

6 GIUGNO 2018

Il principio di leale collaborazione e la  
*remuntada* delle Regioni nei rapporti  
finanziari con lo Stato: brevi riflessioni  
a margine di alcune recenti sentenze  
della Corte costituzionale

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Padova

e Monica Bergo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Università di Padova



# Il principio di leale collaborazione e la *remuntada* delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale\*

**di Luca Antonini**

Professore ordinario di  
Diritto costituzionale  
Università di Padova

**e Monica Bergo**

Assegnista di ricerca in  
Diritto costituzionale  
Università di Padova

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Lo stato dell'arte sulla leale collaborazione alle soglie del 2018. 3. I nuovi confini della leale collaborazione a partire dalla sentenza n. 61 del 2018. 4. Conclusioni: la leale collaborazione come antidoto al rischio di degenerazione nel federalismo clientelare e la questione del “confronto autentico” in merito ai tagli statali che incidono sulla spesa sanitaria

## 1. Premessa.

Si può ritenere, utilizzando una metafora, che l'elaborazione degli contenuti caratterizzanti i principi costituzionali richieda, come per l'edificazione delle cattedrali, svariati anni di lavoro e l'intervento di diversi “architetti”.

In questo senso il riferimento giuridico è al principio di leale collaborazione che in alcune recenti pronunce ha assunto una nuova centralità, al punto da qualificare la collaborazione come strumento imprescindibile nella regolazione dei rapporti fra Stato e Regioni.

Considerando l'evoluzione di questo principio dalle sue origini al momento attuale, sembra possibile individuare almeno quattro fasi costitutive di questa importante “opera” giuridica: la prima relativa alla sua genesi; la seconda relativa al suo rafforzamento; la terza in cui registra uno “stallo” in favore dell'applicazione del criterio della prevalenza; la quarta in cui si assiste ad una ripresa della centralità della leale collaborazione, la cui architettura fondamentale viene arricchita di nuovi importanti elementi.

## 2. Lo stato dell'arte sulla leale collaborazione alle soglie del 2018.

Le fondamenta del principio di leale collaborazione, come noto, risalgono alla giurisprudenza costituzionale della fine degli anni '50 che ha identificato la collaborazione come strumento finalizzato a

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente elaborato è frutto di un lavoro condiviso, ad ogni modo si devono a L. Antonini i paragrafi 1 e 4, a M. Bergo i paragrafi 2 e 3.

garantire la pacifica coesistenza fra Stato e autonomie speciali<sup>1</sup>. L'evoluzione dell'ordinamento – con l'istituzione delle Regioni ordinarie prima e la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 poi – ha individuato le colonne portanti di questo principio, corrispondenti principalmente negli artt. 5, 97 e soprattutto 120 della Cost.<sup>2</sup>

Nella specie, con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, l'introduzione del nuovo criterio di riparto delle potestà legislative ed amministrative, nonché la riformulazione dell'art. 114 Cost., che tende a porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo, hanno favorito l'applicazione del canone della leale collaborazione<sup>3</sup>. Già in una delle primissime sentenze emanate in applicazione del nuovo assetto costituzionale, la sentenza n. 88 del 2003, a proposito dei Lea (livelli essenziali di assistenza), la Corte ha sottolineato l'esigenza che i decreti amministrativi siano emanati attraverso procedure di leale cooperazione, anche se si tratta di materia di competenza esclusiva dello Stato<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Si v. in questo senso, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, cit., p. 416 ss., che richiama in particolare la sentenza 14 luglio 1958, n. 49; nonché, volendo, M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. pp. 34-61. Va ricordato peraltro che la leale collaborazione è un principio che investe non solo i rapporti fra enti, ma anche i rapporti fra i poteri dello Stato e in questa specifica sede altro non sarebbe che il «“rovescio” del principio della separazione dei poteri» R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, ossia rappresenta l'esigenza che i rapporti tra gli organi siano ispirati alla “correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti”, cfr. Corte cost., sent. n. 110 del 1998 (con riferimento al rapporto tra Governo e autorità giudiziaria).

<sup>2</sup> Si pensi alle sentenze n. 27 del 2004 e n. 39 del 2004 in cui la Corte ha affermato che la leale collaborazione tra Stato e autonomie è richiesta tutte le volte in cui esistano “competenze inestricabilmente connesse”, ma anche alla sentenza n. 407 del 2002, dove la Corte ha precisato che lo scopo del coordinamento è l'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

<sup>3</sup> Lo ha messo bene in luce la Corte costituzionale nella sentenza n. 31 del 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.*»

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2003: «*La conseguente forte incidenza [da parte dello Stato] 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.*», *Considerato diritto*, 4. Osserva a riguardo R. BIN, *Leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., che «[l]a 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».

Si deve poi alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 sulla legittimità della c.d. “legge obiettivo”<sup>5</sup> uno dei momenti più significativi nella costruzione di questo principio all’interno del quadro, non pianamente lineare e per diversi aspetti incompiuto, del nuovo Titolo V della Costituzione<sup>6</sup>.

I giudici della Consulta hanno affermato, infatti, che l’esercizio unitario che consente di riallocare verso l’alto le funzioni amministrative e legislative 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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*”.

L’interesse a un esercizio centralizzato delle funzioni amministrative non è dunque sufficiente allo Stato per attrarle nella propria sfera di competenza, essendo necessario un procedimento attraverso cui l’esigenza unitaria venga valutata nella sua effettiva portata<sup>7</sup>.

Evidentemente, a questa pronuncia ha contribuito anche la nuova versione dell’art. 120, secondo comma, Cost., che vincola testualmente l’esercizio dei poteri sostitutivi statali al rispetto del principio di leale collaborazione<sup>8</sup>. Peraltro, la dimensione collaborativa incarnata nell’art. 120 Cost. è rinvenibile anche presso altri enunciati costituzionali<sup>9</sup>, accomunati dalla volontà di promuovere momenti di coesione e di raccordo tra i diversi livelli di governo, rispetto a modelli rigidi di riparto delle funzioni.

---

<sup>5</sup> I commenti e la dottrina su questo punto sono vastissimi, *ex plurimis*, si v. le note di A. RUGGERI, A. MORRONE, Q. CAMERLENGO, E. D’ARPE, F. CINTIOLI, S. BARTOLE, A. D’ATENA, A. ANZON, R. DICKMANN, A. MOSCARINI, L. VIOLINI, M. DI PAOLA pubblicate in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); nonché G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.; F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell’intesa*, in *Foro.it*, 2004, p. 1014 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 29 ottobre 2003. Cfr., da ultimo, in senso critico, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, 99 ss. che descrive la sentenza come «*una controrivoluzione tolemaica*» dove «*lo Stato centrale torna a essere il sole del sistema*».

<sup>6</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all’italiana, dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, spec. 199, ss.

<sup>7</sup> Attenta dottrina ha descritto questo nuovo approccio della Corte in termini di sindacato a carattere “complesso”, volto cioè ad accertare in prima istanza se l’iter concertativo si sia effettivamente svolto (e se il risultato raggiunto con l’intesa sia stato raggiunto), e in seconda istanza se il fine perseguito dal legislatore statale combaci con quello indicato nel parametro, così come reinterpretato dalla Corte, cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., p. 207.

<sup>8</sup> Art. 120 Cost., ultimo periodo: “*La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*”. *Ex multis* si v., C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007; e S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008.

<sup>9</sup> Secondo S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 183, l’art. 118, primo comma, Cost., unitamente all’art. 120, secondo comma, Cost. si pongono come “testimonianza della vocazione sistematica della leale collaborazione nel novellato quadro costituzionale” che ad ogni modo qualifica la leale collaborazione in ultima analisi come un “principio-valore pur sempre asservito alle ragioni dell’unità/indivisibilità di cui all’art. 5 Cost. (né più né meno di quanto già non lo sia stata in passato la c.d. supremazia)”, *passim*. Contra A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 210 s., secondo il quale 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 prevedrebbe solamente

Contestualmente la Corte costituzionale ha offerto nuovo ossigeno al sistema delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata<sup>10</sup>, identificandole come le sedi più appropriate per la collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, in quanto terreno produttivo di accordi o intese<sup>11</sup>.

Prendendo atto, nel nuovo Titolo V della Costituzione, della soppressione del riferimento testuale all'interesse nazionale<sup>12</sup> e dell'allentata supremazia dello Stato sulle Regioni (che si esprimeva anche nel controllo preventivo delle leggi), la Corte costituzionale sembra dunque aver trasferito l'asse del proprio giudizio dalla valutazione di quale sia l'interesse prevalente a quello del controllo sulla previsione di adeguate forme di leale collaborazione e del loro concreto rispetto.

In questo senso, è possibile catalogare la giurisprudenza immediatamente successiva al 2001, secondo una *“graduazione dei livelli di interferenza e dei livelli di intensità della leale collaborazione”*<sup>13</sup>.

Questo orientamento giurisprudenziale quindi si è spinto a prefigurare come ammissibile la deroga<sup>14</sup> al naturale riparto delle competenze (concorrenti) solo se: la valutazione dell'interesse pubblico sottostante

---

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.

<sup>10</sup> Come noto, le Conferenze nascono ben prima del 2001, allo scopo di individuare una sede stabile di confronto politico fra Governo e autonomie territoriali. In particolare, la Conferenza Stato-Regioni è istituita con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, e riceve poi una disciplina organica con la legge n. 400/1988. Successivamente, la legge Bassanini n. 59 del 1997 ha provveduto a rendere la Conferenza un passaggio obbligato nel processo di devoluzione delle funzioni dallo Stato alle Regioni. La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città, già introdotta con d.p.c.m. 2 luglio 1996, con il d. lgs. n. 287/1997 si riuniscono nella Conferenza Unificata, per le risoluzioni di questioni di interesse comune, in particolare *“assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti, in relazione alle materie e ai compiti di interesse comune alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane”*. La Corte costituzionale con sentenza 31 marzo 1994, n. 116 riconosce la Conferenza Stato-Regioni come declinazione organizzativa del principio di leale collaborazione: *“è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)”*, *Considerato diritto*, 4. Per un approfondimento su questo tema, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 329; I. RAGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529; V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi 'verticali' ed 'orizzontali'*, 13 ottobre 2009, in *Federalismi.it*; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, spec. pp. 57-73; F. PUZZO, *Raccordi fra Stato, Regioni ed enti autonomi della Repubblica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2009, spec. pp. 172-173; R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in A. BARBERA e T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 2008, pp. 449-460.

<sup>11</sup> Come ha rilevato la Corte costituzionale nella già ricordata sentenza n. 31 del 2006, gli accordi *«rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative»*.

<sup>12</sup> La dottrina in merito è vastissima, per tutti, si v. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 1251; peraltro una folta dottrina ha rilevato un'implicita sussistenza dell'interesse nazionale, sopravvissuta all'eliminazione testuale, in questo senso, *ex multis*, si v., A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345 ss.

<sup>13</sup> R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit.

<sup>14</sup> Secondo A. RUGGERI, *Il problematico «bilanciamento» tra politica e diritto (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 849 ss., con la chiamata in sussidiarietà non si attuerebbe una *“deroga”* al riparto delle

all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata; non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno stretto scrutinio di costituzionalità; sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata<sup>15</sup>.

Si tratta a tutta evidenza di un successo per lo strumento più incisivo della leale collaborazione, ossia l'intesa<sup>16</sup>, che dal 2003 ha ricevuto un crescente riconoscimento da parte della Corte costituzionale.

In questo senso, nella sentenza n. 6 del 2004<sup>17</sup> la Corte costituzionale oltre a spingere le potenzialità contenute nella sentenza n. 303 sul terreno delle materie appartenenti in via residuale alla Regione<sup>18</sup>, ha cesellato il rapporto collaborativo fra lo Stato e la Regione precisando la necessità di un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento<sup>19</sup>. Di lì a poco, con la sentenza n. 27 del 2004 (sulla nomina del Commissario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago toscano) la Corte ha specificato il contenuto dell'intesa forte, prevedendo che lo strumento dell'intesa debba sostanziarsi in una "*paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto [...] da realizzare e ricercare [...] attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un*

---

competenze, ma una diretta conseguenza di un'interpretazione degli artt. 117 e 118 della Cost., e dunque sarebbe un'operazione non in deroga, ma conforme a Costituzione. *Contra*, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, 8 ottobre 2003, in *Forumcostituzionale.it*, il quale osserva: «nella sentenza n. 303/2003, con bagliori di potere costituente, la Corte costituzionale sembra avere inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale».

<sup>15</sup> In questo senso, si v. G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, pp. 34 ss. in riferimento a Corte cost., sentenza n. 214 del 2006.

<sup>16</sup> Come noto, sono riconducibili alla sfera delle intese "deboli" quelle previste dall'art. 3 del d. lgs. n. 281 del 1997, che costituisce la norma generale in materia. Dette intese si perfezionano con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui è posta all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con una deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza il rispetto delle procedure dell'intesa, e il provvedimento viene sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni entro i quindici giorni successivi. Sono, invece, riconducibili alla sfera delle intese "forti" quelle contemplate dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, il quale prevede che il Governo con le Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, e con le Regioni e gli Enti locali, in sede di Conferenza Unificata, possa promuovere la stipula di intese per: favorire l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali; per il raggiungimento di posizioni unitarie; per il conseguimento di obiettivi comuni. In questi casi, senza l'assenso delle Regioni e Province autonome, il Governo non può procedere, cfr. Senato della Repubblica, Servizio studi, *Il sistema delle Conferenze, Dossier XVII Legislatura*, gennaio 2016, pp. 22-24.

<sup>17</sup> Per un primo commento a riguardo, si v. *ex plurimis*, Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative e amministrative*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 804 ss. Per una critica alla posizione assunta dalla Corte sul mancato coinvolgimento regionale nei procedimenti legislativi di chiamata in sussidiarietà, si v. P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 807.

<sup>18</sup> Così, Q. CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento*, cit., p. 804 ss.

<sup>19</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004, la *ratio* dell'intesa forte risiede, nel ragionamento dei Giudici della Consulta «a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo», *Considerato diritto*, 7.

*accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante*<sup>20</sup>.

Dall'analisi delle pronunce successive affiora l'intento dei Giudici costituzionali di elaborare dei meccanismi in grado di superare lo stallo prodotto dalla reiterazione delle trattative, specie nel caso di materie concorrenti. In particolare la Corte, nella sentenza n. 378 del 2005, ha affermato che *“l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare. Anzi – ha aggiunto la Corte – la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa*”<sup>21</sup>.

Non si tratterebbe però di un declassamento dell'intesa alla forma “debole”<sup>22</sup>, poiché la Corte ha sottolineato come il ricorso a meccanismi unilaterali di superamento delle divergenze debba rappresentare l'*extrema ratio*, azionabile solamente qualora, all'esito di reiterate trattative, non sia stato possibile raggiungere un accordo.

Questa posizione ha trovato conferme nelle successive pronunce, onde sembra potersi delineare un orientamento giurisprudenziale atto a individuare una forma intermedia di intesa, a metà strada tra la forma debole e quella forte, che potrebbe essere definita come un *tertium genus*<sup>23</sup>.

Evocativa è la sentenza n. 165 del 2011, sulla legittimità del decreto-legge n. 105 del 2010 recante misure urgenti in materia di energia, in cui la Corte ha affermato che *“la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative*

---

<sup>20</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 2004, *Considerato diritto*, 2; per i primi commenti a riguardo si v. S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, 8 aprile 2004, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); e M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, cit.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 2005.

<sup>22</sup> In caso di chiamata in sussidiarietà, la giurisprudenza costituzionale ha escluso la legittimità di una disciplina che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, contenga la «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, affermando, invece, la necessità che il contenuto dell'atto sia frutto di una codecisione paritaria e indicando, altresì, la necessità di prevedere – in caso di dissenso – idonee procedure per consentire lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze, così Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 2011.

<sup>23</sup> Attenta dottrina peraltro alla luce di questi approdi giurisprudenziali ritiene “superata” la tradizionale distinzione tra intese deboli e forti, e valuta gli atteggiamenti della Corte in materia come “elusivi” o “contrastanti”, così C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, cit., p. 474 spec. nota 61.

volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell’ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all’accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale<sup>24</sup>.

È sempre la sentenza n. 165 del 2011 che ha individuato poi i criteri che devono qualificare la sede “idonea” per il tentativo di intesa fra Stato e Regioni: non può considerarsi come valida sostituzione dell’intesa l’invito a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri, occorre che il confronto fra lo Stato e le Regioni avvenga in un luogo in cui “*le parti siano poste su un piano di parità*”<sup>25</sup>.

Tentando una schematizzazione, accanto alla tradizionale intesa debole, caratterizzata dall’intervento dello Stato quale “*conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa*”, sembra emergere una forma di intesa “temperata” – e non definibile *tout court* “forte” – in cui l’intervento dello Stato sarebbe l’estrema ratio, “*che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace*”, in cui occorre che vengano adottate “*idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze*”<sup>26</sup>.

Nell’ultimo decennio, tuttavia, l’evoluzione in senso “temperato” dell’intesa si è innestata in una raccolta giurisprudenziale che ha visto un affievolimento del principio di leale collaborazione, soppiantato da un utilizzo “pervasivo” del principio della prevalenza, evocato dalla Corte costituzionale come criterio prioritario di riparto delle competenze, a totale detrimento dell’autonomia regionale.

Sono numerose in questo senso le sentenze in cui il criterio della prevalenza è stato utilizzato per attrarre la disciplina di volta in volta in questione all’interno di una competenza esclusiva dello Stato<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 165 del 2011, *Considerato diritto*, 8.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Similmente può leggersi la sentenza n. 1 del 2016: «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l’inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall’altro, il principio di leale collaborazione non consente che l’assunzione unilaterale dell’atto da parte dell’autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) – specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve – o dell’urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l’intesa siano configurate in modo tale da consentire l’adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze», *Considerato diritto*, 7.2.

<sup>27</sup> Così, similmente, Corte cost., sentenze nn. 59, 222 e 237 del 2006, n. 401 del 2007 e n. 326 del 2008 in materia di tutela della concorrenza, 430 del 2007 in materia di liberalizzazioni, n. 88 del 2009 in materia di energia, n. 148 del 2009, n. 278 del 2010 e n. 33 del 2011 sullo smaltimento di rifiuti radioattivi fatto rientrare nella materia tutela dell’ambiente e perciò di “sicura competenza statale”, peraltro ampiamente commentate da P. TACCHIA, *Sulla sentenza n. 222/2006 della Corte costituzionale in merito all’ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003*, in *Federalismi.it*, 27 settembre 2006; P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 6/2006; R. DE NICTOLIS, *Corte costituzionale n. 410/2007 in pillole*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); L. CASSETTI, *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2008; F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 905-913; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in *forumcostituzionale.it*, 17 luglio 2009; F. TRIMARCHI BANFI, *Il “principio di concorrenza”, proprietà e fondamento*, in *Dir. Amm.*, 2013, p. 15 ss.; ID., *Ragionevolezza e bilanciamento nell’attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. Amm.*, 2015, p. 623 ss.

Tale evoluzione peraltro si è dipanata attraverso le ampie maglie delle materie trasversali, le quali, come noto, da “materia non-materia” sono state interpretate dalla Corte come un “magnete” per attrarre il “nucleo essenziale” delle discipline legislative contese<sup>28</sup>. Come è stato lucidamente osservato, “ogni qual volta il criterio [della prevalenza] sia stato applicato, esso ha premiato la competenza dello Stato”<sup>29</sup>. In questo scenario, in cui la regola della prevalenza è stata assunta come criterio prioritario di riparto delle competenze; le materie residuali sono fortemente ridimensionate<sup>30</sup>; e le materie trasversali da luogo di concorso statale e regionale sono diventate aree sempre più estese di dominio centrale, le ragioni della leale collaborazione sembrano aver perso l’*appeal* esercitato negli anni immediatamente successivi alla Riforma del Titolo V<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009. *Contra*, A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3 2011, il quale valuta comunque non del tutto “nociva” per il nostro ordinamento la tendenza in questione. L’A. valuta invece gli aspetti positivi della c.d. smaterializzazione delle materie, primo fra tutti la possibilità di adottare una «lettura “finalistica”, basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un “federalismo duale” (anacronistico perché non più attuale in nessun Stato federale), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi». Secondo l’A. solo una maggiore flessibilità sarebbe in grado di garantire il funzionamento efficiente del nostro ordinamento regionale.

<sup>29</sup> *Idem*, specialm. *sub nota* 11, il quale – richiamando anche l’analisi di E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, p.61 ss. – sostiene che così connotato il criterio della prevalenza altro non sarebbe che la «riedizione post-riforma dell’interesse nazionale».

<sup>30</sup> Come ha lucidamente individuato A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, spec. p. 560 prima di riconoscere una competenza residuale regionale, la Corte costituzionale richiede che si verifichi se un oggetto non previsto nelle materie dell’art. 117, secondo e terzo comma, Cost. possa essere ricondotto, in ragione degli interessi e delle finalità prevalenti, entro l’ambito di una delle materie contenute nell’elenco delle competenze esclusive dello Stato o, comunque, nell’ambito delle materie concorrenti. È accaduto così per il sistema tributario degli enti locali (sent. 37/2004); per la circolazione stradale (sent. 428/2004); per lo spettacolo (sentt. 255/2004 e 205/2005); per determinati aiuti alle imprese (sent. 354/2004); e persino per gli asilo nido (sentt. 370 /2003 e 320/2004).

<sup>31</sup> Da non trascurare, per esempio, che negli anni successivi alla riforma del 2001 l’utilizzo del principio di leale collaborazione da parte della Corte costituzionale ha portato all’elaborazione di sentenze additive di procedura, ossia sentenze con le quali la Corte, accogliendo la questione di legittimità costituzionale sollevata dinanzi ad essa, dichiara l’illegittimità della norma impugnata “nella parte in cui non prevede” il coinvolgimento delle Regioni nella fase di adozione di un atto amministrativo. Questa tipologia di sentenza, infatti, consente di colmare la lacuna che si determina ogniqualvolta il legislatore statale, nell’avocare a livello centrale la competenza legislativa in una determinata materia, ometta di prevedere il necessario coinvolgimento delle Regioni. Le sentenze additive di procedura nascono evidentemente dall’esigenza di ovviare a un’omissione del legislatore, che nel caso di specie consiste nella mancata previsione di procedimenti collaborativi, cfr. F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Rivista Aic*, 3/2016, spec. p. 3. v. *ex multis*, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 297 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 147 ss.; G. ROLLA, *La giustizia costituzionale*, Milano, 2014, p. 104 ss.; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; M. BIGNAMI, *Brevi osservazioni sulla nozione di additività nelle decisioni della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996; L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre ’81-luglio ’85)*, in *AA.VV. Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, Cedam, 1985, p. 299 ss.

Rispetto all'evoluzione tratteggiata, vanno segnalate alcune recenti pronunce in cui il principio di leale collaborazione sembra “rinverdirsi”<sup>32</sup>, epifania della successiva fase di implementazione della leale collaborazione. Si tratta in particolare delle sentenze n. 251 del 2016 e n. 169 del 2017 che hanno offerto nuovi spazi per lo sviluppo della prassi collaborativa tra Stato e Regioni<sup>33</sup>.

Nella sentenza n. 251 del 2016, la Corte costituzionale, con una pronuncia sostitutiva di procedura, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 (c.d. Riforma Madia, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”), nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo *parere* in sede di Conferenza unificata, anziché previa *intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni (o unificata). La Corte costituzionale ha, infatti, affermato che la riforma delle amministrazioni pubbliche esige il rispetto della leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.

Nella specie, il Giudice delle leggi ha precisato che sebbene per consolidata giurisprudenza “*il principio di leale collaborazione non si impon[ga] al procedimento legislativo*”, nei casi in cui “*il legislatore delegato si accing[er] a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa*”. Questo strumento, ad avviso della Corte, rappresenta, infatti, il “*cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.*” i quali pertanto vengono “*attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze*”<sup>34</sup>. La Corte ha, infatti, notato che il legislatore della Riforma Madia è intervenuto disciplinando “*in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse*”<sup>35</sup> e pertanto è da ritenersi impossibile l'individuazione della prevalenza di una materia, dovendosi perciò applicare il principio di leale collaborazione. In questo caso la Corte costituzionale – accogliendo la posizione della ricorrente – ha precisato che per garantire il rispetto della leale collaborazione, lo strumento adeguato è l'intesa e non il parere, come invece previsto dal Governo. A differenza del parere – ritenuto “*non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali*” – l'intesa, consentendo lo svolgimento di genuine

---

<sup>32</sup> Così, S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum costituzionale*, 19 gennaio 2017, p. 2.

<sup>33</sup> Peraltro, in aggiunta alle menzionate pronunce si può considerare anche la sentenza n. 211 del 2016 la Corte costituzionale ha precisato che «*proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della “previa intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, ex multis, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016)*».

<sup>34</sup> Sentenza n. 251 del 2016, *Considerato diritto*, 3.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

trattative, “*garantisce un reale coinvolgimento*”<sup>36</sup>. Pertanto, l’intervento del legislatore statale, giustificato dall’esigenza di unitarietà della riforma, non è illegittimo purché si muova nel rispetto del principio di leale collaborazione, perfettamente garantito nel caso di specie dal coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, attraverso l’adozione dell’intesa<sup>37</sup>.

Certamente un profilo di originalità di questa pronuncia va individuato nell’estensione dell’obbligatorietà dell’intesa “temperata” al procedimento di formazione del decreto legislativo. Fino a questo momento, infatti, l’oggetto su cui si era imposta l’intesa era sempre stato un provvedimento amministrativo<sup>38</sup> e la maggiore dottrina nonché la giurisprudenza avevano sempre escluso che potesse estendersi l’obbligo

---

<sup>36</sup> Sentenza n. 251 del 2016, *Considerato diritto*, 4.2.2.

<sup>37</sup> Questa pronuncia ha avuto una forte risonanza e ha alimentato un cospicuo dibattito con riferimento soprattutto ai suoi ventilati effetti sul sistema delle fonti e sulla forma di Stato. Oltre ai numerosi contributi pubblicati su GiurCost a margine della sentenza n. 251 del 2016 cui si rinvia, si v. anche L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, 4/2017; P. MARZARO, *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del fenomeno sociale*, in *Munus*, 2017; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 23 gennaio 2017; C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016; G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, 2 febbraio 2017, in *forumcostituzionale.it*; nonché l’ampia ricostruzione ID., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2017.

<sup>38</sup> In proposito, si v. G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, cit., p. 2, il quale sottolinea come la Corte abbia fatto ricorso al “paradigma dell’intreccio”.

concertativo al procedimento legislativo<sup>39</sup>. Tuttavia, come è stato notato<sup>40</sup>, da qui a far discendere da questa sentenza una modifica alla forma di Stato<sup>41</sup> il salto sembra eccessivo.

Piuttosto, la decisione della Corte di estendere la leale collaborazione al decreto legislativo, qualora intervenga a disciplinare materie di competenza sia statale che regionale, non può che leggersi come un intervento finalizzato ad equilibrare i rapporti fra le competenze legislative statali e quelle regionali. In questo senso, va dunque salutata con favore questa pronuncia poiché, nella *“perdurante assenza di una*

---

<sup>39</sup> Emblematica in questo senso è la sentenza n. 33 del 2011, in cui la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul d. lgs. n. 31 del 2010 (Disciplina della localizzazione e realizzazione nel territorio nazionale di nuovi impianti nucleari e della gestione dei rifiuti radioattivi), pur considerando «costituzionalmente apprezzabile» la previsione, contenuta nella legge di delega, di un parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto – al fine di realizzare, in generale, momenti di confronto con il sistema delle autonomie – ha considerato infondata la questione prospettata dalle Regioni ricorrenti, relativa alla supposta mancanza dello stesso, che avrebbe determinato la violazione del principio di leale cooperazione e dell’art. 76 Cost. Pur riconoscendo che il principio di leale cooperazione costituisce parametro di legittimità costituzionale, in quanto volto a “integrare” l’art. 76 Cost., la Corte ha considerato rispettato il “limite ulteriore” del parere delle autonomie, anche se acquisito in modo “irrituale”. Nonostante dunque il Governo abbia adottato il decreto legislativo in assenza del parere della Conferenza unificata, che non si era riunita, la Corte ha ritenuto che il principio di leale collaborazione sia stato, comunque, rispettato, attraverso l’espressione della posizione delle Regioni in sede di Conferenza delle Regioni. Per un commento a riguardo, si v. A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale” (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, 2 marzo 2011, in *Federalismi.it*, p. 7 ss. del dattiloscritto; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE- P. TANZANELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, Giappichelli, Torino, 2011, p. 47 ss.; A. STERPA, *Un parere “artificiale” prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2011, p. 14 del dattiloscritto; A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1246 ss.

<sup>40</sup> Cfr., in tal senso, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise*, cit., ma si vedano anche, S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, cit.; P. MARZARO, *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del fenomeno sociale*, cit.; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella Delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017, spec. p. 6; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016; C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 835-846, il quale ritiene «improbabile un suo ulteriore sviluppo che si estenda al procedimento legislativo ordinario», piuttosto secondo l’A., tale approdo giurisprudenziale «potrebbe indurre lo Stato a rinunciare, in futuro e laddove possibile, allo strumento della delega legislativa così da non dover coinvolgere la Conferenza Stato-Regioni nel procedimento normativo».

<sup>41</sup> Cfr. R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2017, p. 3, il quale osserva che «il richiamo [contenuto nella sent. n. 251/2016] alla sent. n. 303 del 2003 non è casuale in quanto, a leggerla con attenzione, quella decisione teneva socchiuso l’uscio della porta che avrebbe potuto portare all’estensione dell’intesa anche ai procedimenti legislativi. Funzionale rispetto all’obiettivo dell’argomentazione è anche il richiamo alla “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi?”»; MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2016, pp. 709 s.; e – seppur in posizione meno estrema – A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *Federalismi.it*, 10/2017, spec. pp. 10-13.

*trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*<sup>42</sup>, punta a riconoscere alle Regioni la rilevanza loro riconosciuta dalla Costituzione<sup>43</sup>.

Ad arricchire il dibattito in tema di leale collaborazione, segnando un punto a favore dei procedimenti concertativi, si deve ricordare anche la sentenza n. 169 del 2017, che ha valutato la legittimità di alcune disposizioni del decreto legge n. 78 del 2015 che disponevano la riduzione del finanziamento del Sistema sanitario nazionale<sup>44</sup>. Ad avviso delle ricorrenti, Regioni Veneto e Liguria, i tagli disposti dal Governo, non essendo rapportati ai Lea, ne pregiudicavano la stessa garanzia da parte delle Regioni. La Corte costituzionale ha ritenuto i ricorsi delle Regioni infondati, perché le ricorrenti non hanno adeguatamente dimostrato l'incidenza dei tagli sull'erogazione dei Lea, ossia non hanno saputo dimostrare il "fabbisogno Lea" a cui parametrare la lesività dei tagli<sup>45</sup>. La Corte ha così aggiunto un nuovo tassello al delicato processo di definizione dei Lea<sup>46</sup>, riconoscendo in particolare che per le Regioni da sole sarebbe stato impossibile quantificare puntualmente la "*spesa costituzionalmente necessaria*" per finanziare i Lea, poiché alla "*precisa delimitazione finanziaria dei Lea rispetto alle altre spese sanitarie*" devono concorrere in modo dialettico, leale e cooperativo, sia lo Stato che le Regioni<sup>47</sup>. Ha, infatti, precisato che *«la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa*

<sup>42</sup> *Ibidem*. Nello stesso senso, peraltro, si può leggere anche la sentenza n. 7 del 2016 in cui la Corte costituzionale ha affermato che *«nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi [...] la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenza n. 303 del 2003)" (sentenza n. 6 del 2004)»*, (Considerato diritto, 2).

<sup>43</sup> In questo senso, si v., *ex plurimis*, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise*, cit.; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, cit. che ricordano anche l'inattuazione della c.d. "Bicameralina", ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001 fa parte del diritto vigente ma è ancora inattuata. Tale esigenza, infatti, era già stata percepita dal legislatore costituzionale del 2001, il quale, da un lato aveva auspicato la revisione del Titolo I della Parte seconda della Costituzione e, dall'altro, aveva previsto che, sino alla revisione di cui sopra, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica potessero prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. In senso critico, si v. le lucide osservazioni di G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. pp. 26-32.

<sup>44</sup> Questa pronuncia peraltro si distingue anche per il rilevante contributo al rapporto fra nucleo incompressibile del diritto alla salute ed esigenze di bilancio. Su questi profili come emergenti dalla sentenza in commento, si v., per tutti, L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, 22/2017, e dottrina *ivi* richiamata.

<sup>45</sup> I dati prodotti sono *«sprovvisi di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria»*, Sentenza n. 169 del 2017, *Considerato diritto*, 9.3.1.

<sup>46</sup> Su questo tema sia consentito un rinvio a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2/2017 e dottrina *ivi* richiamata.

<sup>47</sup> Le Regioni nella specie devono *«collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria»* Sentenza n. 169 del 2017, *Considerato diritto*, 9.3.2.

*costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale»<sup>48</sup>.*

La leale collaborazione, inserita nel terreno delle scelte finanziarie, è considerata dalla Corte come lo strumento indispensabile per raggiungere uno specifico fine: la definizione del fabbisogno per i Lea (definito dalla Corte come “proiezione” dei Lea) in modo distinto dall’insieme dell’altra spesa sanitaria (quella *extra* Lea). Il “fabbisogno Lea” così definito dunque è la premessa per poter dimostrare la violazione dei Lea da parte delle misure statali di contenimento della spesa e di riduzione dei trasferimenti. Applicando a questo ragionamento la proprietà transitiva, si potrebbe affermare che la leale collaborazione è funzionale alla tutela del diritto alla salute.

È proprio sul filo di questa riflessione che la Corte ha quindi scritto una pagina estremamente significativa sulla leale collaborazione, che arricchisce la produzione giurisprudenziale fin qui elaborata proprio su questo tema, precisando che la leale collaborazione “*si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività*”<sup>49</sup>, orientando così la leale collaborazione alla tutela del bene comune. Se in questo caso sono «*la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, [ad imporre] una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti*»<sup>50</sup> a fortiori, qualora emergano altri primari interessi collegati alla tutela della persona umana, le relazioni fra lo Stato e gli enti territoriali dovranno essere innervate da procedure collaborative.

### **3. I nuovi confini della leale collaborazione a partire dalla sentenza n. 61 del 2018.**

L’ultima fase in ordine di tempo relativa alla costruzione del principio di leale collaborazione può essere identificata con la produzione giurisprudenziale dei primi mesi del 2018, in cui la Corte costituzionale ha elaborato una sentenza che assurge a diventare un *leading case* sui rapporti fra Stato ed enti territoriali.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> La Corte ha, infatti, ricordato che «*la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività*», Sentenza n. 169 del 2017, *Considerato diritto*, 9.3.2. In questo senso si possono ricordare anche alcuni precedenti, fra cui rilevano la sentenza, n. 203 del 2008, in cui la Corte costituzionale ha precisato che «*la stessa offerta “minimale” di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse*», (*Considerato diritto*, 6.2); nonché la sentenza n. 192 del 2017 in cui la Corte ha ricordato che «*il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato “tramite intesa”, [sebbene] questo principio legislativo non vincol[i] in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere*», (*Considerato diritto*, 9.2.3).

<sup>50</sup> Sentenza n. 169 del 2017, *Considerato diritto*, 9.3.2, (*enfasi aggiunta*).

Il riferimento è alla sentenza n. 61 del 2018 in cui il Giudice delle leggi è stato chiamato a valutare la legittimità di una disposizione della legge di stabilità per il 2015<sup>51</sup> che prevedeva la distribuzione di fondi alle Regioni da parte del Ministero dello sviluppo economico per la promozione e la tutela del *Made in Italy*.

La Consulta nella specie ha dichiarato illegittima la disposizione “*nella parte in cui non prevede l’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all’estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari*”<sup>52</sup>.

La declaratoria di illegittimità è preceduta e sostenuta da un articolato ragionamento, in cui il Giudice delle leggi ha elaborato alcuni passaggi obbligati in caso di “chiamata in sussidiarietà”: una sorta di “linee guida” in materia di rapporti fra Stato e Regioni.

Una volta verificato che la norma finanziaria oggetto di impugnazione interseca sicuramente competenze regionali residuali e concorrenti (rispettivamente in materia di agricoltura e di commercio con l’estero) la Corte ha proceduto mediante una ricostruzione dell’attuale assetto costituzionale dei rapporti competenziali Stato-Regioni come risultanti dalle modifiche costituzionali del 2001 e del 2012.

Lo snodo centrale dell’argomentazione della Corte è il rinnovato ruolo assunto nell’ordinamento dalla legge di bilancio la quale, ai sensi del novellato art. 81 Cost. e della legge di attuazione n. 243 del 2012, è definitivamente assunta come norma sostanziale, idonea “*ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e [...] a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese*», con un «*inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali*”<sup>53</sup>. Proprio per questo motivo, il giudice costituzionale ha precisato che il ruolo di regia affidato allo Stato con la nuova legge di bilancio nella programmazione e nell’impulso delle politiche economiche generali “*non può unilateralmente conculcare le attribuzioni dell’ente territoriale in ordine a criteri attuativi degli interventi normativi programmati*”<sup>54</sup>.

La pronuncia individua pertanto cinque distinte condizioni il cui rispetto rende legittimi gli interventi sostitutivi statali, quali “*risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza*

---

<sup>51</sup> La Regione Campania ha impugnato l’art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

<sup>52</sup> Sentenza n. 61 del 2018.

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 2018, *Considerato diritto*, 2, in cui la Corte ha anche precisato che non solo la legge di bilancio ma anche, più in generale, le leggi finanziarie in quanto «*prevedono interventi strutturali di ampio raggio [...] volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese e, per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative e amministrative nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche*» sono idonee a coinvolgere competenze regionali.

<sup>54</sup> Sentenza n. 61 del 2018, *Considerato diritto*, 2.1.

*tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale*<sup>55</sup>.

- La prima condizione riguarda la finalità dell'intervento statale, che deve avere carattere strutturale e non marginale, deve cioè essere idoneo a riorganizzare alcuni settori del sistema economico, ponendo le fondamenta per un miglioramento generale dell'intero territorio nazionale;
- La seconda è di carattere finanziario, e prevede che l'intervento statale in oggetto non si debba sovrapporre ai diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.;
- La terza condizione riguarda specificatamente la leale collaborazione, richiamando quanto già stabilito dalla sentenza n. 303 del 2003, ossia ricorda che il coinvolgimento delle autonomie territoriali deve avvenire mediante *“attività concertative e di coordinamento orizzontale”* da condursi in base al principio di lealtà;
- La quarta condizione è sempre di carattere finanziario e prevede che l'intervento non alteri *“gli equilibri distributivi delle risorse”*, deve cioè avere un carattere di tendenziale *“neutralità economico-finanziaria”* rispetto alle collettività locali e ai pertinenti territori;
- La quinta condizione è particolarmente interessante, poiché delinea profili di *accountability* dell'intervento statale, prevedendo che esso sia corredato da chiarezza e trasparenza nell'individuare gli obiettivi e i risultati.

La Corte ha così proceduto verificando il rispetto di queste condizioni da parte della norma oggetto di impugnazione. Lo scrutinio nel caso di specie ha riportato un risultato positivo solo per quattro condizioni su cinque, mentre quanto alla leale collaborazione, il test di costituzionalità non è stato superato.

La Corte ha, infatti, precisato che di fronte ad una situazione di *“chiara sovrapposizione di competenze”* la legittimità dell'intervento dello Stato deve essere valutata *“ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni”*<sup>56</sup>. Tale ponderazione deve essere sostenuta da adeguate garanzie procedurali, ispirate alla lealtà, e – dal punto di vista materiale – *“non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale”* rappresentata nel caso di specie dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, *“ove la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e le verifiche afferenti alla concreta attuazione del*

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Sentenza n. 61 del 2018, *Considerato diritto*, 3.2.

*programma strutturale possono essere vagliate e disciplinate in coerenza con principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare effetti distortivi in ordine al riparto delle risorse sui territori regionali*<sup>57</sup>.

Questa sentenza ha introdotto dunque nuovi elementi per il test di costituzionalità delle disposizioni di legge che interessino ambiti materiali di competenza condivisa fra Stato ed Enti territoriali, corroborando il principio di leale collaborazione non solo con adeguate strutture procedurali, ma anche con elementi di tipo sostanziale. Nei casi di “chiamata in sussidiarietà”, non è più sufficiente la mera attivazione di procedure concertative ispirate alla lealtà (come ha previsto la sentenza n. 303 del 2003). Con la sentenza n. 61 del 2018, infatti, la Corte costituzionale ha delineato le arcate principali idonee a sostenere l'intero assetto collaborativo dei rapporti Stato-Regioni, prevedendo che solo così sia *“rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale”*<sup>58</sup>.

Tale recente approdo è stato richiamato anche dalle successive pronunce nn. 71 e 74 del 2018 in cui la Corte anche in questi casi ha valutato la illegittimità di disposizioni statali finanziarie che non prevedevano il coinvolgimento leale e paritario delle Regioni nella distribuzione dei fondi.

Nella sentenza n. 71 la Regione Veneto ha impugnato le disposizioni del bilancio di previsione per il 2017<sup>59</sup> relative alla distribuzione di fondi alle Regioni per la costruzione di strutture scolastiche, da eseguirsi previa dichiarazione di disponibilità ad aderire al progetto di costruzione da comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; e all'istituzione di un Fondo nazionale per la rievocazione storica da ripartire fra le Regioni previo decreto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Nel caso di specie, la Corte ha ricordato che nei casi di intreccio di competenze tale da rendere impossibile l'individuazione della materia prevalente, così come nei casi in cui lo Stato, attraverso la chiamata in sussidiarietà, assorba lo svolgimento di funzioni amministrative e legislative in materie di competenza concorrente o residuale, è necessario un adeguato coinvolgimento delle Regioni mediante la previsione dell'intesa nella fase di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse così come nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo. La sola sede ritenuta idonea dalla Corte a rispettare il principio di leale collaborazione in questi casi è la Conferenza Stato-Regioni,

Similmente si può leggere la sentenza n. 74 del 2018, che ha ad oggetto sempre un'impugnativa da parte della Regione Veneto di un'altra disposizione della legge di bilancio per il 2017<sup>60</sup>, relativa in questo caso

---

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Sentenza n. 61 del 2018, *Considerato diritto*, 4.

<sup>59</sup> La Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 85 e 627, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

<sup>60</sup> In questo caso la norma impugnata dalla Regione Veneto è l'art. 1, comma 140, della legge 232 del 2016.

all'istituzione di un Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in materie che investono anche competenze concorrenti e residuali (rispettivamente in materia di governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi; e trasporti pubblici locali).

Secondo la Corte costituzionale in questo caso è da condividere l'impostazione della Regione ricorrente che individua nella norma impugnata *“un'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e delle modalità di finanziamento relative a materie rimesse alla competenza concorrente delle Regioni, disattendendo tuttavia “i presupposti che soli, secondo la consolidata giurisprudenza [...] costituzionale, rendono legittima la suddetta chiamata in sussidiarietà”, dal momento che in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni”*<sup>61</sup>.

Viene così richiamata la costante giurisprudenza costituzionale che ammette l'attribuzione con legge statale di una funzione amministrativa anche in materie regionali, *“a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa”*<sup>62</sup> garantendo così il rispetto del *«principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale (sentenza n. 61 del 2018)”*<sup>63</sup>.

Con una sentenza additiva viene pertanto dichiarata l'illegittimità della disposizione impugnata *“nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale”* senza però individuare, a motivo della eterogeneità della materie attinenti al fondo, la sede idonea per la stipula dell'accordo. La Corte ha, infatti, precisato che *“[i]l carattere plurisettoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono a questa Corte di precisare qui se l'intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate. L'intervento additivo così disposto deve quindi essere limitato alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato – e conseguentemente della sede dell'intesa – dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata”*<sup>64</sup>.

Rileva peraltro che in questa pronuncia la Corte ha dimostrato una particolare attenzione alla salvaguardia dei procedimenti di spesa in corso derivanti dall'attuazione della norma censurata, la quale, proprio perché interviene in diversi settori, può *“variamente incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli*

<sup>61</sup> Sentenza n. 74 del 2018, *Considerato diritto*, 1.

<sup>62</sup> Sentenza n. 74 del 2018, *Considerato diritto*, 3.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

*interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche)*<sup>65</sup> pertanto gli effetti dell'illegittimità dichiarata non si estendono ai procedimenti in corso che riguardino i menzionati diritti costituzionali.

Quella che in apertura è stata definita la “quarta fase” della costruzione del principio di leale collaborazione, peraltro, fa registrare nel 2018 una ricca produzione giurisprudenziale, perché alle richiamate pronunce hanno fatto seguito anche le sentenze n. 78, n. 87 e 103 del 2018 (su cui *infra*, par. 4) – in cui la collaborazione è assunta a canone per la declaratoria di illegittimità di diverse disposizioni della legge di bilancio per il 2017.

Secondo la sentenza n. 78 del 2018, l'art. 1, comma 615, della legge 232 del 2016 che prevede sia un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, sia un Fondo destinato a finanziarne gli interventi, è incostituzionale «*nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, così violando il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.*»<sup>66</sup>, perché la mobilità sostenibile ha implicazioni sullo sviluppo del sistema del trasporto pubblico locale, che secondo una consolidata giurisprudenza è una materia di competenza regionale residuale.

È interessante notare che la Corte abbia riconosciuto come ammissibili gli interventi statali di finanziamento in una materia di competenza residuale regionale, data da un lato «*la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale e, dall'altro, il particolare contesto di crisi economica e la presenza di necessità sociali [...] in quanto, sebbene non riconducibili alle previsioni dell'art. 119, quarto comma, Cost., [tali interventi] sono volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa*»<sup>67</sup>.

A maggior ragione, in tale contesto, la mancata previsione di adeguate forme di raccordo è giudicata dal Giudice delle leggi come un “vulnus” al principio di leale collaborazione, poiché il sistema regionale deve necessariamente essere coinvolto mediante procedure collaborative nella fase “a valle” del meccanismo di finanziamento previsto dallo Stato, ossia «*nella definizione dei due provvedimenti amministrativi*» concernenti «*significativi e importanti aspetti*» della materia della mobilità sostenibile.

Altrettanto significativa è la sentenza n. 87 del 2018 che ha dichiarato – per quanto di interesse alla presente ricostruzione – l'illegittimità dei commi 271 e 275 della legge 232 del 2016<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Sentenza n. 78 del 2018, *Considerato diritto*, 5.

<sup>67</sup> Sentenza n. 78 del 2018, *Considerato diritto*, 2.2.

<sup>68</sup> La sentenza n. 87 del 2018 ha fra l'altro dichiarato l'illegittimità anche dei commi 269, 270 e 272 che imponevano la creazione di un unico ente regionale di erogazione dei servizi per il diritto allo studio, portando alla soppressione degli attuali tre Esu che rispondono in termini efficaci alle esigenze dei bacini universitari di Padova, Venezia e Verona. Tali norme sono state dichiarate illegittime dalla Consulta perché in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

Nel primo caso la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma nella parte in cui, ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, prevedeva che i fabbisogni finanziari regionali fossero determinati con decreto interministeriale previo parere della Conferenza Stato-Regioni anziché previa intesa con la detta Conferenza. Secondo i Giudici delle leggi l'intreccio di competenze nell'attuazione del diritto sociale allo studio «*non può non risolversi, nel rispetto dei canoni della leale collaborazione attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni*».

Quanto al comma 275, che affidava l'erogazione di borse di studio nazionali alla "Fondazione Articolo 34", la Corte ne ha pronunciato l'illegittimità in quanto, anche in questo caso, la disciplina delle modalità di erogazione non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella forma dell'intesa: «*la disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali [...]. [L]a fase amministrativa che, sulla base dei criteri individuati dalla legge, si conclude con l'erogazione delle borse di studio, limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la "chiamata in sussidiarietà", individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa*»<sup>69</sup>.

Da ultimo, va anche considerata la sent. n. 101 del 2018, indubbiamente significativa non solo perché la Corte ritorna con decisione<sup>70</sup> contro l'abuso dei tecnicismi contabili in chiave espropriativa in riferimento all'avanzo di amministrazione e al fondo pluriennale di riequilibrio degli enti territoriali<sup>71</sup>, ma anche perché, stigmatizzando una violazione del giudicato costituzionale (in riferimento alla sentenza n. 188 del 2016 relativa al conguaglio del gettito tributario spettante alla regione Friuli Venezia Giulia), declina l'esigenza di leale collaborazione fino a imporre allo Stato che «*la determinazione dei relativi conguagli sia effettuata in contraddittorio con la Regione stessa, attraverso la condivisione dei dati fiscali analitici, relativi ai periodi di imposizione soggetti agli accantonamenti interessati al conguaglio*».

---

<sup>69</sup> Sentenza n. 87 del 2018, *Considerato diritto*, 5.2.

<sup>70</sup> La Corte aveva già affrontato la questione con una sentenza interpretativa di rigetto (sent. n. 247 del 2017), sulla quale cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2018.

<sup>71</sup> Cfr. sulla pronuncia G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in corso di pubbl. su *Giur. Cost.* 2018,

#### **4. Conclusioni: la leale collaborazione come antidoto al rischio di degenerazione nel federalismo clientelare e la questione del “confronto autentico” in merito ai tagli statali che incidono sulla spesa sanitaria.**

L'evoluzione descritta dimostra come il principio di leale collaborazione sia venuto man mano arricchendosi di contenuti e significati fino ad assurgere un ruolo portante all'interno di un novellato contesto costituzionale che, pur attuando un decentramento legislativo senz'altro significativo, non ha previsto adeguate istituzioni di raccordo politico (in particolare la Camera delle autonomie) e dove, per diverse ragioni non sempre condivisibili, non hanno trovato attuazione nemmeno gli strumenti che avrebbero potuto perlomeno surrogare tale mancanza, come la cd. Bicameralina di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, o che in ogni caso avrebbero potuto rendere più funzionale il raccordo, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica<sup>72</sup>.

La Corte costituzionale, come prima ricordato, ha infatti svolto un'opera significativa, arricchendo il principio di leale collaborazione di significati indubbiamente interessanti come quello del poter essere funzionale ad «assicurare il migliore servizio alla collettività» (sent. n. 169 del 2017) o quello di poter supplire all'assenza di adeguati strumenti di raccordo a livello delle istituzioni parlamentari (sent. n. 251 del 2016). In questa progressiva acquisizione di senso, come si è descritto, una tappa significativa è stata segnata con la sentenza n. 61 del 2018 che rappresenta una sorta di tagliando, dopo quindici anni, alla sentenza n. 303 del 2003.

Non è un caso che la successiva (e già ricordata) sentenza n. 74 del 2018 - sulla quale è opportuno ritornare - si muova nella medesima direzione, in relazione all'impugnazione regionale delle modalità di gestione di un fondo, come quello «per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese», destinato a mobiliare risorse per diverse decine di miliardi di euro, al punto da costituire uno dei principali interventi in materia di rilancio delle politiche di investimento infrastrutturale.

La tecnica normativa strutturata dal legislatore statale, in questo caso, da un lato attuava un'avocazione in sussidiarietà, perché i finanziamenti sarebbero stati allocati in base a progetti presentati dalle amministrazioni statali anche in materie di competenza concorrente o residuale regionale, ma dall'altro non prevedeva nessuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

E' chiaro che in questo caso, la censura della Corte costituzionale attualizza il principio di leale collaborazione anche come presidio rispetto al rischio della degenerazione in forme di “federalismo

---

<sup>72</sup> Alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e strutturata dagli articoli 35 e 36 del d.lgs. n. 68 del 2011, nella concreta prassi, dopo la prima riunione istitutiva avvenuta il 10 ottobre 2013, non è mai stato riconosciuto quell'importante ruolo che invece veniva chiaramente delineato nella legge n. 42 del 2009.

clientelare”: un fenomeno particolarmente grave quando, come nel caso di specie, avviene in relazione a un fondo dotato di imponenti risorse e destinato a una funzione delicatissima e essenziale per il Paese.

La Corte mostra quindi di condividere quanto affermato nella censura regionale, ovvero che la mancanza di coinvolgimento dell’insieme delle Regioni, tramite intesa, avrebbe ingenerato il rischio, in ambiti riconducibili alle competenze regionali, di prassi di assegnazioni di risorse: i) non solo sganciate dalla puntuale rilevazione delle esigenze dei territori in cui le infrastrutture vengono realizzate, che le Regioni avrebbero invece potuto rendere palesi, ii) ma anche avulse dal raccordo con la programmazione della spesa regionale di investimento, e iii) soprattutto in difetto della necessaria trasparenza che deve accompagnare le grandi scelte statali di investimento: una determinata realtà territoriale sarebbe infatti risultata favorita e un’altra penalizzata in forza di una discrezionalità politica del livello centrale destinata a rimanere oscura per l’insieme delle Regioni<sup>73</sup>.

Da questo punto di vista merita di essere considerata la recente, coraggiosa, sentenza n. 103 del 2018, che sotto diversi profili attiene anch’essa, sia implicitamente che esplicitamente, all’istituto della leale collaborazione e che soprattutto giunge a dichiarare illegittimo il taglio statale di 750 ml di euro disposto a carico delle Regioni in relazione all’anno 2020.

Nella giurisprudenza costituzionale il tema dei tagli alla spesa sanitaria ha, infatti, progressivamente conquistato la sensibilità della Corte: la sentenza n. 169 del 2017, come già ricordato, era giunta a qualificarla come spesa costituzionalmente necessaria e diversi moniti contro il rischio di smantellamento del *welfare* sanitario erano comparsi in altre successive pronunce.

Anche in questo caso si tratta di un’evoluzione indubbiamente interessante che risponde alla recente e giusta osservazione di Franco Gallo in merito a quale sarebbe stato il punto di approdo della giurisprudenza costituzionale sulle riduzioni di spesa destinate a impattare “sulla spesa incompressibile”<sup>74</sup>.

Nello specifico, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 527, della legge n. 232 del 2016, che introduceva «*la terza proroga (al 2020) del contributo di 750 milioni di euro imposto alle Regioni*

---

<sup>73</sup> La stigmatizzazione di forme di federalismo clientelare era peraltro già implicitamente avvenuta nella giurisprudenza costituzionale, come ad esempio, nella sentenza n. 107 del 2016 dove la Corte si è trovata costretta a lanciare un severo monito al legislatore statale, richiamandolo a un serio esercizio delle proprie responsabilità di “*custode della finanza pubblica allargata*”, perché, evitando di impugnare le relative leggi regionali, «*per più esercizi consecutivi – anche dopo l’adozione di piani di rientro sanitario – è stato consentito alle stesse [Regioni] di approvare bilanci di previsione e rendiconti fondati sull’applicazione di crediti non accertati nelle forme di legge e di avanzi di amministrazione*».

<sup>74</sup> F. Gallo, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2017, pag. 5, «*Sarebbe interessante vedere come la Consulta intenda in futuro essere conseguente a quanto sopra, ad esempio, dichiarando incostituzionali quelle riduzioni di spesa che, nonostante la mancata definizione dei livelli essenziali, potrebbero andare ad impattare sulla spesa incompressibile*».

ordinarie dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, in tal modo raddoppiando i confini temporali della misura finanziaria, originariamente limitati al triennio dal 2015 al 2017»<sup>75</sup>.

Al riguardo, la Corte ha precisato che «il raddoppio della durata del sacrificio imposto dal primo periodo, da tre a sei anni, risulta in frontale contrasto con il principio di transitorietà. Infatti, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)»<sup>76</sup>.

Questo perché «le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, “il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenza n. 169 del 2017)»<sup>77</sup>.

E' interessante considerare l'ulteriore specificazione notata dalla sentenza: «[q]uesta Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste.

Nel caso di specie, peraltro, non emergono dai lavori parlamentari, né dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e neppure dalle difese spiegate nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile – in luogo dell'estensione temporale di precedenti misure restrittive – provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell'ambito della nuova manovra finanziaria»<sup>78</sup>.

Ancora una volta, come nella giurisprudenza che ha contribuito all'evoluzione del principio di leale collaborazione, quello che viene in considerazione è, quindi, un necessario principio di trasparenza – ovvero la necessità di un confronto autentico e responsabile (in questo caso nell'ambito parlamentare) –

---

<sup>75</sup> Sentenza n. 103 del 2018, *Considerato diritto*, 6.4.2.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> La sentenza continua precisando che «[n]on è un caso, del resto, che già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte avesse segnalato che il costante ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l'invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica».

, la cui affermazione risulta decisiva nell'ambito del ruolo statale di coordinamento della finanza pubblica<sup>79</sup>.

Nella medesima sentenza, peraltro, il principio di leale collaborazione viene esplicitamente in considerazione sotto due altri profili: quello della determinazione unilaterale da parte dello Stato dell'ammontare del Fondo sanitario e quello del rapporto con le autonomie speciali.

In relazione al primo aspetto, infatti, va precisato che nella fattispecie oggetto del giudizio il tradizionale Patto della salute non era stato oggetto di rinnovo per il triennio 2017/2019, una volta scaduto quello relativo al triennio precedente.

Tale circostanza, secondo la Regione ricorrente, risultava incompatibile con la specificità nell'impianto costituzionale italiano relativo al diritto alla salute, caratterizzato, da un lato, dal finanziamento prevalentemente statale e, dall'altro, dalla concreta erogazione dei relativi servizi rimessa al responsabilità delle Regioni. Lo specifico schema costituzionale renderebbe quindi indispensabile in tale ambito, proprio al fine della effettiva garanzia del diritto, l'adozione di procedure concertative.

Al riguardo, è interessante notare che la sentenza, pur dichiarando infondata la censura regionale, non lo fa semplicemente richiamando – come avrebbe potuto – quella giurisprudenza che ha ritenuto che «[n]essun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (fra le molte, sentenze n. 205 del 2016, n. 79 del 2011 e n. 437 del 2001)»<sup>80</sup> e che il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo parlamentare (da ultimo sent. n. 192 del 2017).

Ha invece cura di precisare che nella specifica fattispecie, pur in assenza del Patto della Salute, «l'ulteriore riduzione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario – per il caso di mancato accordo con le autonomie speciali – era stata già prevista nell'intesa dell'11 febbraio 2016, fino al 2018, per effetto dell'accollo alle Regioni ordinarie della quota di contributo gravante sulle autonomie differenziate»<sup>81</sup>.

Pertanto – ha precisato la sentenza – una determinazione unilaterale e “anticipata” (l'impugnativa regionale riguardava, infatti, come detto, la legge di bilancio per il 2017) è avvenuta solo per l'anno 2019.

Questa determinazione unilaterale e anticipata, secondo la sentenza, «trova giustificazione in due ordini di considerazioni. In primo luogo, essa è imposta dalla necessità di redigere il bilancio pluriennale statale per l'arco temporale dal 2017 al 2019.

In secondo luogo, essa appare proprio funzionale alla salvaguardia della possibilità, per le Regioni, di programmare per tempo l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza e di appropriatezza. A tale ultimo proposito, ancora la sentenza

---

<sup>79</sup> La necessità del rispetto del principio di trasparenza, peraltro, emerge con chiarezza, sotto altri punti di vista, ma indubbiamente collegati, anche nelle importanti sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

<sup>80</sup> Sentenza n. 192 del 2017, *Considerato diritto*, 9.2.3.

<sup>81</sup> Sentenza n. 103 del 2018, *Considerato diritto*, 6.4.1

*n. 192 del 2017 ha chiarito che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti»<sup>82</sup>.*

Non si è quindi in alcun modo – è molto importante precisarlo – trattato di una legittimazione *tout court* del legislatore statale rispetto al superamento delle tradizionali procedure concertative (il Patto della Salute) nell’ambito del finanziamento del diritto alla salute, ma di una assoluzione “con riserva”.

Infatti, la sentenza ha cura di rimarcare che «*se è vero che anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili, tuttavia non deve mai essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale, sicché le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo “non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari”*»<sup>83</sup>. Conclude, quindi, affermando che «*[n]ella specie, questa condizione appare rispettata, in quanto la fissazione del livello di finanziamento per l’anno 2019 non si discosta in modo rilevante dal livello concertato per gli anni precedenti*»<sup>84</sup>.

E’ una affermazione decisiva, perché chiaramente avverte – in linea con quel filone giurisprudenziale che si è fatto più sensibile alla esigenza di tutela del diritto alla salute – che qualora si fosse invece in presenza di un rilevante scostamento le conclusioni sarebbero state diverse.

Da ultimo la sentenza merita di essere considerata anche nella parte in cui viene duramente stigmatizzato il comportamento delle autonomie speciali, ritenendo non rispettoso del principio di leale collaborazione «*il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate*»<sup>85</sup> per determinare l’importo del contributo gravante su ciascuna di esse.

Ha quindi rimarcato che «*[i]n tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, non costituisce fenomeno nuovo l’impasse determinata dalla mancata collaborazione di queste ultime alla quantificazione dell’ammontare del contributo al risanamento della finanza pubblica gravante su ciascuna di esse, e fissato complessivamente per l’intero comparto*»<sup>86</sup>.

Nella specifica fattispecie la mancata stipula degli accordi, soprattutto, ha determinato un’ulteriore riduzione del livello del fabbisogno sanitario nazionale, in conseguenza dell’accollo alle Regioni ordinarie di un maggiore contributo al risanamento della finanza pubblica.

Per questo motivo, ancora una volta viene richiamato il valore della leale collaborazione, fondata su «*un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico*»<sup>87</sup> e si precisa che in futuro, al ripetersi di tale

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> *Ibidem.*

<sup>85</sup> Sentenza n. 103 del 2018, *Considerato diritto*, 6.2.4.

<sup>86</sup> *Ibidem.*

<sup>87</sup> *Ibidem.*

inammissibile sottrazione alla leale collaborazione delle Regioni ad autonomia speciale, allo Stato non può essere preclusa la facoltà di determinare *«in modo unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto»*<sup>88</sup>.

A conclusione di queste considerazioni, sempre nell'ambito del medesimo orizzonte concettuale, merita di essere segnalata, infine, anche la recentissima sentenza n. 117 del 2018 dove la Corte, se da un lato ha dichiarato l'illegittimità di una norma della regione Campania diretta inequivocabilmente a *«incrementare i LEA»*, dall'altro ha stigmatizzato – e questa è parte più interessante della pronuncia – i limiti della gestione degli attuali piani di rientro per le regioni commissariate: *«[i]l lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite»*<sup>89</sup>.

Ancora una volta, anche in questo caso viene invocata un'accezione innovativa del principio di leale collaborazione: *«la prestazione dei LEA comporta infatti una spesa «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 169 del 2017); se, nel caso di specie, la proiezione di tali livelli in termini di fabbisogno regionale è temporaneamente demandata al Commissario anziché alla Regione, ben può quest'ultima interagire per il rispetto dei canoni costituzionalmente necessari»*<sup>90</sup>.

Per cui *«fermi restando l'espresso divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro dal deficit strutturale e il potere di impulso e vigilanza affinché il risanamento finanziario non superi – nell'ambito della pianificazione finanziaria – il limite negativo della “essenzialità” dell'assistenza, la Regione deve cooperare per il superamento della situazione di emergenza»*<sup>91</sup>.

La sentenza identifica quindi negli articoli 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 gli strumenti che consentono alle Regioni di interagire in questa situazione: *«trasparenza dei conti e la cooperazione nelle operazioni finalizzate al rientro dal deficit costituiscono la vera “cifra” del ruolo riservato alla Regione nel particolare momento storico»*<sup>92</sup>.

La *vis expansiva* del principio di leale collaborazione continua quindi a dimostrare quindi tutta la sua potenzialità, anche rispetto a forme di esercizio del potere sostitutivo statale che, se per certi aspetti hanno prodotto un contenimento dei deficit, per altri, spesso, sono risultate gravemente incapaci di contribuire al miglioramento strutturale dei servizi sanitari regionali.

---

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> Sentenza n. 117 del 2018, *Considerato diritto*, 4.2.

<sup>90</sup> *Ibidem.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> *Ibidem.*