

LEALE COLLABORAZIONE INTERSOGETTIVA:  
UNA REGINA SENZA TERRA?\*

SOMMARIO: 1. Precisazioni sull'oggetto dell'analisi. – 2. I riferimenti costituzionali del principio di leale collaborazione intersoggettiva, con particolare riguardo al titolo V dopo la riforma. – 3. Gli argomenti ricavabili dai principi fondamentali a sostegno della rilevanza costituzionale della fattispecie. – 4. Principio di leale collaborazione intersoggettiva ed esercizio delle funzioni pubbliche.

1. *Precisazioni sull'oggetto dell'analisi*

Il concetto della leale collaborazione, sebbene venga sempre più spesso esteso alle interconnessioni tra organi dell'apparato statale<sup>1</sup>, sulla falsariga della *Bundestreue* tedesca<sup>2</sup> trova la propria collocazione più asodata sulla direttrice che collega Stato centrale ed autonomie territoriali (ovvero le autonomie territoriali tra di loro), rappresentando uno degli elementi costitutivi del regionalismo cooperativo, nel quale le varie componenti della Repubblica sono chiamate ad operare congiuntamente, anche in vista di obiettivi di uguaglianza (sostanziale), a differenza di

\* Il presente studio verrà pubblicato anche nella raccolta di scritti in onore di Aldo Loiodice.

<sup>1</sup> Sull'applicazione del canone della leale collaborazione nei rapporti interorganici sia consentito rinviare, anche per i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, a L. VESPIGNANI, *Leale collaborazione tra poteri dello stato: regola o principio?*, in *Liber amicorum per Massimo Bione*, a cura di L. Foffani, M.C. Fregni, R. Lambertini, Milano, 2011, 667 ss.

<sup>2</sup> La teoria della *Bundestreue* è stata elaborata da R. SMEND nel saggio *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, ora contenuto in IDEM, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968, 39 ss. Nella dottrina italiana, sul tema cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995 e R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, spec. 59 ss.

quanto comporta il regionalismo duale, caratterizzato da una rigida separazione delle rispettive sfere di azione<sup>3</sup>. E più di recente esso è entrato a pieno titolo pure nella teoria dei sistemi multilivello elaborata con riferimento alla dimensione comunitaria<sup>4</sup>, che postula la nascita di una Costituzione a prescindere dall'esistenza di uno Stato nell'accezione classica di centro unitario di imputazione della sovranità, ritenendola il risultato dell'integrazione tra una pluralità di enti distinti realizzata attraverso una modalità relazionale di matrice non gerarchica ma paritaria<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Il modello duale comporta la netta separazione delle sfere di competenza dello Stato e della Regione e una rigida garanzia nei confronti degli eventuali sconfinamenti (cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1317). Viceversa, il modello cooperativo favorisce gli strumenti di partecipazione degli enti decentrati alla determinazione dell'indirizzo politico degli Stati centrali, introduce una serie di strumenti e di procedure di raccordo e tende a sottrarre alla giurisdizione costituzionale le relazioni tra Stato ed enti decentrati (cfr. P. CARROZZA, *Principio di leale collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 477 ss.). E benché il secondo sia ritenuto ormai prevalente, è "tornato inaspettatamente alla ribalta un bisogno di certezza, separazione e chiarezza che ha portato Stati come il Regno Unito, la Svizzera, la Germania, la Spagna a rilanciare un'idea duale di competenze introducendo nuove tecniche di scrittura delle stesse" (I. RUGGIU, *Il "ritorno" del principio di competenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 103).

<sup>4</sup> L'espressione "costituzionalismo multilivello" si deve a I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution making revisited*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss. Più precisamente, si ritiene che in un ordinamento del genere a contare non siano "tanto le modalità con cui si individuano le funzioni proprie di ciascun livello-ordinamento, quanto piuttosto le tecniche mediante le quali si assicura che i livelli di governo individuati siano posti in grado di relazionarsi in modo collaborativo, cooperativo, tra loro: il tema, insomma, dei 'raccordi' collaborativi tra ordinamenti" (P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *www.panoptica.org*, 95. Sul tema, nella dottrina italiana cfr., tra gli altri, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007 e P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, nell'ambito del quale, sulla dimensione comunitaria della problematica, si veda spec. 91 ss.

<sup>5</sup> In argomento, alcuni spunti critici sono contenuti in M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006, 1660-1661, dove si rileva che "il principale tratto caratteristico di questa dottrina è la positiva valutazione della moltiplicazione delle istanze di protezione dei diritti: la disponibilità di una pluralità di sedi di riconoscimento e garanzia dei diritti consentirebbe l'assestamento della loro tutela al livello più alto. In realtà, così ragionando si confondono la quantità dei diritti e degli strumenti della loro tutela con la qualità della protezione della persona, offrendo una visione molto ottimistica del problema della pluralità dei livelli di sovranità e della parallela molteplicità dei piani e delle prospettive di tutela. Solo una ricostruzione parziale della nozione di diritto fondamentale, dell'origine e del contenuto delle situazioni soggettive e degli universi di valore che così qualifichiamo, può indurre a credere che: a) la stessa etichetta (poniamo: 'libertà di associazione') denoti la medesima cosa in tutti i contesti e in

In tale prospettiva, la figura in questione riveste un ruolo fondamentale nella giurisprudenza con la quale la Corte Costituzionale ha rimodulato l'impianto del titolo V della Costituzione dopo le riforme del 1999 e del 2001. Emblematica, al riguardo, è apparsa fin da subito la sentenza 1° ottobre 2003, n. 303<sup>6</sup> dove, stante l'asimmetria tra il regime della legislazione (improntato dall'art. 117 Cost. ad una ripartizione per materia) e quello della esecuzione/amministrazione (affidato ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dall'art. 118 Cost.), si fa leva sul principio di legalità per "escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale", ma si ha cura di precisare come "l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, possa 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"<sup>7</sup>.

A profilarsi è un fenomeno assai complesso, del quale non si potranno evidentemente indagare tutti gli aspetti. In particolare, si tralascerà il versante degli strumenti di raccordo<sup>8</sup>, rispetto ai quali si distinguono una cooperazione per atti (ad esempio, le intese) ed una per organi (alla quale

tutte le esperienze giuridiche; b) sia possibile stabilire qual è il livello di protezione 'più alto' dei diritti".

<sup>6</sup> La letteratura sulla sentenza 303 del 2003 è molto vasta e ci si limita, pertanto, a citare alcuni dei principali commenti risalenti al momento della sua pubblicazione ed agli anni immediatamente successivi. In tal senso, si vedano: A. VIGNUDELLI, *L'“ingenua” Corte di Münchenhausen*, in *Quad. Cost.*, 2005, 864 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, *ivi*, 2776 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, 2805 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, *ivi*; A. MORRONE, *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003, 818-819.

<sup>7</sup> Punto 2.2. delle considerazioni in diritto.

<sup>8</sup> In argomento, *ex multis*, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 215 ss.

si riconduce la vicenda italiana delle conferenze avviata con la legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>9</sup>), ciascuna delle quali presenta non marginali complessità. Basti pensare, nel primo caso, all'esigenza di evitare la paralisi decisionale nell'eventualità che non si riesca a raggiungere un accordo<sup>10</sup> oppure, nel secondo, all'interrogativo sulle maggioranze richieste per le deliberazioni. Parimenti, sullo sfondo dello svolgimento rimarrà lo studio della giurisprudenza e della prassi, che del resto sono state analizzate a fondo altrove<sup>11</sup>, e si concentrerà piuttosto l'attenzione sulla valenza strettamente costituzionale del tema, in modo da accertare quale riscon-

<sup>9</sup> In particolare, il primo comma dell'art. 12 della legge 400 stabilisce che "è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia". Disciplina, questa, sulla quale è successivamente intervenuta la legge 15 marzo 1997, n. 59, il cui art. 8, comma 1, stabilisce che "gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, sono adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, o con la singola regione interessata", mentre l'art. 9 delega il Governo "ad emanare (...) un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali". Delega poi assolta col decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>10</sup> "A questo proposito si possono immaginare tre ipotesi (...). La prima ipotesi è che l'intesa non sia prescritta da nessuna norma e tuttavia uno o tutti gli attori interessati alla materia tentino di raggiungerla, ma senza riuscirci. La seconda ipotesi si ha quando sia la legge a prescrivere che, prima che si provveda, venga raggiunta l'intesa, avendo cura di indicare quale sia il rimedio nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta. La terza ipotesi è quella in cui la legge subordina in maniera assoluta l'adozione di provvedimenti al previo raggiungimento dell'intesa, senza la quale l'azione amministrativa non può esplicarsi" (G. BARONE, *Intesa e leale cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, 2005, 345).

<sup>11</sup> Per quanto concerne l'esame della giurisprudenza, *ex multis*, cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 125 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 192 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004, 416 ss.; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*. Per la prassi si rinvia invece a R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 689 ss.

tro trovi il dovere di collaborare lealmente nel testo costituzionale per verificarne l'applicabilità nelle diverse sfere di esplicazione dell'autorità pubblica, riservando qualche rapidissimo cenno in chiusura alle implicazioni teoriche dei diversi approcci, che – di fronte alla persistente mancanza di un inequivoco pronunciamento normativo – influiscono in misura consistente sull'opera degli interpreti.

## 2. *I riferimenti costituzionali del principio di leale collaborazione intersoggettiva, con particolare riguardo al titolo V dopo la riforma*

Com'è noto, il principio di leale collaborazione in origine non veniva menzionato dalla Costituzione ma era progressivamente divenuto uno dei canoni preposti all'asse Stato-Regioni dalla dottrina<sup>12</sup> e, soprattutto, dalla Corte Costituzionale, iniziando a comparire pure in ambito legislativo<sup>13</sup>. Infatti, dopo una fase in cui veniva affermato senza un supporto circostanziato, se ne rinvenne il fondamento in alcune disposizioni nelle quali ci si rivolge alla Repubblica vista quale insieme delle sue diverse componenti (nella specie, l'art. 9 Cost. sulla tutela del paesaggio e l'art.

<sup>12</sup> Uno dei primi studi è quello di S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss., il quale è poi tornato sul tema in numerose occasioni. Oltre ai saggi già citati ad altro titolo, si veda IDEM, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 563 ss. Per una ricostruzione puntuale della dottrina pre-riforma si rinvia a A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, 2464 ss.

<sup>13</sup> Si vedano, in proposito, l'art. 4, comma 3, lett. d) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”) e l'art. 4, commi 4 e 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”). Nel primo, tra i principi che devono essere osservati nel conferimento da parte delle Regioni agli enti locali delle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, si menziona “il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali”. Nel secondo, si prevede che “la legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile” (comma 4) e che “le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze” (comma 5).

32 Cost. sulla tutela della salute), arrivando infine a far leva sul precetto del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., il compimento del quale richiederebbe l'azione congiunta dei vari livelli istituzionali, e successivamente sul binomio sancito dall'art. 5 Cost. tra mantenimento dell'unità e valorizzazione del disegno autonomistico<sup>14</sup>.

Di fatto, fu l'ultima spiegazione a consolidarsi e divenire dominante, fino all'incisiva sintesi della sentenza 18 luglio 1997, n. 242, quando si dichiara che la regola della leale collaborazione è "espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, riconosce e promuove le autonomie locali, alle cui esigenze adegua i principi ed i metodi della sua legislazione (art. 5 Cost.)"<sup>15</sup>. Discorso, questo, che sottintende un'impronta essenzialmente unidirezionale del rapporto, dacché si permette allo Stato di ingerirsi nelle aree riservate alla altrui competenza (e non viceversa) sulla scorta della convinzione che si tratti di una delle modalità con le quali esso persegue in maniera attiva l'interesse nazionale<sup>16</sup>, riconoscendogli una posizione di –

<sup>14</sup> Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, oltre agli autori citati alla precedente nt. 10 cfr. anche D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2005, 94 ss.

<sup>15</sup> Punto 4 delle motivazioni in diritto.

<sup>16</sup> Com'è noto, negli artt. 117, comma 1 e 127, comma 4, del vecchio titolo V della Costituzione l'interesse nazionale era indicato quale limite (negativo) di merito della legislazione regionale, che il Governo poteva far valere di fronte al Parlamento, ma, nella prassi, si era trasformato, da un lato, in un limite di legittimità sanzionabile dalla Corte Costituzionale e, dall'altro lato, in un presupposto (positivo) per la competenza dell'apparato centrale. "Questa trasformazione era avvenuta innanzitutto in occasione del trasferimento con appositi atti legislativi statali delle funzioni e delle risorse per l'attuazione dell'ordinamento regionale, speciale e ordinario, quando si erano esclusi dal trasferimento i settori, gli aspetti, gli oggetti sui quali gravava l'interesse nazionale, e ciò non solo nei casi in cui il limite dell'interesse era espressamente previsto come limite materiale, ma in via generale, per tutti i trasferimenti, anche per le materie non delimitate dal criterio dell'interesse nelle norme costituzionali. Analoghi ritagli o riappropriazioni di settori o porzioni di materie regionali erano stati praticati poi nel corso del tempo anche da leggi dello Stato del più diverso contenuto" (A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 97).

La riforma del 2001, tuttavia, ha eliminato tutti i riferimenti alla figura in questione ed in proposito si sono evidenziate in dottrina tre posizioni distinte. Per una prima tesi, l'interesse nazionale continuerebbe ad esistere come limite implicito nel principio di unità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost. anche in connessione coi poteri sostitutivi attribuiti allo Stato nei confronti delle autonomie territoriali dall'art. 117, comma 5 Cost. per quanto concerne l'attuazione e l'esecuzione da parte delle Regioni degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea e, soprattutto, dall'art. 120 Cost., dove l'intervento del Governo viene espressamente finalizzato alla tutela dell'unità giuridica o

più o meno marcata – supremazia (ancorché temperata dal coinvolgimento delle Regioni nell’esercizio delle relative funzioni).

Tanto premesso, dopo la riforma del titolo V approvata nel 2001 si potrebbe sostenere che l’esplicita menzione del principio nell’art. 120, comma 2, Cost. per quanto concerne l’esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni ne attesti l’avvenuta costituzionalizzazione con portata generale. Ma in senso opposto depone il tenore puntuale della disciplina in questione, dal quale si può invece inferire che esso sia stato attratto a livello superprimario esclusivamente *in parte qua*<sup>17</sup> e perlopiù, quindi, si continua a parlare di un principio non scrit-

dell’unità economica (A. BARBERA, *Scompare l’interesse nazionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*). Un secondo orientamento, all’opposto, pone l’accento sul fatto che “la costruzione giurisprudenziale e legislativa dell’interesse nazionale come presupposto di competenza per lo Stato era ben nota al legislatore costituzionale: se ha ritenuto di non fornirle un riconoscimento ed una strumentazione apposita (...), ma, al contrario, ha scelto di prevedere solo singole limitate ipotesi in cui questi interessi possono essere fatti valere, è lecito concludere (...) che lo stesso legislatore abbia inteso vietare la possibilità di interventi statali ‘innominati’ volti a perseguire le esigenze unitarie” (A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in *www.forumcostituzionale.it.*, 3. Cfr., altresì, C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 199). Infine, una terza opinione si colloca in un punto intermedio rispetto alle precedenti e, pur prendendo atto dell’eliminazione di tutti i riferimenti all’interesse nazionale, ritiene che il legislatore costituzionale non abbia ignorato il problema ma abbia invece tradotto il variabile livello degli interessi nel principio di sussidiarietà, sottraendolo “ad una logica di tipo gerarchico: ‘sussidiarietà’ ed ‘adeguatezza’ esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico ‘supremazia – collaborazione’” (R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1219).

<sup>17</sup> “Il riferimento dell’art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato)” (F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, 865). In senso analogo anche A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 189. Per un atteggiamento più favorevole ad una lettura estensiva del riferimento contenuto nell’art. 120 Cost. si veda, invece, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 443, il quale afferma che “il modello cooperativo emerge da una serie di previsioni costituzionali (...) e fra queste spicca per importanza e per chiarezza l’art. 120, comma 2, che aggiunge, ai tanti presenti, il tassello del necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell’esercizio dei poteri sostitutivi. E nella medesima prospettiva si colloca, a sua volta, G. BARONE, *op. cit.*, 336 osservando come “la stessa formulazione dell’art. 120, 2° comma, nel richiedere al legislatore di stabilire le procedure (per l’esercizio dei poteri sostitutivi) che rispettino il predetto principio, vi faccia riferimento sul presupposto che esso sia già vigente”.

to, ricavandolo con un procedimento induttivo<sup>18</sup> a partire da una serie di disposizioni costituzionali.

Si mette allora l'accento sull'art. 116, comma 3, Cost., sull'art. 117, commi 5 e 8, Cost., sull'art. 118, comma 3, Cost. e sull'art. 123, comma 4, Cost.<sup>19</sup>, nonostante alcuni di tali riferimenti non risultino completamente univoci, essendo addirittura suscettibili di una lettura di segno divergente da quella sostenuta dall'opinione sopra richiamata. Il che si riscontra, in primo luogo, per l'ipotesi di forme di coordinamento tra Stato e Regioni delineata dal comma 3 dell'art. 118 Cost. al fine di riservarne la regolamentazione alla legge statale. A ridurne l'impatto conduce già il rilievo che l'integrale coincidenza del concetto di coordinamento con l'idea di collaborazione non è affatto pacifica, in quanto, secondo alcuni, l'uno implicherebbe una preminenza del coordinante incompatibile con la tendenziale uguaglianza tra i soggetti in campo associata all'altra<sup>20</sup>. Ma,

<sup>18</sup> “Secondo un modo di vedere risalente e ormai consolidato, i principi impliciti sarebbero costruiti dagli interpreti per via di ‘induzione’ (astrazione, generalizzazione, universalizzazione) a partire da norme particolari”. Così R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 294, il quale peraltro dichiara subito dopo la sua “impressione che, nella maggior parte dei casi, costruire un principio consista piuttosto nell'avanzare una congettura intorno alle ragioni (agli scopi, alle intenzioni, ai valori) del legislatore. È ciò che si fa ogniqualvolta si desume da una norma (o da un complesso di norme) la sua ratio”.

<sup>19</sup> In questo senso, si rileva che “la riforma costituzionale del 2001, se per un verso presenta fattori di separazione (...) dissemina tuttavia il testo costituzionale di meccanismi cooperativi (si cfr. art. 116, co. 3; 117, co. 5 e 8; 118, co. 3; 120, co. 2; 123, co. 4, cost.” (R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 3358). Più ampiamente nella stessa direzione P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 67 ss. Cfr. inoltre P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1043 ed A. GRATTEI, *op. cit.*, 441.

<sup>20</sup> Per una sintesi delle differenti opinioni sulla distinzione tra coordinamento e collaborazione cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 50 ss. Più nel dettaglio, all'opinione che riconosce nel coordinamento la sovraordinazione del coordinante e nella collaborazione la parità tra i soggetti coinvolti si contrappone quella per cui in nessun ordinamento composto “autorità centrali e autorità locali sono davvero pari ordinate dal momento che in tutti, come è noto, quella centrale occupa una posizione preminente. Inoltre, al di là della posizione dei soggetti della collaborazione, anche gli interessi interferenti non sono pari ordinati considerandosi dovunque preminente l'interesse correlato ad esigenze dell'intera collettività nazionale” (A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 145). Tutto ciò sulla base dell'idea che “l'introduzione di forme più o meno intense di concorrenza normativa (...) e di altre forme di supremazia dello Stato centrale sugli enti decentrati risponde alla stessa

soprattutto, va sottolineato che la fattispecie in parola appare derogatoria di quella delineata nel comma 1 del medesimo articolo, in forza del quale nell'attribuzione delle funzioni amministrative è sufficiente osservare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per cui andrebbe accuratamente valutata la possibilità di generalizzarla per ricavarne un vincolo da aggiungere a quelli ivi stabiliti.

Similmente, non conclusivi risultano il riconoscimento alle Regioni della facoltà di stringere intese tra di loro *ex art.* 117, comma 5, Cost. e l'introduzione del Consiglio delle autonomie locali, che deve essere previsto dallo statuto regionale ai sensi del comma 4 dell'art. 123 Cost. In entrambi i casi, invero, non si chiama in causa lo Stato, al quale, perciò, l'impianto normativo in oggetto non si applica automaticamente, potendosene anzi ricavare un argomento per sostenere, *a contrario*, l'inesistenza di un analogo impulso nelle relazioni tra centro e periferia<sup>21</sup>.

Restano l'art. 116, comma 3, Cost., in forza del quale i regimi differenziati accordabili alle Regioni ordinarie devono essere approvati con legge statale a seguito di intese tra lo Stato e la Regione interessata, e l'art. 117, comma 5, Cost., che sancisce la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Sono però elementi che da soli non bastano a sostenere in modo incontrovertibile

logica della introduzione di forme volontarie di collaborazione" (P. CARROZZA, *Principio di leale collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 477 ss.). Ed ancora, in una diversa prospettiva, incentrata sulla diversità dei risultati perseguiti tramite le due figure, si pone la dottrina secondo la quale "a) il coordinamento implica che i soggetti eseguano ciascuno un compito loro attribuito da norme giuridiche attraverso un'azione concordata o disegno di coordinamento; b) la collaborazione implica invece che un soggetto aiuti un altro nello svolgimento di un compito proprio di quest'ultimo e ad esso attribuito da norme giuridiche (cooperazione in senso ampio); bb) ovvero che più soggetti realizzino un compito dalla legge loro attribuito congiuntamente per casi ed ipotesi determinate e con la produzione quindi di un risultato comune (cooperazione in senso stretto)" (R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 220). Per un censimento degli utilizzi del vocabolo coordinamento nella Costituzione cfr., infine, F. MERLONI, *op. cit.*, 845, il quale osserva che "c'è un coordinamento tipicamente gerarchico, quello attribuito alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di funzioni informative e conoscitive ('coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale', art. 117, co. 2, lett. r). C'è un coordinamento in materia di finanza pubblica e sistema tributario (art. 117, co. 3). C'è un coordinamento, in funzione di flessibilità (attenuazione del riparto di competenze, in alcune materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, nelle quali però l'interferenza con funzioni regionali è considerata particolarmente rilevante: immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali (art. 118, co. 3))".

<sup>21</sup> Cfr. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, cit., 2.

un ragionamento di stampo sistematico, tenuto conto che essi non riguardano la prassi ordinaria, bensì un evento eccezionale (approvazione o modifica dello statuto), ovvero un processo con una forte proiezione esterna (fase ascendente del diritto comunitario)<sup>22</sup>. E per rinsaldarli in un quadro più convincente non basta il richiamo al comma 1 del nuovo art. 114 Cost., dove lo Stato viene equiparato ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni, perdipiù con l'utilizzo di una locuzione ("La Repubblica è costituita") che, preconizzando un andamento dal basso verso l'alto, sembrerebbe sottintendere la preesistenza delle entità costituenti al risultato della loro unione<sup>23</sup>.

A ridimensionare una simile tesi, peraltro non priva di una sua plausibilità specialmente quando si metta a confronto la formulazione attuale con quella precedente ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"), si evidenzia d'acchito che nel secondo comma del medesimo articolo unicamente gli enti sub statali sono definiti "autonomi", mentre lo Stato continua a rivestire, anche se non si voglia utilizzare la categoria tradizionale della sovranità, una posizione differenziata e, in qualche modo, preminente. Preminenza a conferma della quale vengono richiamati altri passaggi del titolo V riformato, a cominciare dalla competenza legislativa esclusiva sulla definizione dei livelli essenziali delle

<sup>22</sup> Contro l'argomento sistematico anche S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione* (*dir. cost.*), in *Enc. giur.*, 6, il quale sostiene che, "nonostante la presenza di alcuni spunti che si collegano al principio cooperativo, come le forme di intesa, coordinamento e partecipazione tra enti territoriali, in senso orizzontale (art. 117, comma 8, Cost.) e verticale (art. 117, comma 5 e 118, comma 3, Cost.), nel cui novero si fa rientrare anche la competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost., l'analisi complessiva delle disposizioni del nuovo titolo V porta a rifiutare l'idea che la revisione si sia basata su un modello precipuamente cooperativo, dovendo in particolare escludersi la possibilità di generalizzare il riferimento alla leale collaborazione contenuto nell'art. 120, comma 2, Cost. ad ambiti non espressamente contemplati dalla disposizione".

<sup>23</sup> Secondo M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, 1° comma), in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2003, 42-43, il tratto di fondo dell'art. 114 della Costituzione è che "non si assiste alla contrapposizione tra due livelli di governo (quello statale e quello federale) fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative, giurisdizionali) e in cui il livello degli enti locali ha rilievo solo come articolazione interna dello Stato membro. L'art. 114, 1° comma, invece, pone sullo stesso piano l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi, elencandoli, inoltre, a partire da quello più vicino al cittadino, il comune. Sicché, mentre si riconosce pari dignità ai diversi enti territoriali autonomi (...), si riconosce il peso che, pur in uno Stato a regionalizzazione rafforzata, presenta la tradizione municipalista italiana".

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, Cost.) per arrivare al potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost., di cui si è detto subito sopra, ed a quello, *ex art.* 126 Cost., di sciogliere i Consigli regionali oppure di rimuovere il Presidente della Giunta regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale. Con la precisazione che gli enti minori (Comuni, Province e, qualora vengano create, Città metropolitane) si trovano in una condizione di ancor più marcata inferiorità, non disponendo né della potestà legislativa (per cui le loro funzioni, *ex art.* 117, comma 2, lett. p) e 118 Cost., dipenderanno dalle determinazioni dei legislatori centrale e regionale), né della possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale per la tutela delle proprie prerogative (riservata allo Stato ed alle Regioni, in sede di conflitto di attribuzioni e di giudizio sulla legittimità delle leggi)<sup>24</sup>.

Più in generale, pure aderendo alla lettura dell'art. 114 Cost. in discussione non ne deriverebbe automaticamente l'obbligatorietà della leale collaborazione, essendo l'assegnazione del medesimo *status* ad ogni livello territoriale compatibile sia con una logica di tipo cooperativo, sia con un assetto duale, in cui anzi – almeno in una certa misura – si potrebbe piuttosto vedere un presupposto essenziale affinché abbia luogo un proficuo concorso dei differenti interlocutori nel perseguimento dell'interesse collettivo<sup>25</sup>.

### 3. *Gli argomenti ricavabili dai principi fondamentali a sostegno della rilevanza costituzionale della fattispecie*

Nel loro complesso, dunque, i punti di appoggio ravvisati nel vigente titolo V per comporre la figura della leale collaborazione non paiono

<sup>24</sup> In tal senso A. ANZON, *op. ult. cit.*, 2-3 e G. BARONE, *op. cit.*, 340-341.

<sup>25</sup> Infatti, “separazione e collaborazione non costituiscono dei veri contrari o contraddittori in senso formale, ma solo dei principi opposti con una relazione per la quale il primo deve essere sempre presente e il secondo, eventuale, si può affermare solo per una restrizione della portata del primo e non per una sua negazione. In questi termini, trovano conferma le asserzioni (sostanzialmente condivise da tutti gli autori) per le quali la collaborazione fra i due enti deve avvenire solo sulla base di una previa definizione delle competenze e che solo su questa base si ha vera collaborazione. Mentre nessun autore che abbia tenuto in conto i dati giuridici si è spinto ad affermare che il c.d. principio di collaborazione arriverebbe a sostituire alla radice e *in toto* (secondo la formula) il principio di separazione” (A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 2502-2503).

in grado di chiudere definitivamente il dibattito sul rilievo costituzionale della stessa. Anche perché alle obiezioni sopra esposte in un'ottica sincronica se ne aggiunge una che assume, invece, un punto di vista diacronico, adducendo a favore della specialità (e della connessa inidoneità all'estensione semantica) degli elementi da cui viene ricavato il correlato principio la circostanza che esso non sia stato ufficialmente recepito, malgrado all'atto della revisione fosse, ormai da più di un decennio, asserito ed ampiamente applicato nella prassi pur in mancanza di una sua proclamazione formale<sup>26</sup>.

Pertanto, anche dopo le modifiche apportate nel 2001 si continuano ad utilizzare i percorsi argomentativi emersi *ex ante*, dei quali si è effettuata una brevissima sintesi in apertura del paragrafo precedente. Principalmente, sia la Corte Costituzionale, sia la dottrina ripropongono lo schema concettuale sviluppato a partire dall'art. 5 Cost., in forza del quale la leale collaborazione realizzerebbe l'incontro dei distinti valori, ivi sanciti, dell'unità e dell'autonomia, consentendo di conseguire la prima senza pregiudicare la seconda. Solo che sarebbe cambiato il contesto nel quale tale temperamento deve avvenire poiché, mentre nel vecchio scenario – lo si è rimarcato *retro* – la predisposizione di meccanismi collaborativi era una sorta di indennizzo per l'invasione della competenza regionale da parte dello Stato, in quello corrente, specie alla luce del modo in cui è stato riformulato l'art. 114 Cost., l'istituto andrebbe impostato sull'uguaglianza dei cooperanti<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> “Rispetto al passato, in cui pur in mancanza di una base sicura ed esplicita, il principio di leale collaborazione è stato costruito dalla Corte Costituzionale come principio generale di governo dei rapporti tra Stato e Regioni nell'ipotesi di interferenza di competenze, ora la situazione sembrerebbe addirittura peggiorata: proprio il fatto che, in presenza di simile ormai consolidata ed univoca tradizione giurisprudenziale e legislativa, il legislatore costituzionale non l'abbia tradotta in una chiara proclamazione di carattere generale, ma l'abbia recepita solo in ipotesi particolari, induce a concludere che questo legislatore abbia inteso escludere l'esistenza di un criterio del genere, anche implicito” (A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, cit., 2).

<sup>27</sup> “Si ritiene che la maggiore garanzia delle rispettive competenze, che si traduce in maggiore responsabilità del titolare delle stesse, e una più generale considerazione dei rapporti Stato-regioni nel senso della tendenziale equiordinazione (art. 114 cost.) possano rafforzare, a somiglianza di quanto accade negli Stati federali, le tendenze cooperative del modello costituzionale e, con esse, il principio di leale collaborazione”. In altre parole, si ritiene che “la leale collaborazione configuri un corollario del pluralismo delineato all'art. 114. Non vi può essere ‘casa comune’ sotto il cui tetto raccogliere i diversi enti menzionati nell'art. 114 (e le loro competenze interferenti), se non in presenza di una reciproca e leale collaborazione” (P. VERONESI, *op. cit.*, 1043).

Sennonché, l'attitudine dell'art. 5 Cost. a supportare esiti interpretativi tanto netti viene in dubbio se si considera che le due istanze sono giustapposte senza indicare come si debba realizzarne il bilanciamento<sup>28</sup>. Ed in effetti, salvo il limite di non sacrificare integralmente nessuna delle due, il dettato costituzionale risulta compatibile con una gamma diversificata di soluzioni e si accorda sia con una impronta di tipo cooperativo, sia con un approccio duale, che anzi era certamente il più radicato in Assemblea costituente<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> In altri termini, l'art. 5 Cost., “contrapponendo (o coordinando) garanzia dell'unità e indivisibilità della Repubblica e riconoscimento e promozione delle autonomie locali, lascia irrisolti i termini del disegno complessivo, cioè non predetermina, una volta per tutte e secondo un canone univoco, l'equilibrio da instaurare fra momenti di integrazione e autonomia” (S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur Cost.*, 1982, 2424). Parzialmente diversa è, al riguardo, l'opinione di L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, II, Padova, 1995, 380, il quale reputa che l'assunto appena riportato sia “convincente in quanto si tratti di utilizzare l'art. 5 per promuovere le autonomie locali o per far valere gli interessi nazionali senza alterare il disegno costituzionale del Titolo V. Qualora, invece, siano in questione modificazioni più profonde della Costituzione vigente, incidenti sul riparto fra il potere centrale e i poteri locali, l'espansione del principio di autonomia incontra un confine insuperabile nel principio di unità”, che sarebbe essenzialmente da riferire al legislatore costituzionale. In questi termini, si ritiene quindi che l'affermazione dell'art. 5 Cost. abbia essenzialmente un significato politico. “Non statuisce cioè che la Repubblica italiana deve essere considerata o ricostruita come una sotto il profilo giuridico-formale, ma, in maniera più concreta, che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le province e i comuni e quanti altri enti territoriali e istituzionali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica” (C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 69).

<sup>29</sup> In dottrina è ampiamente condivisa l'idea che, “alla Costituente, dominante e determinante risultò la concezione liberal-garantista delle autonomie regionali: le Regioni come limite al potere (dello Stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria” (V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982, 497). Sul punto concorda, tra gli altri, anche M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1317, il quale afferma che, nonostante i costituenti non fossero stati in grado di elaborare un regionalismo chiaro e compiuto, la cifra caratterizzante dell'originario modello costituzionale andava nel senso del regionalismo garantista, il quale “era del resto perfettamente coerente con quel tanto di intenzioni di fondo che un po' tutti i costituenti avevano in comune, quando, dopo l'esperienza autoritaria del fascismo, miravano anche sul piano del rapporto tra Stato ed autonomie territoriali ad arginare i possibili eccessi del potere”.

Sempre a proposito dei principi fondamentali della Costituzione, poi, va altresì menzionato l'orientamento che ricollega la leale collaborazione alla norma programmatica dell'art. 3, comma 2, Cost. sull'uguaglianza sostanziale ed al paradigma dello Stato sociale di cui essa viene ritenuta il principale aggancio costituzionale<sup>30</sup>. L'idea è che, mentre nello Stato di diritto liberale, connotato dal non intervento nella sfera privata (consegnata alla spontanea iniziativa dei singoli nell'esercizio delle libertà individuali loro riconosciute), sarebbe possibile una netta separazione delle autonomie, lo Stato sociale, essendo impegnato a conseguire un tendenziale livellamento della condizione di cittadino sull'intero territorio nazionale non potrebbe prescindere dall'ingresso dell'apparato centrale nella vita dei consociati anche a livello locale<sup>31</sup>. Il che potrebbe av-

<sup>30</sup> Così, di recente, G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, Napoli, 2008, 976-977, quando afferma che "il principio cooperativo potrebbe radicarsi proprio nelle previsioni della Carta fondamentale che strutturano l'ordinamento su basi solidaristiche (art. 2 Cost.) e ne delineano la connotazione 'sociale' (su tutti l'art. 3, co. 2 Cost.)".

<sup>31</sup> Cfr. P. CARROZZA, *Principio di leale collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 476, secondo il quale il modello cooperativo è quella "forma di decentramento che si è sviluppata nel moderno Stato sociale, come evoluzione e, insieme, superamento del modello classico o duale delle relazioni Stato-enti decentrati. Là dove quest'ultimo modello, coevo alla affermazione del costituzionalismo liberale e postulante una concezione 'negativa' e riduttiva dei poteri statali, implica la rigida separazione delle rispettive sfere di azione, il modello cooperativo si afferma quando, nel contesto di una concezione 'interventista' dello Stato nell'economia e nei rapporti sociali, questo ruolo 'interventista' o 'dirigista' viene decisamente assunto dagli Stati centrali, e le esigenze di raccordo-coordinamento fra le sfere di azione finiscono per prevalere su quelle di separazione comunque proprie di ogni forma di decentramento politico su base territoriale". E su questo scenario il fenomeno può essere letto con precipuo riferimento alle evoluzioni del sistema economico ovvero con riguardo alla tipologia di situazioni soggettive da tutelare. Nella prima prospettiva (evoluzioni del sistema economico) si osserva "come la fase del decentramento duale corrisponda al periodo del capitalismo non regolato, ossia un sistema politico dominato dal relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali. Quando invece l'impatto delle concentrazioni industriali e delle organizzazioni sindacali richiede allo Stato di correggere la dinamica delle forze spontanee del mercato e poi di regolarla, anche la forma del decentramento duale entra in crisi e diviene potente l'esigenza di un decentramento cooperativo" (A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, 44). Nella seconda prospettiva (tipologia di situazioni soggettive da tutelare), invece, sarebbero stati "i tragici eventi legati ai due conflitti mondiali, la crescente disuguaglianza sociale nonché una rinnovata attenzione per i diritti inviolabili dell'uomo (specie nella forma dei c.d. 'nuovi' diritti) tra le principali cause che hanno determinato la necessità di una crescente presenza dello Stato centrale a livello territoriale, chiamato non più ad astenersi – come accadeva in passato – quanto piuttosto ad

venire o rafforzandone le funzioni a discapito degli enti minori, ovvero per mezzo di un modulo nel quale sia chiamato ad interagire con gli stessi<sup>32</sup>.

Tuttavia, il concetto di Stato sociale – anche tralasciando il rilievo che sarebbe inutile per il suo eccessivo grado di ambiguità<sup>33</sup> – descrive il ruolo del soggetto pubblico in un determinato modello socio-economico senza dare indicazioni sulle modalità (operative e/o strutturali) attraverso le quali devono essere perseguiti gli obiettivi (di uguaglianza sostanziale) ad esso assegnati. Sicché, dall'eventuale accertamento di costanti nel suo modo di essere (per quanto qui interessa, in ordine al collegamento tra centro e periferia) non è possibile ricavare un vincolo normativo in senso proprio. E del resto, neppure le stesse forme di Stato di stampo più giuridico (ad esempio, quella dello Stato di diritto<sup>34</sup>) sono unanimemente ritenute suscettibili di integrare (o addirittura correggere) le opzioni effettuate in una Costituzione formale per allinearla allo

intervenire per rimuovere le discriminazioni tra cittadini nel godimento di tutta una serie di libertà fondamentali” (S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., 9).

<sup>32</sup> “Negli USA il ‘federalismo duale’ si è prolungato dalla nascita della federazione fino a circa il primo decennio di questo secolo. A partire dalla presidenza di Theodore Roosevelt e soprattutto di Wilson si pongono le basi di un ‘nuovo federalismo’ che, dopo la potente spinta centralistica del *new deal* (1932-1946) e la conseguente reazione anticentralistica (1946-1961), si consolida a partire dagli anni '60 (presidenze Kennedy e Johnson) come una forma equilibrata di ‘federalismo cooperativo’. Nella Germania federale si è avuta una analoga evoluzione. Il modello duale è stato dominante per tutto il primo impero (1871-1919). Poi, dopo una lunga fase di transizione, caratterizzata dapprima dall'impotente tentativo di Weimar e, successivamente, dall'esperienza nazista, si è avuta una ‘restaurazione’ del federalismo anticentralistico, che si è avviato, negli anni '60, verso una solida esperienza di federalismo cooperativo” (A. BALDASSARRE, *op. et loc. cit.*).

<sup>33</sup> “È abbastanza pacificamente riconosciuto che il concetto di ‘stato sociale’ (in tal senso, Klein, Forsthoff, Amirante) è caratterizzato da intrinseca indeterminatezza, elusività, ambiguità. L'affermazione è accentuata – e non senza giustificazione – da chi (Forsthoff, Grewe) a proposito del termine ‘stato sociale’ parla di una ‘formula in bianco priva di contenuto’” (S. FOIS, *Dalla crisi dello “stato di diritto” alla crisi del cosiddetto “stato sociale”*, AA.VV., *La governabilità delle società industriali*, a cura di N. Matteucci, Bologna, 1984, 83. Sul punto anche M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977, 141 ss.

<sup>34</sup> “È vero che, nel bagaglio di nozioni accumulate nei secoli sulla nostra area tematica, si ritrovano anche definizioni di ‘forme di Stato’ puramente, o prevalentemente, giuridiche: ad es, per ricordare la più famosa di tali formule, e cioè ‘Stato di diritto’, non c'è dubbio che, al di là delle oscillazioni e dei contrasti sulla ‘esatta’ definizione di tale formula, essa viene costruita intorno ad una caratteristica squisitamente giuridica qual è il rapporto tra esercizio del potere e disciplina giuridica di tale esercizio” (G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, 11).

schema ideale in esse incorporato, essendo astrazioni elaborate a partire da uno o più ordinamenti concreti, che perciò rappresentano un *posterius* e non un *prius* del dato positivo<sup>35</sup>.

In breve, nessuna delle dimostrazioni sull'esistenza di un principio costituzionale di leale collaborazione si rivela conclusiva. Tant'è che, a prescindere da qualunque tentativo di rinvenirne una giustificazione testuale, si è parlato di un'esigenza di sistema, reputandolo un fattore essenziale per il funzionamento degli ordinamenti pluralistici contemporanei, nei quali occorre sincronizzare l'azione di molteplici attori istituzionali<sup>36</sup>. Ma nemmeno in una proiezione del genere si perviene ad un esito non controvertibile, dal momento che si pone l'accento su di una circostanza fattuale, dalla quale non discendono tanto regole propriamente cogenti, quanto piuttosto accomodamenti (più o meno) spontanei ed in linea di massima estranei all'orizzonte tradizionale del giurista<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> C. MORTATI, voce *Diritto costituzionale (nozione e caratteri)*, in *Enc. dir.*, 955, esclude un utilizzo del genere delle forme di governo (ma il discorso potrebbe essere riferito anche alle forme di Stato) in quanto esse, "derivando da un procedimento astrattivo che isola nei fatti o atti considerati le parti ritenute essenziali da altre che tali non si ritengono, possono condurre a pregiudicare l'esatta comprensione degli istituti da interpretare, comprensione che si rende possibile solo a patto di tenere presenti e di ben valutare proprio gli elementi che la teoria generale aveva escluso dalla sua considerazione". *Contra*, invece, L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 634, il quale sostiene che "la costruzione per tipi non serve ad uno scopo meramente conoscitivo (sul piano della sociologia o della scienza politica), ma tende a 'riempire le formule adottate dai framers della Costituzione italiana o di altre costituzioni'".

<sup>36</sup> F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e rimaterializzazione delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1188. Cfr. pure P. VERONESI, *op. cit.*, 1044 e R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 6, quando, con riferimento però alla leale collaborazione interorganica, afferma che "non vi sono sistemi di governo che si basano sulla collaborazione tra gli organi costituzionali e sistemi che invece la ignorano. Solo i 'modellini' delle forme di governo (...), impegnati a disegnare gli ingranaggi, ignorano la collaborazione interorganica, il grasso che quegli ingranaggi fa scorrere".

<sup>37</sup> Anzi, l'eventualità di una regolamentazione viene talora vista con sfavore. Cfr. R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, cit., 701, dove si constata che "il sistema delle Conferenze ha sperimentato prassi che hanno risposto alla forte domanda di coordinamento politico tra diversi livelli di governo. Esse forse hanno bisogno di un consolidamento normativo, anche se però non è facile ancora individuare in quale direzione esso debba operare. Confesso che, soddisfatto del risultato di poter concludere che non è in una riforma costituzionale che si debba ricercare la risposta al problema, non sono però riuscito a trovare molto che debba essere oggetto di un intervento legislativo, di una norma giuridica".

#### 4. Principio di leale collaborazione intersoggettiva ed esercizio delle funzioni pubbliche

Conclusa l'analisi sul fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, si possono ora svolgere alcune riflessioni circa i suoi effetti sulle funzioni pubbliche fondamentali, indirizzando lo sguardo su quella esecutivo/amministrativa e su quella legislativa, non essendo la giurisdizione, associata alle prime due nella teoria classica della separazione dei poteri, solitamente esaminata sotto il profilo *de quo*. Infatti, da un lato, essa appartiene in esclusiva allo Stato e si presta meno degli ambiti di cui sono contitolari Regioni ed enti locali ad originare interferenze e sovrapposizioni, dall'altro lato, essendo tenuta ad applicare la legge tendenzialmente senza disporre di alcun margine di discrezionalità (fatta salva quella "interpretativa", quando sussista), non dovrebbe lasciare aperti molti spazi per la ricerca di una mediazione collaborativa<sup>38</sup>.

Posto ciò, la sede naturale della cooperazione è senza dubbio l'amministrazione, relativamente alla quale il coinvolgimento delle Regioni nell'azione esecutiva dello Stato ha storicamente costituito – lo si è ac-

<sup>38</sup> Comunque, sia pure in un numero limitato di casi, la Corte è stata chiamata a decidere su conflitti di attribuzione tra potere giurisdizionale e autonomie territoriali e sebbene al riguardo non sia stato per ora chiamato in causa il principio di leale collaborazione non si può escludere che ciò accada in futuro in analogia a quanto è avvenuto nei rapporti (interorganici) tra poteri dello Stato. Più specificamente, la relativa giurisprudenza si divide essenzialmente in due filoni. Il primo riguarda l'immunità riconosciuta ai consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni dall'art. 122, comma 4, Cost., relativamente al quale il giudice di costituzionalità ha costantemente ribadito che l'identità formale del suo enunciato con quello dell'art. 68, primo comma "non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità" (*ex multis*, sentenza 10 luglio 2007, n. 301), sicché non si estende alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere. Il secondo filone attiene, invece, all'ipotesi che un esercizio non corretto della giurisdizione si risolva in una menomazione dei poteri delle autonomie territoriali e sul punto si è precisato che "contro gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni; non vale il conflitto di attribuzione. A ritenere diversamente, il giudizio presso la Corte costituzionale si trasformerebbe inammissibilmente in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale". Viceversa, il rimedio è considerato esperibile "quando sia contestata radicalmente la conducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente" (sentenza 11 febbraio 1999, n. 27).

cennato sopra – una sorta di risarcimento per l’erosione di competenze altrimenti loro spettanti. Più nel dettaglio, essa riguarda l’esercizio dei compiti attualmente attribuiti dal legislatore (statale o regionale<sup>39</sup>) ex art. 118 Cost. secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali risultano certamente più compatibili con una logica di integrazione del vecchio principio del parallelismo (con l’elenco delle materie di competenza legislativa concorrente), ritenuto sintomatico di un approccio marcatamente duale atteso che procedeva direttamente al riparto, *a priori* ed in via definitiva<sup>40</sup>. Dopodiché, in base al principio di legalità le relative regole di condotta sono stabilite dalla legge (astrattamente, statale o regionale, nella sostanza, quasi unicamente del primo

<sup>39</sup> Sulla divisione dei compiti tra il legislatore statale e quello regionale, L. TORCHIA, “Concorrenza” tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, 648-649, dove si osserva che se le competenze “sono abbastanza chiaramente discernibili nelle materie di potestà esclusiva statale e, con qualche problema in più, nelle materie di legislazione esclusiva regionale, il loro oggetto e la loro misura sono assai meno facilmente determinabili nelle materie di legislazione concorrente. Anche ad ammettere, infatti, che la determinazione dei principi fondamentali possa essere estesa sino alla indicazione di criteri e regole generali per l’allocazione delle funzioni amministrative o di regole per il loro esercizio, essa non può certo giungere alla diretta e unilaterale allocazione delle funzioni singolarmente e puntualmente prese”. In particolare, “la ‘concorrenza’ tra legge statale e legge regionale sembrerebbe incompleta e insufficiente in relazione ad una questione fondamentale, e cioè la determinazione delle funzioni amministrative dell’amministrazione statale, che non può essere rimessa unilateralmente né alla legge statale, né alla legge regionale, ma richiede una decisione congiunta e condivisa sia quanto alla titolarità sia quanto ai modi di esercizio delle funzioni”.

<sup>40</sup> Sul collegamento tra i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione cfr. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit., 583-584, il quale afferma che l’utilizzazione del secondo “in funzione della negoziabilità delle competenze regionali rappresenta (...) una novità nella giurisprudenza costituzionale. E negli stessi termini si esprime anche A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2801, quando rileva che, “sullo sfondo del principio della sussidiarietà, la regolazione dei rapporti fra i due enti tramite un principio di leale collaborazione può oltrepassare la definizione delle modalità di esercizio delle competenze e individuare la stessa titolarità delle funzioni”. Ciò, tuttavia, con la precisazione che “la relazione fra il principio di sussidiarietà e il principio di collaborazione non è di tipo logico linguistico, vale a dire che non si evince dal significato dei concetti con i quali essi sono enunciati. Neppure sotto il profilo pragmatico emergono argomenti stringenti per affermare che la (leale) collaborazione sia un necessario derivato del principio di sussidiarietà, nel senso che ove si debba applicare l’uno si debba applicare anche l’altro. In realtà, il collegamento fra i due principi è frutto di una specifica volontà legislativa (di livello costituzionale) esplicitata dal suo interprete privilegiato (la Corte Costituzionale) e avallata dalla dottrina” (nt. 4).

tipo), sulla quale si prefigura un controllo della Corte Costituzionale<sup>41</sup> sia sulla congruità dei meccanismi di raccordo attraverso un giudizio di legittimità condotto utilizzando i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza<sup>42</sup>, sia sull'esperienza che se ne faccia attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni.

Per contro, la dottrina prevalente ritiene il principio di leale collaborazione inapplicabile all'attività legislativa sul presupposto che, come per quella amministrativa, a sancirlo dovrebbe essere la legge ordinaria, mentre invece il procedimento legislativo potrebbe essere limitato soltanto da una fonte superprimaria<sup>43</sup>. Ma se si ammette la rilevanza costituzionale della fattispecie, l'obiezione perde mordente, ben potendo un precetto inespresso affiancare quelli espressi in ordine alla produzione delle leggi<sup>44</sup>, a meno di non credere che si sia davanti ad una norma destinata

<sup>41</sup> Osserva A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., 138 che "conseguenza puntuale della affermazione del valore costituzionale del principio cooperativo era la sua giustiziabilità davanti alla Corte".

<sup>42</sup> Sull'utilizzo dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza nei giudizi di legittimità incentrati sul principio di leale collaborazione cfr S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. Cost.*, 2003, 261, il quale sottolinea che "mentre fin dall'inizio il principio di leale collaborazione ha assunto nella giurisprudenza costituzionale il rilievo di un principio costituzionale ricavabile per implicito dal complesso delle disposizioni in materia di ordinamento regionale, il criterio di proporzionalità si presenta, piuttosto, come una componente tecnica o strumentale dei processi argomentativi esplicitati nelle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale".

<sup>43</sup> In tal senso, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, 2002, 1172, il quale evidenzia come nella sentenza 28 dicembre 2001, n. 437 "la Corte si rivolga al legislatore e alle autonomie locali a sottolineare l'impossibilità di andare oltre a quanto disposto dalla legislazione ordinaria se non con un'apposita riforma della Costituzione, l'unico strumento in grado di articolare il principio di leale collaborazione sul piano legislativo in modo da farne un parametro di controllo della legittimità delle leggi nazionali". Più in particolare, secondo F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 2007, 968, "deve respingersi l'idea che dalla costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione possano trovare ingresso modifiche implicite al procedimento legislativo che è (e resta) tipizzato (...). In un ordinamento caratterizzato dalla centralità della Costituzione rigida le modifiche implicite dello stesso testo costituzionale devono essere oggetto di una verifica molto scrupolosa in ragione del loro scollamento rispetto al formalismo di cui è ammantato il procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 Cost."

<sup>44</sup> Ed in effetti, nella recente sentenza 2 febbraio 2011, n. 33 la Corte sembrerebbe aver compiuto un passo avanti rispetto alla sentenza n. 437 del 2011 citata alla nota pre-

a rimanere inefficace in mancanza di una *interpositio legislatoris* finalizzata ad attuarla ed insuscettibile di essere assunta, di per sé, a parametro del sindacato del giudice di costituzionalità.

Pure alla luce del suo ampio spettro di incidenza potenziale va peraltro evidenziato che il contenuto precettivo della leale collaborazione è largamente indeterminato<sup>45</sup>, cosicché, nell'applicarlo, alla Corte Costituzionale parrebbero imporsi ragionamenti caratterizzati da un'ampia libertà di apprezzamento, spesso accompagnata da un'inclinazione politica non completamente in linea con l'attitudine giurisdizionale del giudice delle leggi<sup>46</sup>. E nonostante tale rischio sussista per qualsiasi clausola

cedente nella misura in cui ritiene che la mancata acquisizione del parere della conferenza unificata in sede di adozione del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99) dovrebbe essere valutata non solo con riferimento alla violazione dell'art. 76 Cost. in quanto prevista nella legge di delega, ma anche del principio di leale collaborazione di cui viene ritenuta espressione (punto 5.5 delle considerazioni in diritto). Al riguardo, si veda A. DAINESI, *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), in *Giur. it.*, 2011, 1509 ss.

<sup>45</sup> Della stessa possibilità di riconoscere carattere precettivo al principio in questione dubita R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, cit., 703-704, sulla base della notazione che "si possono regolare o vietare separazioni o divorzi, ma non si può per legge imporre ai coniugi di amarsi: allo stesso modo si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente".

<sup>46</sup> Così, già nel periodo preriforma, F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 387, il quale rilevava come la Corte tendesse ad occupare, "per necessità o per scelta, lo spazio lasciato di fatto libero dal Parlamento in sede di controllo di merito sull'autonomia regionale" facendo presente come "una eccessiva dilatazione dei profili interpretativi insiti nei poteri riconosciuti alla Corte, seppure dettata talora da esigenze imprescindibili e da contingenti esigenze dell'ordinamento, non potesse rappresentare una soluzione effettiva e soddisfacente, soprattutto nel lungo periodo, per i molti nodi politici emergenti nei vari settori e qui, segnatamente, in quello dei rapporti tra lo Stato e le autonomie". Sul punto, si veda altresì P. CARROZZA, *Principio di leale collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 485, il quale sostiene che l'utilizzo del parametro della leale collaborazione comporta il passaggio "da un sistema basato sulla logica garantistica della azionabilità in sede di giurisdizione costituzionale delle norme sostanziali volte a definire l'ambito materiale delle sfere di competenza (...) ad un sistema in cui oggetto di protezione sono non più o non tanto le norme sulla definizione delle competenze o i rapporti di concorrenza nor-

generale<sup>47</sup>, c'è da chiedersi se sia corretto aggiungerne in via interpretativa altre a quelle già inserite in Costituzione, non essendo risolutivo per correggere l'anomalia in parola l'ausilio dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità, i quali, per certi versi, pongono lo stesso tipo di problemi<sup>48</sup>.

Vale a dire che il baricentro dell'ordinamento si allontana dagli organi democraticamente legittimati, i quali – giacché le scelte non hanno più un'imputazione univoca, ma devono essere oggetto di negoziato – si affrancano inoltre dai meccanismi della responsabilità politica, e cioè dal principale canale di connessione tra governati e governanti nelle moderne democrazie<sup>49</sup>. Tutto ciò con l'ulteriore constatazione che, nel contem-

mativa, ma quelle stesse garanzie procedurali che (...) sembrano costituire l'ineliminabile essenza del modello cooperativo di decentramento. In altre parole, la giurisdizione costituzionale diventa l'arbitro dell'equilibrio tra strumenti di supremazia e strumenti di collaborazione, tra spinta alla centralizzazione insita nelle varie forme di cooperazione e spinta riequilibratrice alla partecipazione degli enti decentrati alla formazione degli indirizzi dello Stato centrale".

<sup>47</sup> Sul concetto di 'clausole generali' e con specifico riferimento alla possibile dimensione costituzionale di esse si veda, da ultimo, F. PEDRINI, *Clausole generali e Costituzione: osservazioni introduttive*, in *Quad. Cost.*, 2012, 285 ss.

<sup>48</sup> Rileva A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., 144, che "l'enunciazione del criterio di proporzionalità quale metro di valutazione dei meccanismi collaborativi era in astratto indubbiamente inappuntabile e coerente; quando si passava all'applicazione pratica però esso poneva, nei singoli casi, problemi tutt'altro che semplici e permetteva di pervenire a soluzioni largamente opinabili, come sempre, del resto, quando si faccia affidamento sul solo controllo di ragionevolezza ancorato per di più a parametri così sfuggenti e non assistito dall'elaborazione di criteri di giudizio sufficientemente meditati o esplicitati". Nel medesimo senso anche S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, cit., 262, il quale pone l'accento sul rischio che il ragionamento della Corte finisca per diventare autoreferenziale "nella misura in cui giustifica la compressione delle attribuzioni della Regione non con elementi desunti *aliunde* per misurarne la congruità e proporzione, ma con quel principio di collaborazione di cui, a sua volta, spetta alla Corte di valutare l'adeguata utilizzazione nel caso di specie".

<sup>49</sup> "Il costituzionalismo multilivello finisce per accantonare il problema della legittimazione democratica, non avvertendo – fra l'altro – che la diluizione dei centri e delle procedure di decisione impedisce una precisa imputazione di responsabilità e l'esercizio dei poteri (sanzionatori e di controllo) dei governati. Esso, per un verso, opera una ridislocazione dei poteri decisionali in favore di istanze politicamente irresponsabili (le autorità tecniche: le Corti); per l'altro, consente un infinito rinvio delle responsabilità politiche: se tutti i livelli sono parimenti responsabili, allora nessuno è, di per sé, responsabile" (M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit., 1667). Sul tema della responsabilità politica, G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, *passim* e sul collegamento con la forma di Stato democratica spec. 71, dove si pone

po, la giurisdizione di costituzionalità rinuncia ad assolvere i propri compiti canonici, come accade quando il rinvio alla leale collaborazione serve per risolvere le controversie sul concorso di competenze legislative non attraverso la definizione del significato delle materie dell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost., bensì prevedendo una sorta di compensazione a vantaggio del soggetto penalizzato (normalmente, le Regioni)<sup>50</sup>. Con in più la controindicazione di complicare il funzionamento della macchina burocratica nella misura in cui le procedure di concertazione ne compromettono l'efficienza e l'economicità<sup>51</sup>.

Nondimeno, le obiezioni ora avanzate sottintendono un approccio formale/strutturale che assume la netta indipendenza della scienza giuridica da altre discipline ad essa contigue (*in primis*, la sociologia), lasciando fuori dal proprio angolo visuale tutto quanto non attenga alla dimensione strettamente normativa e potrebbero essere giudicate non pertinenti laddove ci si ponesse in una traiettoria metodologico-culturale diversa. Tanto più che massimamente nella ricostruzione dei principi impliciti l'assenza di riscontri letterali sembrerebbe fatalmente amplificare la rilevanza delle convinzioni personali dell'interprete<sup>52</sup>.

in luce che "l'idea generica di responsabilità dei governanti verso altri uomini deriva ed è inscindibile dalla convinzione secondo cui il potere politico deriva da quegli stessi uomini (per usare un modo di esprimersi volutamente ampio e generico). Nella società moderna peraltro questa idea generica di derivazione del potere politico da altri si traduce in una ideologia ben più precisa, nell'ideologia democratica, la quale afferma che i detentori del potere politico derivano la loro investitura da tutto il popolo e quindi rispondono a tutto il popolo".

<sup>50</sup> Più nel dettaglio, "si assiste sostanzialmente alla *rinuncia*, da parte del giudice costituzionale, a risolvere i fenomeni esaminati in relazione alla definizione del campo materiale. (...) Il giudice costituzionale non sembra considerare il problema della connessione come una questione ermeneutica e sistematica, da risolvere in base al diritto costituzionale positivo (...); piuttosto, sembra compiere a monte una scelta di segno opposto" (S. MANGIAMELI, *op. cit.*, 7-8). In altre parole, "il giudice costituzionale ha eluso pragmaticamente il problema del riconoscimento costituzionale, nel nuovo regime, del principio di leale collaborazione, limitandosi a darne per scontata l'esistenza e la perdurante garanzia in Costituzione, ed ha spesso affidato a tale strumento il compito di definire in concreto la linea di distinzione tra competenze costituzionali statali e regionali, compito che, in definitiva e in condizioni fisiologiche del sistema, spetterebbe ad esso stesso di assolvere una volta che ne è investito, e che non potrebbe essere rimesso *in toto* alla contrattazione tra le parti e alle virtù magiche delle procedure collaborative" (A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, cit, 190).

<sup>51</sup> Un accenno in proposito in S. MANGIAMELI, *op. cit.*, 8.

<sup>52</sup> In argomento S. BARTOLE, voce *Principi del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, 525, secondo il quale "anche a voler privilegiare il metodo della progressiva astrazione genera-

In proposito, si è già accennato al nesso tra leale collaborazione e costituzionalismo multilivello, al quale si riconnette una speciale attenzione ai risvolti sociologici del pluralismo autonomistico. Attenzione rinvenibile, ad esempio, nell'argomento della necessità sistemica della leale collaborazione, che costituisce il punto di arrivo del percorso volto a dimostrare il carattere costituzionale del corrispondente obbligo, rivelandone insieme la matrice essenzialmente funzionalistica<sup>53</sup> – giacché solo se il diritto viene investito di una funzione le sue modalità espressive possono divenire necessitate – e conducendo ad investire l'autorità giudiziaria della prerogativa di ricercare la soluzione più adeguata ad ogni caso concreto a scapito della priorità della legge (e delle assemblee legislative) tipica del positivismo legalista<sup>54</sup>.

Ovviamente, l'economia del presente lavoro non consente di sviluppare questo ulteriore tratto dell'indagine. Ci si limita, quindi, a segnalare che la visione da ultimo prospettata, pur riscuotendo il consenso di ampie aree della letteratura specialistica nell'attuale fase storica, non è affatto pacifica ed anzi è stata anche di recente sottoposta a penetranti critiche<sup>55</sup>. Di conseguenza, il dibattito rimane perlomeno aperto, collocan-

lizzatrice si finisce per dover concludere che alle varie tappe del procedimento di individuazione dei principi corrispondono scelte che sono il frutto di una larga discrezionalità. Come la base di partenza può essere contenuta e ristretta, purché l'interprete sia in grado di assegnare ad essa, argomentatamente, una rilevanza generale, tale da situarla al centro dei fatti intraordinamentali e, quindi, da sottrarla alla periferia del quadro di riferimento dallo stesso interprete accettato, così il peso delle menzionate opzioni assiologiche ed intellettuali si fa anche sentire nella fase di determinazione del contenuto del principio, cioè della definizione del concreto significato da assegnare ad esso”.

<sup>53</sup> In particolare, la funzione attribuita al diritto sembrerebbe essere quella integrativa delle differenti componenti del pluralismo autonomistico.

<sup>54</sup> In questa prospettiva, “le questioni di metodo sono questioni di potere e le questioni di metodo sono questioni costituzionali. La discussione sui metodi scoppiata ora con grande ritardo è cioè una nascosta *lotta di potere*. È in gioco la ripartizione del potere tra il legislativo e il giudiziario. Questa è la questione centrale del vincolo della legge” (B. RÜTHERS, *Vincolo della legge o libera scelta del metodo? Ipotesi per una discussione*, in *Criminalia*, 2007, 124). Sul tema del positivismo giuridico la letteratura è sterminata e ci si limita quindi a segnalare, anche per le indicazioni bibliografiche ivi rinvenibili, la polemica tra Riccardo Guastini ed Antonio Baldassarre sviluppata attraverso i saggi A. BALDASSARRE, *Miseria del positivismo giuridico*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, 201 ss.; R. GUASTINI, *Sostiene Baldassarre*, in *Giur. Cost.*, 2007, 1373 ss.; A. BALDASSARRE, *Una risposta a Guastini*, in *Giur. Cost.*, 2007, 3251 ss. (gli ultimi due dei quali consultabili pure sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

<sup>55</sup> La problematica è ampiamente analizzata in A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione*, Torino, 2011, spec., per quanto concerne la critica delle posizioni funzionali-

dosi in un orizzonte teorico per la verità non sempre chiaramente percepito sebbene molto probabilmente condizioni la stessa possibilità di un confronto produttivo tra le differenti impostazioni.

ste di tipo integrazionista, 916 ss. In tale sede – all’interno di un ragionamento molto articolato che qui non si può evidentemente riprodurre –, si rileva, in primo luogo, che “il concetto di funzione quale paradigma ottimale di spiegazione dei fenomeni giuridici parrebbe prestarsi a non inconsistenti rilievi critico-problematici *anche se utilizzato in ambito (giuridico-)sociologico* (ossia nel suo *habitat* originario)”. “Il pericolo parrebbe costituito da un lato dal fatto che non venga chiarito a sufficienza *in che cosa esattamente consistano* le funzioni che si predicherebbero proprie dei vari sistemi (o meccanismi) sociali, dall’altro lato dal fatto che non si specifichi in modo esaustivo *a quali condizioni operino* le funzioni precedentemente assunte a ipotesi di auto-regolazione del sistema”. Ed ancora, si mette in dubbio “la stessa possibilità d’individuare utilmente un’*unica* funzione del diritto (*assorbente* di o *prevalente* su tutte le altre)” come invece sembrerebbero presupporre i sostenitori della funzione integratrice, negando altresì che esistano solo funzioni positive. Ma se tutto ciò già di per sé sconsiglierebbe l’esportazione di categorie sociologiche nel territorio della scienza giuridica, l’obiezione di fondo che viene sviluppata al riguardo si colloca nell’ottica della distinzione tra sociologia e scienza del diritto. Infatti, posto che il sociologo ed il giurista hanno in comune il problema del rapporto tra regola e comportamento, “il sociologo usa le regole di comportamento che trova sulla propria strada [ossia le regole (giuridiche) ‘sociologicamente intese’] per spiegare perché certi individui si comportano in un certo modo, adopera cioè le regole come una delle variabili del procedimento esplicativo ed eventualmente predittivo cui mira; il giurista usa le stesse regole [*rectius*, le *proprie* regole giuridiche, ossia quelle desunte da un’analisi formale dell’ordinamento] per qualificare i comportamenti come leciti o illeciti, cioè per stabilire perché ci si *debba comportare* in un modo piuttosto che in un altro” (così citando N. BOBBIO, *Diritto e scienze sociali*, in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, 57 s.).