quanto ai contenuti, la sent. 162/2007 aggiunge, a proposito ancora dei LEA:

La competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non può... giustificare, nella fattispecie in questione, una disciplina, marcatamente dettagliata, quale è quella che impone il rispetto di determinate modalità procedurali nell'emanazione di disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie è consentita per la sussistenza di motivi di natura tecnica.

Insomma, il criterio di prevalenza non dissolve di per sé tutti i dubbi di legittimità della legge statale, escludendo sempre e comunque che il principio di leale collaborazione entri in considerazione. Ma qui non mi sembra che la giurisprudenza costituzionale si sia ancora ben assestata.

È però sul versante opposto che questo principio acquisisce il massimo della rilevanza nei casi in cui lo Stato agisce – per usare la spiacevole terminologia impiegata ormai correntemente dalla Corte costituzionale – per “chiamata in sussidiarietà”. In questi casi, come ha messo in tutta evidenza già la sent. 303/2003 della Corte, è indispensabile “annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una *valenza squisitamente procedimentale*, poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, oltretutto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

La “chiamata in sussidiarietà” è la soluzione giurisprudenziale che supplisce all’assenza di qualsiasi meccanismo costituzionale di direzione politica: quello che la Corte ha potuto fare è escogitare un contesto teorico in cui ambientarla, un contesto compatibile con i principi informatori della riforma costituzionale e quindi soprattutto con “la concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti” tra Stato e Regioni. Tanto essa è eversiva dell’ordine costituzionale delle competenze, tanto è soggetta al più elevato grado di leale collaborazione.

4. Non c’è dubbio che il principio di leale collaborazione sia stato fatto valere dalla Corte costituzionale soprattutto contro interventi “invasivi” da parte del legislatore statale. Ma non si può certo escludere che esso venga impiegato nei giudizi su atti regionali, come pure è capitato in passato (v. § 1). L’obbligo di collaborazione reciproca è costantemente affermato dalla Corte già come presupposto operativo del “sistema”:

Così come organi dello Stato possono essere chiamati a dare applicazione a leggi regionali, ove queste disciplinino oggetti di loro competenza (sent. 467/2005), ugualmente gli organi della Regione devono far rispettare leggi dello Stato, senza che ciò possa essere considerato illegittima interferenza (sent. 63/2006).

Tuttavia non mi sembra si registrino, dopo la riforma del 2001, casi di applicazione della leale collaborazione *contro* le Regioni, e ciò per una semplice ragione: che le leggi e gli atti regionali vengono censurati per parametri diversi e più specifici della leale collaborazione, vengono cioè trattenuti dalla fitta rete tessuta dai limiti di legittimità ben prima che debbano fare i conti con il parametro residuale della leale collaborazione.

Indicativa è la sent. 62/2005, perché in essa la Corte affronta contestualmente alcune leggi locali che “denuclearizzano” il territorio vietando il transito di sostanze radioattive, ma anche il decreto-legge che prevede la localizzazione di impianti per

lo smaltimento dei rifiuti radioattivi senza procedura di leale collaborazione: quest'ultimo è censurato per violazione del principio di leale collaborazione, le leggi regionali invece per violazione del limite delle materie nonché dell'art. 120.1.

Anche nella sent. 378/2005 si giudica di una doppia questione di legittimità costituzionale mossa dal Friuli-Venezia Giulia contro un decreto-legge dello Stato, e dallo Stato contro una legge regionale, entrambi vertenti sulla *vexata quaestio* della nomina dell'Autorità portuale; è significativo che la legge regionale sia dichiarata illegittima per violazione del "principio della materia" (per cui è lo Stato a nominare, e non la Regione) e la legge statale invece per violazione della leale collaborazione (che impone l'intesa forte per procedere alla nomina).

Invece la Corte ha riconosciuto che il principio di leale collaborazione opera nei rapporti tra la Regione e gli enti locali e tra Regione e amministrazioni periferiche dello Stato. Giudicando di una legge pugliese che poneva a carico degli enti locali, di amministrazioni pubbliche statali e di altri soggetti l'obbligo di trasmettere dati relativi alle principali informazioni sulla rete distributiva dei carburanti, nella sent. 46/2006 si afferma che

come questa Corte ha avuto modo di precisare nell'ambito dello scrutinio di costituzionalità di disposizioni di contenuto analogo a quella oggi in esame, l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni; e ciò in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali.

In questo caso (e nella precedente sent. 327/2003) viene dunque applicato a favore della Regione un argomento che in passato veniva sempre fatto giocare a favore dello Stato.

5. In conclusione, il successo evidente che il principio di leale collaborazione ha conseguito nell'ambito delle argomentazioni impiegate dalla Corte costituzionale nel contenzioso Stato – Regioni successivo alla riforma costituzionale del 2001 può essere spiegato con questa massima: tanto più rigoroso è il *self restraint* della Corte nel giudicare del "livello degli interessi", tanto più è esteso e rigoroso il suo controllo sul rispetto della leale collaborazione. È un controllo che si estende sia sull'*intensità* della collaborazione praticata (o prescritta), sia sulla *effettività* (o, se si vuole, sulla *lealtà*) di essa.

Si dice assai spesso che la leale collaborazione sia un'invenzione della Corte costituzionale e che l'insistenza con cui le sue sentenze la richiamano spostino

troppo verso la Corte costituzionale il peso di decidere chi deve governare il Paese. Ma è una critica del tutto ingiustificata.

È necessario tenere presente almeno due fattori. Il primo è che la riforma del Titolo V, come sempre le riforme (costituzionali e no) in Italia, non è stata guidata da una seria e consapevole attenzione per i problemi effettivi e per la loro risoluzione, ma da motivazioni ideologiche e intenti di pura simbologia politica: per cui il testo costituzionale che ne è uscito produce più problemi di quanti non riesca a risolvere. Il secondo fattore è che, per una sfortunata circostanza storica, la prima applicazione della riforma costituzionale è caduta sulle spalle della maggioranza politica che tale riforma aveva duramente avversato (si potrebbe parlare a ragione di un nuovo “ostruzionismo della maggioranza”), e di un governo che, per questa o per altre ragioni, si è comportato secondo una visione della politica tra le più centralistiche della storia dell’Italia repubblicana.

Benché chiunque riconosca che un sistema policentrico moderno non può funzionare senza meccanismi cooperativi, la riforma del 2001 di essi non fa alcuna menzione, ma resta legata ad una visione “separatista” che per altro non riesce neppure a sviluppare con coerenza. In compenso, il nuovo testo costituzionale non offre neppure strumenti adeguati a far prevalere, laddove necessario, l’indirizzo politico del governo centrale su quelli periferici, ma anzi ha abolito gli incerti e inefficaci congegni previsti nel 1948.

La Corte si è trovata nella necessità di trovare i modi per far funzionare il sistema in un contesto così caratterizzato, e lo ha fatto sviluppando il principio di leale collaborazione e dilatando il principio di sussidiarietà, entrambi – in fondo – muniti di un aggancio in Costituzione. E se la sua giurisprudenza è diventata così estesa e influente ciò dipende solo da una circostanza: da un contenzioso esploso a causa di governi e maggioranze parlamentari che hanno ripetutamente parlato di “federalismo” e di “autonomia”, ma tranquillamente preteso di governare da soli. In fondo è proprio questa pretesa che la giurisprudenza sul principio di leale collaborazione contesta.