

STEFANO AGOSTA

**DALLA LEALE COLLABORAZIONE ALLA
TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI (E
RITORNO): *IL CERCHIO CHE SI CHIUDE*
NELL'ESPERIENZA REGIONALE SICILIANA***

SOMMARIO: SEZIONE PRIMA: *ORDINE E DISORDINI* DELLA LEALE COLLABORAZIONE SICILIANA NEL MODELLO E NELLA PRASSI. – 1. La leale collaborazione Stato-Regione siciliana nel modello statutario ... – 2. ... ed il suo inveroamento nella giurisprudenza costituzionale. – 3. La novella del Titolo V della Costituzione e le sue ricadute sul diritto vivente giurisprudenziale. – SEZIONE SECONDA: LE FORME ESPRESSIVE DELLA LEALE COOPERAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA NEGLI «ORGANI» E NEGLI «ATTI». – 1. Le forme della collaborazione «per organi» (con speciale riguardo alla partecipazione del Presidente della Regione siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri) – 2. La nutrita progenie della leale cooperazione «per atti» (in un'ideale scala ad intensità progressivamente crescente). – 3. (*Segue*): la persistente confusione gravante sull'intesa tra Stato e Regione e le sue inevitabili conseguenze sulla tradizionale ripartizione tra intese «forti» e «deboli». – SEZIONE TERZA: L'UNIFORME RICONOSCIMENTO E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

* In corso di pubblicazione in *Nuove aut.*, 2012.

NELL'ESPERIENZA SICILIANA TRA FIGURINO E GIURISPRUDENZA. – 1. Il *totem* dell'uniformità regionale in materia di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali tra modello ed esperienza. – 2. (*Segue*): la generale applicazione del canone di prevalenza e le competenze statali trasversali nella peculiare prassi siciliana. – 3. (*Segue*): lo sforzo giurisprudenziale di definire dei criteri sufficientemente stabili per l'esercizio di esse nella pratica concreta. – SEZIONE QUARTA: LE POTENZIALITÀ DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA IN VISTA DI UN PIÙ UNIFORME GODIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI – 1. L'esigenza di uno *strict scrutiny* della Corte costituzionale sulle leggi statali espressive dei L.E.P. e le difficoltà ad esso fisiologicamente connaturate. – 2. *Il cerchio che si chiude*: il rafforzamento della leale cooperazione con la Regione siciliana in vista del migliore raggiungimento dell'obiettivo dell'uniformità dei diritti (e, *in limine*, della tutela della dignità umana).

SEZIONE PRIMA:

ORDINE E DISORDINI DELLA LEALE COLLABORAZIONE SICILIANA NEL MODELLO E NELLA PRASSI

1. *La leale collaborazione Stato-Regione siciliana nel modello statutario.* - Venuto per primo alla luce rispetto a quello “cooperativo”, il regionalismo di tipo “garantista” com'è noto esprime – già assai prima dell'approvazione della Carta fondamentale, proprio nello Statuto siciliano – l'originaria preoccupazione di salvaguardare nella maniera migliore possibile la sfera delle competenze legislative ed amministrative delle

Regioni (*ivi* comprese quelle a statuto speciale)¹: semplificando molto, l'ispirazione di fondo era quella di ritenere la sfera regionale di fatto "impermeabile" agli atti dello Stato, pur essendo ovviamente la Regione tenuta a rispettare – in occasione dell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite – alcuni di tali atti, a garanzia del bene indisponibile dell'unità-indivisibilità della Repubblica; era entro questo recinto chiuso, a stare a questa tradizionale impostazione, che l'ente regionale poteva dunque pienamente realizzare la propria autonomia, tendenzialmente intesa come "politica" (perfino in contrasto con l'indirizzo politico statale)² nonché difenderla a spada tratta innanzi al giudice costituzionale. Cionondimeno, nel volgere di pochi anni, il figurino costituzionale tratteggiato a partire dal 1948 non solo si è rivelato assolutamente inadeguato a scaricare la crescente pressione tra potere centrale e le rinvigorite autonomie territoriali ma, addirittura, non faceva che amplificarne gli effetti: col che, nella perdurante assenza di qualsivoglia riforma costituzionale del preesistente

1 In oggetto, ad esempio, A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in www.federalismi.it; T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in www.astridonline.it.

2 Così, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1952, 112 ss. ma v., pure, M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.; ID., *Autonomia pubblica (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 356 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., ora in *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss.

Titolo V, le crescenti esigenze di collaborazione emerse in Costituzione materiale si sono, loro malgrado, trovate costrette a ripiegare lungo l'alternativo percorso della sperimentazione nella prassi giurisprudenziale e legislativa, soppiantando l'originario schema della separazione con quello che configura invece, come reciprocamente integrate, le competenze di Stato e Regioni (e gli atti che ne sono esercizio).

Volendo sintetizzare al massimo può, allora, dirsi che l'opposto modello del c.d. regionalismo collaborativo s'ispira dunque alla, radicalmente diversa e dirompente, intuizione per cui centro e periferie – per l'appunto in spirito di “leale cooperazione” – debbano reciprocamente concorrere all'esercizio delle rispettive funzioni, potendosi in tal senso configurare una collaborazione di tipo “ascendente” (che si ha, cioè, da parte delle Regioni verso lo Stato) ed una “discendente” (vale a dire, da quello verso queste): mentre, tuttavia, la prima “forma” di cooperazione prende usualmente corpo in talune sedi istituzionali e mediante procedure in parte confezionate dalla Carta fondamentale e, in più larga misura, dagli statuti e le rispettive norme di attuazione (raccordi c.d. per organi), la seconda pare normalmente manifestarsi invece attraverso una serie di collegamenti di tipo procedimentale (raccordi c.d. per atti). Nell'uno versante, come nell'altro, una sintesi tra le antagoniste forze di accentramento e quelle di decentramento va comunque ricercata, unità ed autonomia non essendo espressione di valori contrapposti bensì del medesimo riguardato da diversi

punti di vista: l'unità, insomma, «è *nell'*autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa, così come, circolarmente, l'autonomia ha un senso solo *nell'*unità, un senso che si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'ordinamento»³.

Tra le tante utilmente impiegabili per descriverla, dunque, quella della vera e propria “fucina costituzionale” *ante litteram* è senz'altro la metafora che, assai meglio di altre, pare tratteggiare – ed efficacemente sintetizzare – l'esperienza regionale siciliana, se riguardata almeno dallo specialissimo angolo visuale adottato dal presente contributo: è proprio sul piano dei suddetti rapporti intersoggettivi, difatti, che il “volto” dello Statuto siciliano del '46 non si mostra solo nelle sue sembianze – maggiormente comuni e note – di più saliente, genuina e risalente rivendicazione di autonomia regionale che l'esperienza repubblicana italiana abbia *ab origine*

³ Così, efficacemente, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 117. Il problema che, casomai, si pone – cui, in questa sede, è solo possibile accennare – è tradizionalmente quello di decentrare, ovvero di articolare *pluralisticamente*, la struttura centrale dello Stato, con lo stabile incardinamento in essa dei rappresentanti provenienti dalle Regioni: in mancanza dunque di una (pur lungamente auspicata ma sin qui mai realizzata) riforma della seconda Camera “in senso regionale”, anche la previsione *ex art.* 11, l. cost. n. 3/2001, di un'eventuale partecipazione delle Regioni e degli altri enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali pare, obiettivamente, ben poca cosa.

conosciuto⁴ ovvero di primissima, vera, individuazione dei limiti alla nascita potestà legislativa regionale⁵ (e nemmeno, o non solamente, di pionieristico esperimento di “ingegneria costituzionale”)⁶ ma, soprattutto, esibisce la egualmente prima ed embrionale “emersione” della leale collaborazione nel nostro ordinamento⁷.

In disparte la centralità dell’iniziale ruolo giocato dal diritto statutario siciliano (e la funzione integrativo/sussidiaria di esso a partire dal 2001

4 ... al punto che, in seno alla stessa Costituente, pure i partiti più diffidenti ed ostili al disegno regionalista (come le sinistre) non ritenevano più *politicamente* possibile revocare le Carte statutarie già all’epoca adottate da Sicilia e Valle d’Aosta: in oggetto, ad esempio, i contributi di AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, Milano 1976, part. 366 (ma v. pure F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, Bologna 1975, 225 ss.).

5 Così, ad esempio, il notissimo art. 14 St. SI, laddove riconosce la potestà piena della Regione Siciliana «senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

6 In tal senso, le prime, dense, riflessioni in ordine alla natura costituzionale dell’ente, rispettivamente, di F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull’«autonomia finanziaria» delle Regioni e sull’esperienza siciliana*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1949, 252, e G. GUARINO, *Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario*, in *Foro it.*, 1952, I, 1503.

7 ... per mutuare l’espressione di 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. (non per caso, peraltro, l’esigenza di raccordi Stato-Regione venendo alla luce contestualmente alla nascita della prima delimitazione della potestà legislativa regionale).

assolta dal *diritto vigente* del novellato Titolo V della Costituzione)⁸ è tuttavia da ascrivere a decenni di *diritto vivente* della giurisprudenza costituzionale il non semplice compito di aver delineato un nuovo modello di rapporti collaborativi tra la Regione Siciliana e lo Stato centrale: è sull'un piano (del *diritto vigente*) e sull'altro (di quello *vivente*) che, quindi, converrà adesso soffermare più specificamente l'attenzione. Quasi inutile a questo punto dire che, per mettere un *minimum* di *ordine* tra gli istituti della leale collaborazione, riguardati almeno dalla specifica prospettiva della disciplina siciliana, bisogna darne logicamente e cronologicamente per presupposto l'originario, endemico, *disordine*: nel senso, cioè, di rimarcare come il progressivo affioramento della leale cooperazione, nelle sue mutevoli e variegate espressioni, sia preliminarmente avvenuto nel *diritto vigente* in modo assolutamente occasionalistico ed incerto, al di fuori di qualsivoglia logica sistematica⁹, eppure già nel più ampio contesto di una lettura, non separata ma, integrata delle competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale (appunto, le uniche *ab initio* operanti)¹⁰.

8 ... nel senso, cioè, di colmare gli eventuali "vuoti" di disciplina dello Statuto ovvero di sovrapporsi ai preesistenti "pieni" a condizione di assicurare migliori forme e condizioni di autonomia (con la c.d. clausola di maggior favore).

9 ... la qual cosa, peraltro, contrassegnerà sempre – marchiandolo indelebilmente fino ai giorni nostri – la sorte del suddetto principio nell'esperienza, anche al di fuori delle vicende complessivamente maturate nel limitato recinto delle Regioni speciali.

10 Nel senso della separazione – con precipuo riguardo all'originaria potestà c.d. concorrente – G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*,

Senza questo, iniziale ed ineliminabile, dato, del resto, non così agevolmente si spiegherebbe il caotico radicamento di taluni raccordi – sia per organi che per atti – sin dal principio caratterizzanti il peculiare modello siciliano: così ad esempio, tra le previsioni di collaborazione *di tipo organico*, non può certo non considerarsi, sopra tutte, quella dell’emblematica partecipazione del Presidente della Giunta regionale siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri «con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione» (addirittura, col rango di Ministro)¹¹. Non dissimilmente, peraltro, si sono in tal senso distinti i successivi decreti d’attuazione dello Statuto – che dell’originaria Carta statutaria hanno pur sempre rappresentato il naturale prolungamento – la cui emanazione prevedeva la partecipazione di apposite Commissioni paritetiche Stato-Regione¹²: «essi hanno» insomma «anticipato e contribuito alla formalizzazione del principio di leale cooperazione (...) in quanto sono

Torino 1990, 216 e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 336 ss.; già nella logica dell’integrazione invece, per esempio, P. CARETTI-E. CHELI, *I rapporti fra Regioni e Parlamento. Esperienza attuale e prospettive*, in *Le Regioni*, 1983, 25 s.

¹¹ In questa direzione, l’art. 21, comma 3, St. SI: in maniera non troppo dissimile, v. pure l’art. 47, comma 2, St. SA.; l’art. 40, comma 2, St. T.A.A.; art. 44, comma 3, St. Valle d’Aosta; art. 44, St. F.V.G. nonché, con riferimento ad una possibile estensione di tale raccordo pure alle Regioni ordinarie, anche le ll. nn. 880/1973 e 517/1975 (sul, non rado, polverone di questioni interpretative da tale, ultima, disposizione nel tempo sollevate, cfr. per esempio F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino 2001, 319 ss.).

¹² Cfr., esemplificativamente, gli artt. 43 St. SI, 48-bis St. V. d’A. e 65 St. F.V.G.

disciplinati entro moduli spiccatamente collaborativi tali da rendere il procedimento che precede la loro deliberazione uno strumento potenziale di arricchimento dell'atto finale» (sebbene quest'ultimo resti «il luogo formale-sostanziale di realizzazione del processo di decisione politica, sia pure palesandosi l'opportunità di meglio qualificare il processo di 'integrazione' che la fonte realizza»)¹³; per non dire, al fine, di quelle disposizioni che autorizzano una parziale “decostituzionalizzazione” dello Statuto, consentendone la modifica pure con legge ordinaria il cui procedimento di formazione garantisca, però, la partecipazione regionale¹⁴.

Passando, invece, al versante delle forme di cooperazione *procedimentale* (o per atti), basterà qui semplicemente rammentare quelle

13 Così part. M. PLUTINO, *I decreti legislativi del Governo contenenti “norme di attuazione” degli Statuti speciali*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella, Torino 2011, 107 s., il quale, d'altra parte, non manca pure di evidenziare che «la giurisprudenza costituzionale vede nelle commissioni paritetiche una espressione di 'raccordo' tra Stato e Regioni speciali, ma non usa menzionare espressamente il principio di leale cooperazione. Una delle non molte eccezioni è la [sent. n. 109 del 1995](#), che non a caso definisce la questione della nomina della presidenza, data la natura paritetica dell'organo, e che descrive la commissione quale 'strumento di collaborazione fra Stato, Regione e Province autonome e perciò come organo finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi potenzialmente diversi'».

14 In oggetto, part. G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in AA.VV., *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, I, a cura di M. Scudiero, Napoli 2005, 503 ss.

previsioni statutarie, e le relative norme d'attuazione, variamente presupponenti forme d'intesa tra i soggetti interessati: così, con riferimento alla disciplina statutaria, certamente l'art. 22, St. SI il quale per esempio contempla il diritto della Regione Siciliana «di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione»; rispetto invece a quella attuativa, ad esempio, l'art. 4, comma 2, D.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, *Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana nelle materie relative all'industria ed al commercio*, laddove, in materia di assicurazioni sulla vita e sugli infortuni, si stabiliva la possibilità, per l'assessorato, di esercitare le attribuzioni del Ministero «previa intesa» con quest'ultimo; non diversamente l'art. 4, D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, nella parte in cui disponeva che gli statuti degli istituti creditizi di diritto pubblico e delle banche di interesse nazionale con sede centrale in Sicilia fossero approvati con decreto del Ministero del Tesoro «d'intesa» col Presidente della Regione¹⁵.

¹⁵ Su tutti questi profili, spec. G. RIZZA, *Intese (Diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, XVII, 1989, 1 ss. Più recentemente poi si ricorderanno, rispettivamente: l'art. 5, comma 1, d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della*

Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali, nella parte in cui subordina l'assegnazione alla procura della Corte dei conti per la Regione siciliana di un contingente di personale regionale ad un decreto del Presidente della Regione d'intesa con il Presidente della Corte dei conti (così come «I singoli provvedimenti di concessione e revoca del comando sono disposti dall'amministrazione regionale d'intesa con il Segretario generale della Corte dei conti»); l'art. 2-*quater*, comma 1, d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti*, laddove ad un'intesa tra il Governo ed il Presidente della Regione siciliana demanda la determinazione dei rimborsi spettanti alla Sicilia per le spese sostenute in ordine all'esercizio delle funzioni in materia di motorizzazione, «in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato»; l'art. 1, comma 2, d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri*, allorché emblematicamente dispone che «gli organi dello Stato e della Regione, nello svolgimento delle attività preparatorie e delle deliberazioni connesse all'attuazione del presente decreto, informano i rispettivi comportamenti al principio di leale collaborazione»; l'art. 1, comma 2, d.lgs. 3 novembre 2005, n. 241, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze*, quando contempla che, alla definizione delle modalità di trasferimento delle relative quote di competenza fiscale dallo Stato alla Regione siciliana *ex art. 37 St. SI*, si provveda con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze; l'art. 1, comma 1, lett. *b*), d.lgs. 2 agosto 2007, n.140, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana, concernenti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, in materia di opere pubbliche*, nella parte in cui – proprio modificando l'art. 3, D.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 – prevede che, «al fine di garantire la sicurezza del sistema energetico nazionale (...) le linee elettriche con tensione pari o inferiore a 150.000 volts facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale sono autorizzate dalla Regione, d'intesa con le competenti amministrazioni statali».

2. ... ed il suo invero nella giurisprudenza costituzionale. –

Nondimeno, se un'impagabile mano d'aiuto nella progressiva razionalizzazione (e successiva entrata a pieno regime...) degli istituti della leale collaborazione in Sicilia v'è comunque stata, essa è senz'altro da ascrivere – come *supra* si anticipava – all'infaticabile e certosina opera di rifacimento in tal senso compiuta dal diritto vivente, la giurisprudenza costituzionale essendosi negli anni generosamente prodotta tanto sul fronte dell'*an* del suddetto principio quanto sul diverso crinale del *quomodo* di esso: è da quest'ultimo profilo che, ad ogni modo, converrà cominciare, essendosi nella pratica concreta assistito ad un singolare rovesciamento del

Un interessante caso di leale cooperazione procedimentale, infine, è quello a parte rappresentato dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*, agli articoli, rispettivamente, 9 (comma 2) e 11 (comma 4): il primo – ferma restando l'obbligatorietà del parere Consiglio di giustizia amministrativa, nella sua composizione consultiva, sugli atti regolamentari del Governo della Regione – attribuendo alla legge regionale siciliana il compito di determinare «gli altri casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio di giustizia amministrativa» e rimanendo, naturalmente, «in facoltà del Governo regionale di chiedere il parere del Consiglio in ogni altra ipotesi» («qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale» ai sensi del comma 5); il secondo, disponendo che l'assegnazione del personale al Consiglio di giustizia amministrativa sia fatta con decreto del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa «previa intesa con le Amministrazioni interessate».

tradizionale *iter* logico-giuridico che avrebbe invece voluto elaborato per primo il *fondamento* e, solo in un secondo momento, sviluppate le *manifestazioni espressive* del nominato criterio giurisprudenziale.

Non per caso, dunque, i riferimenti giurisprudenziali relativi al *quomodo* della collaborazione Stato-Regioni anticipano – e pure di non pochi anni – i successivi svolgimenti relativi all’elaborazione dell’*an*. Praticamente a far data dai primi anni di vita della Corte costituzionale medesima¹⁶: da quando cioè essa, prima acconsente alle modifiche con legge ordinaria statale dello statuto sardo – ma limitatamente alla finanza regionale e, soprattutto, col parere della stessa Regione Sardegna¹⁷ – e poi, annullando proprio una legge dell’Assemblea regionale siciliana, auspica una soluzione alternativa affinché gli interessi della Sicilia siano diversamente, e più adeguatamente, salvaguardati¹⁸; è da questo momento in avanti che il, persistente e duraturo, contrasto tra la Regione siciliana e lo Stato offrirà, tra la fine degli anni ’50 e l’inizio dei ’70, l’imperdibile occasione per il giudice di legittimità delle leggi di sfornare una copiosa messe di pronunzie, dove più dove meno, inneggianti alla collaborazione centro-periferia¹⁹. Pure gli anni successivi vedranno ribadita – non sempre in

16 Su tutti i seguenti profili, part. A. GRATTERI, *op. cit.*, 424 s. e 428.

17 In questa direzione, [sent. n. 21/1956](#).

18 Cfr. [sent. n. 5/1958](#).

19 In tale direzione, per esempio, [sent. nn. 22/1956](#), [23/1957](#), [11/58](#) e [82/1958](#) (sulla quale ultima L. MANISCALCO BASILE, *In tema di provvedimenti da emanarsi «di*

positivo, invero – l’eccezionale posizione della Sicilia rispetto alle altre Regioni a statuto speciale: così, nello stesso momento in cui la Consulta riaffermava la centralità dell’intesa quale il più genuino ed espressivo tra i parimenti variegati, arnesi della leale cooperazione a livello di specialità regionale²⁰, la Regione siciliana ancora mancava espressamente di dotarsi di siffatto, ormai insostituibile raccordo con lo Stato, se non nelle pur blande e velate ipotesi, rispettivamente, della nomina dei magistrati della sezione della Corte dei Conti di accordo fra i Governi dello Stato e della Regione (art. 23, St. SI), della previa consultazione del Governo regionale per i limiti massimi delle tariffe doganali (art. 39, St. SI.), e nella materia statutaria concernente i banchi meridionali (allorquando, pur non annullando la direttiva del Ministero del tesoro impugnata, il tribunale costituzionale fa appunto salva «la competenza del Presidente della Regione siciliana all’intesa nella fase di approvazione delle modifiche

concerto», provvedimenti da emanarsi «d’intesa», conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e decorrenza dei termini per l’impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale, in Giur. sicil., 1959, 744 ss.): il quale trend giurisprudenziale – lungi dall’affievolirsi sino all’inevitabile spegnimento – non farà che irrobustirsi e consolidarsi pure nel decennio a seguire (part. con le pronunzie nn. [67/1962](#), [80/1963](#), [120/1966](#), [105/1968](#), [128/1969](#), [174/1970](#)).

20 Cfr., in questo senso, [sent. n. 39/1984](#), in materia di norme di attuazione dello St. F.V.G.

statutarie del Banco di Sicilia, competenza riconosciuta alla Regione siciliana dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione»)21.

Passando poi a quello che, per comodità espositiva, s'è *supra* definito l'*an* – e, cioè, il fondamento positivo di tale principio – autorevole dottrina ha già, in passato, fermamente rimarcato la centralità del ruolo giocato in tal senso dalle stesse norme statutarie22: le quali, ad ogni modo, non poco avrebbero faticato a farsi pienamente largo senza l'imprescindibile *pendant* della legislazione ordinaria, per un verso, ed il contributo della Corte costituzionale, per un altro23. Venuta alla luce come principio originariamente *senza nome e senza un volto* – eppure già dalla Consulta ritenuto necessario «fra tutti gli organi centrali e periferici che (...)

21 In tal modo, [sent. n. 416/1988](#) (su cui M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte sull'obbligo d'intesa nella mobilità del personale*, in *Le Regioni*, 1989, 1232 s.).

22 Così, spec. S. BARTOLE, rispettivamente, nei suoi *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 144 s.; *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, 2432 s.; *sub art. 115*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1985, 34 ss., nonché S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, 53 s. Critico, invece, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 281, il quale faceva, *contra*, rilevare come assai discutibile fosse una ricostruzione generale del modello di regionalismo italiano che prendesse le mosse da specifiche, e ben circoscritte, forme di speciale autonomia.

23 In questo senso, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 489 s.

sostengono la struttura unitaria dello Stato»²⁴ cosicché «competenza regionale e competenza statale» debbano inevitabilmente «coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive»²⁵ – la collaborazione intersoggettiva si affranca dal, pur ristretto, orizzonte delle Regioni a statuto speciale ed acquista finalmente *identità* (e *dignità*) di vero e proprio spartiacque di, pressoché tutte, le competenze centro-periferia solo a partire dal 1985, rispettivamente, con le celebri sentt. nn. [187](#) e [359](#): con la prima, vera, consacrazione formale (e lessicale, la nominata cooperazione dovendo finalmente diventare per il tribunale costituzionale pure “leale”) si assiste anche ad una, sempre più nutrita e dettagliata, nomenclatura dei presupposti di attivazione di suddetto principio, la giurisprudenza continuando a pretendere forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie tutte le volte in cui esistano *competenze inestricabilmente connesse*²⁶.

Ad una raffigurazione giurisprudenziale della leale cooperazione nell’esperienza siciliana così faticosamente composta non può che sovrapporsi, nel 2001, la peculiare immagine del novellato Titolo V della Costituzione, la rappresentazione complessiva così prodottasi, nondimeno,

²⁴ Così, [sent. n. 35/1972](#) (punto 4 *cons. dir.*).

²⁵ Cfr. [sent. n. 175/1976](#) (punto 3 *cons. dir.*).

²⁶ Così, [sent. n. 39/2003](#) (punto 4 *cons. dir.*), in relazione agli atti effettuati dal Commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per fronteggiare l’emergenza idrica in Sicilia.

non sempre presentandosi dai contorni assolutamente ben definiti e netti. V'è, difatti, un dato – su tutti – del quale non pare possibile non tenere in adeguato conto ai fini di una ricostruzione di tale principio che possa, quantomeno, dirsi fedele alla realtà: e cioè che, a differenza della disciplina previgente, con la riforma costituzionale di dieci anni or sono sembra essere stato definitivamente riconosciuto il criterio generale della *leale cooperazione* e dell'*intesa* negli ambiti più svariati²⁷. I riferimenti testuali in tal senso, del resto, si sprecano ed appaiono oltremodo eloquenti: si pensi, ad esempio, all'art. 116, comma 3, Cost. (con cui si prevedeva un originale modulo pattizio tra Stato e Regioni per la definizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»); ovvero all'art. 117, commi 8 e 9, Cost. (in materia, rispettivamente, di intese tra Regioni e fra Regione ed enti territoriali interni ad altro Stato); oppure, ancora, all'art. 118, comma 3, Cost. (in tema di intesa Stato-Regioni nella tutela dei beni culturali); o, da ultimo, all'art. 120, comma 2, Cost. (in relazione al potere sostitutivo governativo). Se al dato costituzionale si aggiunge, poi, quello che sembrava pure emergere all'epoca dalle bozze dei nuovi statuti regionali²⁸ – i quali, molto più che in passato, parevano dar spazio a

²⁷ Principio, questo, per la verità già da tempo ampiamente elaborato in campi diversi da quello regionale, quali, ad esempio, i rapporti tra Stato e Chiesa o tra i medesimi organi dello Stato oppure ancora tra Regioni ed enti territoriali minori.

²⁸ Cfr., ad esempio, le bozze dello St. Abr., art. 50, comma 1; St. Camp. art. 49 (comma 1); St. Em.-Rom., art. 4 (commi 1, 2), art. 7 (comma 4); St. F.V.G., art. 10

previsioni di intesa tra lo Stato e le Regioni – non è difficile accorgersi di come il generale mosaico dei raccordi centro-periferia si fosse mano mano arricchito di nuovi, e più incisivi, tasselli²⁹.

3. *La novella del Titolo V della Costituzione e le sue ricadute sul diritto vivente giurisprudenziale.* – Il vero interrogativo cui rispondere, allora, non è tanto quello dell'avvenuto riconoscimento, o meno, del principio di leale cooperazione (e, con esso, del criterio generale dell'intesa) quanto, piuttosto, quello di chiarire quale *peso* attribuire a tali previsioni testuali³⁰. Ad un'appena approfondita lettura, potrebbe infatti replicarsi che col nuovo Titolo V s'è voluto realizzare un mero – come dire? – “trasferimento di domicilio” della collaborazione: dalla vecchia “sede” giurisprudenziale, il legislatore di revisione costituzionale si sarebbe semplicemente limitato a

(comma 2), art. 53 (comma 4); St. Laz., art. 34, nonché St. Cal., artt. 3 (commi 1, 4 e 5), 15 (comma 2 lett. *q*), 29 (comma 3), 45 (commi 2 lett. *b*, 4 e 6), 53.

²⁹ Sul punto, già A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in www.federalismi.it e ID., *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove aut.*, 2003, 311 ss.

³⁰ Si riprendono sul punto, aggiornate, le riflessioni a suo tempo svolte nel nostro *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, part. 719 ss.

prenderlo di peso ed a riprodurlo, tale e quale, in Costituzione³¹; solo che, a voler sino in fondo dar seguito a quest'orientamento, in tal modo si ridurrebbe la novella del 2001 ad un mero adempimento burocratico (quasi rappresentasse davvero solo un mero "cambiamento anagrafico") che in qualche modo... *si doveva* alla Corte.

Ad un esame meno superficiale – potrebbe dirsi in controtelaio – dei riferimenti ora in parola, invece, tale tesi non appare pienamente in armonia con l'intero impianto delle relazioni centro-periferia per come intelaiato dalla l. cost. n. 3/2001 ed esteso dalla sopradetta clausola di maggior favore. Non lo sarebbe, anzitutto, sul piano sistematico-generale, in quanto poco ossequiosa del vero afflato che ha animato, piuttosto, la complessiva riforma del Titolo V (destinata, almeno sulla carta, ad una significativa promozione dell'autonomia) ma, a ben guardare, non sembrerebbe esserlo neppure sul piano logico-giuridico: quale altro senso avrebbe potuto avere, d'altronde, l'introduzione di previsioni innovative (come, appunto, quelle *supra* menzionate), se non quello di voler dire *qualcosa in più* rispetto al passato?³². Il vero, allora, potrebbe essere che, forse, nel passaggio

31 E, a dirla tutta, un'operazione di tal genere (di razionalizzazione, cioè, della pregressa giurisprudenza costituzionale) nemmeno sarebbe stata scevra di utilità, in quanto mirata a stabilizzare quest'ultima rendendola almeno *certa* ed *irreversibile*.

32 Nondimeno, a tale ipotesi ricostruttiva si opponevano (e si oppongono tutt'oggi) quanti ritengono che proprio la previsione *ad hoc* della leale cooperazione contenuta in siffatti articoli escluderebbe – per ciò solo – l'estensione di tale principio a tutte le altre

attraverso questo virtuoso “circolo” – dalla elaborazione giurisprudenziale al testo della Costituzione (e degli statuti ordinari e speciali) e da questo nuovamente verso quella³³ – il principio di leale collaborazione ha subito una sorta di metamorfosi nella forma e nei contenuti: è come se, da crisalide opaca e sbiadita quale era nel vecchio disegno (potrebbe dirsi una sorta di cooperazione *in senso debole*), abbia finalmente esibito, e per restare nella metafora spiegato, nuove ali, ricche di speciali tonalità, di vivaci sfumature cromatiche, di tinte accese ed intense che prima, invece, non possedeva (acquistando quindi, sempre più, le fattezze di una collaborazione *in senso forte*).

Ma se le cose dovessero stare davvero così, è lecito a questo punto ulteriormente domandarsi quale altro possibile senso avrebbe avuto

fattispecie (nelle quali non sia stato, altrettanto espressamente, previsto) in base alla formale considerazione per cui tutto quanto il legislatore costituzionale ha *volut*o... lo ha espressamente *detto* (tra i primi, part. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it). Seppure, a questa opinione potrebbe nondimeno replicarsi come i moduli collaborativi espressamente previsti – e proprio perché tali – siano da considerare costituzionalmente imposti, lasciando alla discrezionalità del legislatore ordinario (od alla libera autodeterminazione degli enti coinvolti) la decisione se farvi luogo in casi diversi: nel senso, cioè, che – quantomeno *tendenzialmente* – le forme di cooperazione nominativamente previste dovrebbero attuarsi mediante intese *in senso forte* e, solo nei restanti casi, quali intese *deboli* (ma, sul punto, si vedano le considerazioni subito appresso).

³³ A partire dalle celebri sentt. nn. 303/2003, 6-27/2004, vere e proprie capofila di un *trend* giurisprudenziale che non poco si sarebbe rinvigorito e consolidato negli anni a venire.

prevedere in Costituzione ipotesi di intese tra lo Stato e le Regioni se non (anche quello di averle volute) *in senso forte*: secondo l'impostazione suggerita, insomma, la riforma di un decennio fa non si sarebbe solo limitata a concedere la "patente" di costituzionalità al principio di leale cooperazione ma avrebbe pure – se dispiace l'espressione *costituzionalizzato*, quantomeno – espresso una chiara *preferenza* per l'intesa *in senso forte* quale principio architettonico dell'intero ventaglio dei rapporti Stato-Regioni (sia ordinarie che speciali) ed espressione (la più intensa e genuina) della stessa collaborazione intersoggettiva³⁴. L'esigenza che, casomai, si pone sarebbe invece quella che l'intesa "forte" tra Regione e Stato centrale – proprio perché ispirata ad esigenze cooperative – non conduca mai a situazioni di unilaterale avocazione ovvero di rallentamento eccessivo (o, peggio, di paralisi completa) quali verrebbero a determinarsi tutte le volte in cui il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli³⁵.

34 Non ugualmente convincente pare, invece, l'argomentazione secondo cui l'eliminazione dal Titolo V di qualunque riferimento espresso all'interesse nazionale quale possibile limite alle potestà regionali, non avrebbe più giustificato la previsione delle c.d. intese in senso debole (che si fondavano, appunto, su riconosciuti preminenti interessi nazionali): ciò per la semplice ragione che, sia le innovazioni legislative che soprattutto la giurisprudenza, hanno nel corso degli ultimi anni ampiamente dimostrato che siffatto interesse – non solo non è passato a miglior vita ma che, al contrario – è vivo e gode di ottima salute.

35 Così, in effetti, già sentt. nn. 747/1988 e 351/1991.

Così, con precipuo riferimento alla previsione di cui all'art. 116, comma 3, Cost., irragionevole si dimostrava, per esempio, «la previsione, che figurava in un progetto di nuovo statuto siciliano, secondo cui la Regione avrebbe potuto con un semplice voto dell'assemblea elettiva avocare a sé le nuove forme e condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni 'specializzate'. E ciò, in quanto le forme e condizioni medesime non possono non risultare da un convergente apprezzamento dello Stato e della Regione circa la loro adozione. E, poiché ciò che può andar bene per una Regione può non andar bene per un'altra, se ne ha che dell'espressione della volontà dello Stato non può, comunque, farsi a meno, a salvaguardia del valore dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento»³⁶: non per caso, dunque, il disposto in parola è stato quindi corretto, facendosi piuttosto riferimento alle forme di maggiore autonomia riconosciute ad altre Regioni con legge, non già ordinaria e "contrattata", ma costituzionale e mantenendosi, ad ogni modo, la facoltà dell'assemblea di estenderle, con voto adottato a maggioranza dei due terzi dei propri componenti, alla Regione (preferibile, ad ogni modo, parrebbe che la concreta messa in opera di siffatti moduli collaborativi pur sempre si ambientino all'interno di organismi collegiali appropriati, quale la Conferenza Stato-Regioni, come sedi naturali di mediazione-ricomposizione di tutti interessi in campo).

³⁶ In tal senso, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 136.

Com'è noto, tuttavia, il novellato testo costituzionale (coi buoni propositi in esso così generosamente disseminati) non può che rimanere silenzioso ed inerte – come un motore fiammante ma a secco di carburante – senza il fattivo contributo di una giurisprudenza costituzionale che ne inneschi lo scoppio e lo metta definitivamente in moto. In questo senso, perlomeno sei sono state le pronunzie degli ultimi anni a tal fine rilevanti: equamente spartite tra giudizio di legittimità costituzionale in via principale³⁷ e conflitto di attribuzione³⁸, esse hanno ordinariamente visto la Regione siciliana e lo Stato contendersi una serie eterogenea di atti impugnati (spazianti dall'ordinanza del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante *Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani* ³⁹ alla nota dell'Agenzia delle Entrate del 14 giugno 2005⁴⁰, dal decreto del

37 Cfr. sent. nn. 51/2008, 240/2009 e 152/2011 [sulla quale ultima, cfr. D. IMMORDINO, *Le clausole di riserva allo Stato del gettito di tributi compartecipati, tra tutela delle esigenze di finanza pubblica e salvaguardia dell'autonomia finanziaria (siciliana)*, in www.forumcostituzionale.it].

38 Così, sentt. nn. 39/2003, 191/2007 e 375/2008.

39 Adottata in attuazione del D.P.C.M. 5 novembre 1999, con cui si dichiarava lo «stato di emergenza» nelle province siciliane in questione a causa di una grave crisi di approvvigionamento idrico conseguente ad una particolare ed anomala situazione climatica.

40 Emessa in risposta a un interpello formulato dall'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale dell'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza

Presidente della Repubblica 5 ottobre 2007, *Soppressione dell'autorità portuale di Trapani*, ad una nutrita serie di disposizioni necessarie ed urgenti dettate con decreto-legge⁴¹) per presunta lesione di una, altrettanto copiosa, sfilza di variegate disposizioni, rispettivamente, dello statuto siciliano⁴², della relativa disciplina di attuazione⁴³ nonché, ovviamente, della Costituzione⁴⁴.

sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, ai sensi dell'art. 11, l. 27 luglio 2000, n. 212, ed avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 23 gennaio 1998, n. 3 (*Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia*).

41 Così, rispettivamente, gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*); i commi 1, 6, 9, lettera *b*), numero 14), dell'art. 5 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126; gli artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, 3, comma 2-*bis*, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, con legge 22 maggio 2010, n. 73, (*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori*).

42 In questo senso, gli artt. 14, lett. *a*), *g*) ed *i*), 17, lett. *a*), 20, 21, terzo comma, 22, 32, 33, 34, 36 e 37 dello statuto della Regione Siciliana.

43 In particolare, gli artt. 3, D.P.R.. 1° dicembre 1961, n. 1825, e 2, D.P.R.. 26 luglio 1965, n. 1074 (recanti *Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana*); 2 e 8, D.P.R.. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione*

Chiarita la più intima essenza del principio di leale cooperazione – consistente «in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze [n. 240 del 2007](#) e [n. 213 del 2006](#))» la cui «incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali»⁴⁵ ovvero quale generica «forma di partecipazione»⁴⁶ – ne mette meticolosamente a punto presupposti e condizioni di attivazione. Con precipuo riferimento ai primi, non può che venire «in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione»⁴⁷: quando,

siciliana in materia finanziaria); 1, 4 e 8, D.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti*); 2, comma 1, del d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri*).

44 Sopra tutti, gli artt. 117, 118, 119 Cost. e, ovviamente, il principio di leale collaborazione.

45 In tal senso, sent. n. 51/2008 (punto 10 *cons. dir.*).

46 Ad esempio, in tema di determinazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze della percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o all'ultimo atto amministrativo o all'atto di citazione, sulla cui base è individuata la somma da versare all'erario per la definizione agevolata delle controversie fra società ex concessionarie del servizio di riscossione nazionale dei tributi ed erario, il principio di leale collaborazione implicherebbe una qualche forma di partecipazione della Regione siciliana al procedimento finalizzato all'adozione del decreto in questione: così, sent. n. 152/2011 (punto 6 *cons. dir.*).

47 Cfr. sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

cioè, «ricorra una ‘concorrenza di competenze’, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della ‘leale collaborazione’, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»⁴⁸; così, ad esempio, è emblematicamente accaduto in occasione del conflitto tra Regione siciliana e Stato in materia di gestione aeroportuale, quando «in ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è riferibile ad un unico ambito materiale»⁴⁹.

Avendo, invece, riguardo alle seconde, almeno tre, reciprocamente integrate, paiono le condizioni canonizzate dalla Consulta ai fini di un’attivazione del suddetto principio che possa realmente dirsi la più ossequiosa possibile della Carta fondamentale⁵⁰: 1) la sussistenza di un interesse pubblico concretamente apprezzabile⁵¹; 2) la

⁴⁸ Così, part. sentt. nn. 50/2005 (punto 5 *cons. dir.*) e 219/2005 (punto 8 *cons. dir.*).

⁴⁹ In questa direzione, sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

⁵⁰ Cfr. spec. sent. n. 39/2003 (punti 3 e 4 *cons. dir.*).

⁵¹ Nel caso all’epoca precipuamente all’esame della Corte, «situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali» le quali «possono anche giustificare, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia

proporzionatezza/non irragionevolezza della disposizione (principale) indubbiata⁵²; 3) la previsione (nelle disposizioni secondarie) di adeguati moduli collaborativi tra Stato e Regione⁵³. Nello specifico – e, non di rado, assai più tormentato – caso della materia fiscale, poi, «l’attuazione del principio di leale collaborazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, secondo le indicazioni della giurisprudenza di questa Corte (sentenze [n. 133 del 2002](#), [n. 288 del 2001](#), [n. 348](#), [n. 347](#) e [n. 98 del 2000](#)), in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate ‘nuove entrate tributarie’ alle quali sia apposta la ‘clausola di riserva all’erario’ e risulti, tuttavia, complessa la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, anche con riferimento alla distinzione fra

regionale (cfr. sentenze n. 520 e n. 127 del 1995)»: così, sent. n. 39/2003 (punto 3 *cons. dir.*).

52 «L’‘emergenza’ tuttavia non legittima di per sé – come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 127 del 1995 – il sacrificio illimitato dell’autonomia regionale e quindi l’esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»: in questo senso, sempre sent. n. 39, cit. (punto 4 *cons. dir.*).

53 «In questo senso, nella stessa decisione si è sottolineato il fatto che la citata legge n. 225 del 1992 prescrive la partecipazione delle regioni all’organizzazione ed all’attuazione delle attività di protezione civile, fissando precisi limiti, di tempo e di contenuto, al potere di ordinanza dei commissari delegati. D’altra parte, anche nella più recente legge n. 401/2001 è prevista l’istituzione di un apposito comitato paritetico Stato-regioni-enti locali ed è richiesta l’intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi»: ancora sent. n. 39, *ibidem*.

gettito derivante dalle ‘nuove entrate tributarie’ e gettito derivante dalle ‘vecchie’ entrate tributarie riscosse sul territorio regionale»⁵⁴.

Il giudice delle leggi, comunque, non tradisce – e, anzi, ad ogni piè sospinto tende a valorizzare – la natura di vero e proprio canone d’interpretazione del principio in parola: così per esempio, a proposito della sopramenzionata ordinanza contingibile ed urgente n. 3108 del 24 febbraio 2001, tale provvedimento andrebbe «complessivamente interpretato alla luce di questo criterio collaborativo, anche là dove non è testualmente enunciato – come, ad esempio, rispetto agli interventi e le iniziative commissariali previsti dall’art. 2, o alla facoltà di avvalersi dell’amministrazione regionale e del suo personale (art. 3) – in modo che risulti congruo e proporzionato un intervento statale che, ancorché per fronteggiare una situazione di emergenza, interferisce pur sempre con competenze regionali, per di più di carattere primario»⁵⁵.

⁵⁴ «Nella specie, come si è già affermato al punto 5.1., il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle richiamate controversie è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale. Posto, quindi, che non si tratta di entrate tributarie, né nuove, né preesistenti, non sussiste la pretesa violazione dell’art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto quest’ultimo attiene esclusivamente alle entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate»: così, sent. n. 152/2011 (punto 6.1 *cons. dir.*).

⁵⁵ Sempre sent. n. 39, *ibidem*.

SEZIONE SECONDA:

LE FORME ESPRESSIVE DELLA LEALE COOPERAZIONE TRA STATO E

REGIONE SICILIANA NEGLI «ORGANI» E NEGLI «ATTI»

1. *Le forme della collaborazione «per organi» (con speciale riguardo alla partecipazione del Presidente della Regione siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri).* - Nel, talmente ampio e variopinto, ventaglio di “forme” così mutevoli ed instabili della leale collaborazione nell’evoluzione dell’esperienza regionale siciliana, senz’altro due possono effettivamente dirsi quelle meno sfuggenti e difficili da mettere realmente a fuoco (nonché, forse, le uniche veramente in grado di offrire quel *minimum* di certezza teorico-ricostruttiva inevitabilmente richiesto dal presente contributo): vale a dire, a seconda che i raccordi Stato-Regione siciliana assumano le sembianze della cooperazione «per organi» ovvero «per atti» (com’è noto, con la prima espressione genericamente intendendosi quelle *sedi* istituzionali di partecipazione della Regione alle attività centralizzate statali⁵⁶ e con la seconda, invece, quei *procedimenti* di partecipazione di un livello territoriale al procedimento di formazione degli atti appartenenti ad un altro livello).

⁵⁶ Sugli istituti di partecipazione regionale ad attività dello Stato costituzionalmente previsti, già F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino 2001, *passim*.

Quanto ai raccordi c.d. «per organi», non può anzitutto trascurarsi l'alta tensione tra lo Stato e la Sicilia – la quale fonda nell'art. 10, l. cost. n. 3/2001 gli «strumenti pattizi (...) individuati (negli Statuti), od anche liberamente convenuti» – e l'opposta ricostruzione della Corte costituzionale che esclude, invece, che l'evocato art. 10 trovi applicazione «riguardo alle previsioni degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché si limita ad attribuire alle Regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario⁵⁷ (...) Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli 'strumenti pattizi' previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento»⁵⁸. Con riferimento alla presunta violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale della Regione siciliana da parte di previsioni statali che, «predeterminando unilateralmente il contenuto di future norme di attuazione statutaria», ledono «il principio di pariteticità che presiede alla determinazione pattizia delle medesime», invece, la Consulta ritiene che «nel caso di specie» sarebbe «possibile pervenire a un'interpretazione conforme a Costituzione dei censurati commi 661 e 662 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello*

⁵⁷ In tal senso, *ex plurimis*, sentt. nn. 314/2003, 238/2004, 175/2006, 102/2008.

⁵⁸ Così, part. sent. n. 145/2008 (punto 4.4 *cons. dir.*).

Stato – legge finanziaria 2007) «idonea a superare il prospettato dubbio di costituzionalità. I commi denunciati – i quali stabiliscono che le misure da essi previste trovano applicazione attraverso apposite ‘norme di attuazione statutaria’, e cioè norme che, in base all’evocato parametro, sono determinate da una ‘Commissione paritetica di quattro membri nominati dall’Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato’ – devono essere, infatti, interpretati nel senso che si limitano a individuare l’ambito delle modifiche che il legislatore statale dovrà apportare alle norme di attuazione statutaria in base alle determinazioni della menzionata Commissione paritetica. Così interpretati, detti commi non hanno l’effetto, affermato dalla ricorrente, di predeterminare unilateralmente il contenuto delle delibere della Commissione e, pertanto, non hanno attitudine lesiva delle prerogative costituzionali della medesima»⁵⁹.

Per i medesimi, già sopraesposti, motivi per il giudice delle leggi sarebbe, invece, da accogliere la questione sollevata in ordine a quella disposizione ai sensi della quale la determinazione dell’importo annuo della quota di gettito proveniente dalle accise sui prodotti petroliferi immessi in

⁵⁹ Tale interpretazione, d’altro canto, troverebbe precipua conferma nella giurisprudenza costituzionale pregressa, per la quale il mero richiamo alle modalità di attuazione statutaria ad opera di leggi statali che trasferiscono funzioni alle Regioni (o rechino riforme richiedenti un coordinamento con le norme di attuazione statutaria), basterebbe a garantire che «la determinazione delle relative norme d’attuazione venga effettuata, nel rispetto dell’autonomia regionale, dalla Commissione paritetica prevista dall’art. 43 dello Statuto»: cfr., tra le tante, sentt. nn. 298/1974, 166/1976, 180/1980.

consumo nel territorio regionale, da retrocedere alla Regione, è effettuata «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana»: la suddetta previsione, difatti, «nell'attribuire alla Commissione paritetica l'ulteriore competenza ad emettere parere circa la misura di detto importo, incide sui poteri e sulle funzioni previsti dallo statuto speciale per tale Commissione, perché non si limita a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, ma crea – con una legge statale ordinaria – una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima Commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo delle accise da retrocedere alla Regione»⁶⁰.

Pure al campo della collaborazione organica sarebbe poi, tradizionalmente, da ascrivere il classico raccordo della Conferenza Stato-Regioni unificata con quella Stato-città (nella quale sede i più accesi contrasti tra Regione siciliana e Stato, a stare almeno alla giurisprudenza costituzionale, dovrebbero pur sempre istituzionalmente trovare pace o, quantomeno, sintesi fino a smorzarsi ovvero spegnersi del tutto): così ad esempio, in materia di gestione di aeroporti civili, la Corte è ferma nel

⁶⁰ Così sempre sent. n. 145/2008 (punto 4.5 *cons. dir.*).

rilevare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso (...) realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁶¹; in tema di reti scolastiche, poi, non pare al tribunale costituzionale «irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione. Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata»⁶².

Non dissimilmente conclude la giurisprudenza in materia di piano nazionale di edilizia abitativa, allorquando «lo Stato, con il suddetto piano,

⁶¹ Cfr. sentt. nn. 201-401/2007 nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione del C.I.P.E., sent. n. 242/2005.

⁶² In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 37 *cons. dir.*): ma, sulla scottante questione, non potrà non tornarsi, *infra*, a proposito dei c.d. livelli essenziali delle prestazioni.

fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il ‘governo del territorio’. L’attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell’art. 118 Cost., allo Stato medesimo»⁶³. Nondimeno, «l’incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell’accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l’uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte ([sentenza n. 303 del 2003](#)). Al riguardo, si deve osservare che nel

⁶³ Cfr. sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*). La stessa Corte, peraltro, ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate»: così, sent. n. 166/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

testo originario dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 come convertito in legge, era prevista l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)»⁶⁴.

Tra le, pur nutrite, fila della collaborazione «per organi» tra Regione siciliana e Stato centrale, una trattazione a parte – per il peculiarissimo rilievo che storicamente la connota – merita senz'altro la speciale previsione del possibile invito del Presidente della Regione siciliana a partecipare alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, non per caso peculiare oggetto del cit. d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35, chiamato a dare specifica attuazione all'art. 21, comma 3, St. SI65. Così, preliminarmente chiarito che il Presidente del Consiglio deve obbligatoriamente invitare il Presidente della Regione siciliana ogniqualvolta «il Consiglio dei Ministri deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana», contestualmente

⁶⁴ Così, nuovamente, sent. n. 121/2010 (punto 6.2 *cons. dir.*).

⁶⁵ ... il quale, in tema di attribuzioni del Presidente della Regione siciliana, specifica appunto che quest'ultimo «col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

inviandogli «copia della documentazione relativa alle questioni che hanno determinato l'invito» (art. 2, comma 1), non è escluso che lo stesso Presidente del Consiglio possa «comunque invitare il Presidente della Regione siciliana a partecipare al Consiglio dei Ministri ogniqualvolta lo ritenga opportuno» (art. 3, comma 2): in entrambe le ipotesi, a quest'ultimo spettano comunque i medesimi diritti e doveri attribuiti ai Ministri «in conformità a quanto prescritto dall'articolo 21, terzo comma, dello Statuto della Regione siciliana, in tema di preventiva informazione sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri cui è chiamato a partecipare, di espressione di opinioni e manifestazioni di voto» (art. 4, comma 1). Premessa la possibilità di essere sempre «convocato anche senza formalità quando il Consiglio dei Ministri si riunisce in via di estrema urgenza per la trattazione di provvedimenti di cui all'articolo 2» (art. 3, comma 1), al Presidente della Regione rimane, infine, la residuale possibilità di «chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri in ogni altra ipotesi in cui ritiene che i provvedimenti trattati coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa» sebbene «la definitiva determinazione» in ordine a siffatta richiesta spetti in ogni caso al Presidente del Consiglio (comma 2).

Con una previsione attuativa talmente dettagliata e minuziosa potrebbe, dunque, stupire che la Corte costituzionale ne approfitti per dilungarsi su di essa con abbondanza e dovizia di particolari: allorquando, cioè, la Regione ricorrente – sulla premessa che le disposizioni di cui al decreto-legge impugnato⁶⁶, sottraendo «risorse ed interventi specifici per la Sicilia», attengono «direttamente e specificamente» agli «interessi» della Regione siciliana – si duole della circostanza che il Presidente della Regione non sia stato invitato, né formalmente né informalmente, a partecipare alla deliberazione dell'organo del Governo centrale nella quale le medesime disposizioni sono state adottate, così violando gli artt. 21, comma 3, dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1, d.lgs. n. 35/2004.

In base alla previsione statutaria, ed alla relativa normativa di attuazione, la Consulta, innanzitutto, chiarisce come il grado di coinvolgimento del Presidente della Regione nelle riunioni del Consiglio dei ministri – nel caso in cui tale organo debba adottare provvedimenti «nelle materie che interessano la Regione» (art. 21, comma 3, St. SI) – sia diverso in ragione del tipo di interessi su cui incidono tali provvedimenti. «La normativa di attuazione dello statuto, infatti, distingue nettamente due ipotesi: a) quella in cui il Consiglio dei ministri 'deve deliberare provvedimenti di qualsiasi

⁶⁶ Nello specifico, l'art. 5, commi 1, 6, 9, lett. b), numero 14), e 12 del D.L. n. 93/2008 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 216/2008.

natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana' (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) 'ogni altra ipotesi in cui (...) i provvedimenti trattati' dal suddetto Consiglio 'coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa' (comma 2 dello stesso articolo)». Il quale ragionamento non può che, ovviamente, riverberarsi sulla diversa natura del rispettivo invito rivolto al Presidente della Regione a partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, nella prima ipotesi esso configurandosi come obbligatorio (come dispone l'evocato comma 1 dell'art. 2, d.lgs. n. 35/2004) e, nella seconda, lo stesso Presidente della Regione avendo invece l'onere di «chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri (...), salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio, che viene comunicata al Presidente della Regione' (come dispone il comma 2 – non evocato a parametro – dello stesso articolo)»⁶⁷.

In senso non dissimile alla speciale disciplina siciliana si pone, peraltro, la più ampia previsione negli Statuti speciali dell'obbligo di invitare i Presidenti regionali a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando esse abbiano all'ordine del giorno questioni di particolare interesse per la Regione stessa: la quale ultima disposizione, del resto, non potrebbe che avere carattere eccezionale ed essere, pertanto, di stretta

⁶⁷ Così, in maniera assai cristallina, sent. n. 375/2008 (punto 3.1 *cons. dir.*).

interpretazione⁶⁸; una forma talmente intensa di collaborazione fra organi del più elevato rango statale e regionale non trova difatti giustificazione quando l'intervento normativo, oggetto della deliberazione del Consiglio dei Ministri, presenti un carattere unitario e globale e produca indistintamente effetti sull'intero territorio nazionale, così da interessare «tutta la comunità nazionale, e solo in quanto in essa incluse, anche le singole regioni»⁶⁹. In tale ipotesi, infatti, la deliberazione statale è espressione di «un interesse tipico ed esclusivo dello Stato, cui corrisponde una mera localizzazione territoriale degli effetti della deliberazione medesima, senza che sussista un interesse differenziato e di peculiare connotazione della singola Regione autonoma»⁷⁰. Sempre nel senso del crescente rilievo assunto dai raccordi organici tra Sicilia e Stato, può infine leggersi la nomina di un Commissario delegato per la realizzazione delle azioni e degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza idrica in Sicilia e la, contestuale e non meno rilevante, l'istituzione di un apposito Comitato paritetico Stato-Regioni-enti locali⁷¹.

⁶⁸ Cfr., *ex plurimis*, già sent. n. 1/1968.

⁶⁹ Così, sent. n. 166/1976 (punto 3 *cons. dir.*).

⁷⁰ In tal senso, nuovamente, sent. n. 375/2008 (punto 3.3 *cons. dir.*). Ma v., pure, sentt. nn. 1/1968, 34/1976, 545/1989, 92/1999 (le ultime tre riguardanti, rispettivamente, l'attuazione di una riforma tributaria, le manovre generali di finanza pubblica e l'introduzione di una nuova disciplina dei tributi erariali).

⁷¹ Sul punto, sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

2. *La nutrita progenie della leale cooperazione «per atti» (in un'ideale scala ad intensità progressivamente crescente).* – In disparte gli accennati profili relativi a quelli «per organi», è nondimeno coi raccordi c.d. «per atti» che la leale collaborazione perviene alla più completa manifestazione di tutte le potenzialità di cui pare realmente dotata (sebbene, come può facilmente immaginarsi, gli uni raccordi non siano sempre facili da disgiungere rispetto agli altri, nella pratica esperienza delle cose entrambi casomai presentandosi non di rado saldamente intrecciati e fittamente interdipendenti). Tra le molte astrattamente immaginabili per tratteggiarle, quella della “scala” ad intensità crescente è, probabilmente, la figura geometrica che meglio d’ogni altra plasticamente rappresenta le eterogenee forme dei «meccanismi di raccordo operativo»⁷². Pur espressive infatti del medesimo principio, le forme procedurali della cooperazione tra centro e periferia non possiedono, per ciò stesso, tutte la stessa valenza, essendo viceversa possibile operarne una sorta di astratta graduabilità: sempre la Consulta non può a tal proposito non richiamare in argomento «il principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo

⁷² Sempre esigibili, ad esempio, «tra l’attività del commissario e l’attività della Regione in materie di competenza di quest’ultima, quali ‘acque pubbliche’, ‘lavori pubblici’, ‘agricoltura e foreste’, la partecipazione delle regioni all’organizzazione ed all’attuazione delle attività di protezione civile»: cfr. sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

fra competenze regionali e competenze statali»⁷³ e che, ampiamente, spazia dall'adempimento di un «dovere di mutua informazione»⁷⁴ alla realizzazione di una «previa intesa»⁷⁵.

Così, se s'intendesse riunire tutte le suddette manifestazioni in una sorta di, ideale ed allargata, "istantanea di famiglia", in prima fila ritroveremmo senz'altro l'insieme dei doveri di reciproca informazione; seguirebbero, in ordine appunto d'intensità crescente, i pareri della Regione e, per ultime, le intese, sicuramente le più dotate – quando non le più problematiche – dell'intero gruppo⁷⁶: in tal senso, ad esempio, l'intesa è chiamata a svolgere un più penetrante ruolo di raccordo fra Stato e Regioni ogni qualvolta la necessità di bilanciare istanze statali e interessi regionali riguarda proprio materie devolute dallo statuto speciale alla competenza primaria della Regione (sul punto, peraltro, potendosi utilmente richiamare l'importante precedente della [sent. n. 517/1987](#) sull'idoneità del parere obbligatorio a salvaguardare la potestà primaria delle Regioni speciali)⁷⁷.

⁷³ Cfr. spec. sent. n. 153/1986 (punto 4 *cons. dir.*).

⁷⁴ In tal modo, sent. n. 359/1985 (punto 4 *cons. dir.*).

⁷⁵ Così, ad esempio, sent. n. 232/1991 (punto 3 *cons. dir.*).

⁷⁶ Sul punto v., ad esempio, C.M. CONGA, *Il principio di "leale cooperazione" tra Stato e Regioni in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari*, AA.VV., *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, a cura di E. Malfatti-P. Passaglia, in www.federalismi.it, spec. par. 2.

⁷⁷ Cfr. M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte*, cit., 1232 s.

Volendo ora intraprendere una, pur stringata ed essenziale, rassegna degli istituti in parola – a partire dal più basso gradino di quest’ipotetica “scala” – sulla centralità dell’informazione e comunicazione tra i vari livelli di governo, tanto nel vecchio come soprattutto nel rinnovato quadro costituzionale, nessuno invero può nutrire seri dubbi, almeno in un ordinamento astrattamente connotato da competenze fortemente ripartite e garantite come quello italiano. Di più: probabilmente potrebbe dirsi che è proprio la presenza del rispettivo obbligo di reciproca informazione a giustificare l’aggiunta al principio in parola di un aggettivo (“leale”, appunto) che altrimenti risulterebbe inutilmente pleonastico⁷⁸, giacché non può esservi collaborazione che non sia preceduta da un “leale” scambio di informazioni tra tutte le parti coinvolte; solo a condizione di una preesistente circolazione reciproca di dati, informazioni, notizie, insomma, la successiva cooperazione potrebbe sul serio autodefinirsi “leale”. Sussisterebbero, insomma, tutte le condizioni per poter ragionevolmente riaffermare che «il principio di leale cooperazione trova la sua più elementare e generale espressione nell’imposizione del dovere di mutua informazione, sicché le richieste e le attività inerenti alle reciproche informazioni per loro natura non sono invasive delle rispettive competenze

⁷⁸ Così, spec. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. cit.*, 102.

dello Stato e della regione»⁷⁹: al riguardo, è stato non a torto osservato che la presente rappresenta, forse, l'unica ipotesi in cui la collaborazione assuma quel carattere propriamente “orizzontale” tipico di altri ordinamenti (come quello tedesco).

Così, non è che obiettivamente desti più di tanto meraviglia che la Sicilia lamenti la violazione del principio di leale collaborazione discendente «dalla circostanza che, ad avviso della Regione, l'approvazione delle norme censurate non è stata preceduta da ‘una preventiva attività di informazione ed una consequenziale interlocuzione e raccordo fra i diversi livelli istituzionali’, anche in ragione degli specifici accordi di programma già stipulati tra la Regione Siciliana ed il Ministero delle infrastrutture, così violando l'art. 4 del d.lgs. n. 35 del 2004»⁸⁰: sul cruciale punto, tuttavia, il giudice di costituzionalità delle leggi ha gioco facile nell'osservare invece «che il sistema dello statuto e delle relative norme attuative non prevede alcun obbligo di preventiva informazione»; e, con riferimento alla già esaminata possibilità per il Presidente della Regione di presenziare alle sedute del Consiglio dei Ministri, che «l'inesistenza di un tale obbligo rende indubbiamente più difficile per il Presidente della Regione avanzare

⁷⁹ Così sent. n. 730/1988 (punto 2 *cons. dir.*) e, in senso non dissimile, pure sentt. nn. 359/1985, 201/1987, 214-272/1988.

⁸⁰ Nel caso di specie, si trattava in particolare del già cit. art. 5, D.L. n. 93/2008 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*) nonché dell'elenco n. 1 allegato al predetto D.L.

tempestivamente ed in modo pertinente la richiesta di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri. Questa difficoltà non è, però, rilevante per il sistema statutario, che ha inteso, invece, garantire la discrezionalità politica del Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli, attraverso la mancata comunicazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari, di 'anticipare' la propria determinazione di non invitare il Presidente della Regione»⁸¹.

In disparte la peculiare – ed oramai sempre più recessiva e rarefatta – figura del c.d. avvalimento di uffici regionali (si pensi, ancora, alla facoltà del Commissario straordinario di avvalersi dell'amministrazione regionale siciliana nonché di personale di provenienza regionale per fronteggiare l'emergenza)⁸², certo dotato di una maggiore "carica collaborativa" dei precedenti due istituti e fisiologicamente posizionato ad un livello più alto di un'ideale scala gerarchica, si dimostra lo strumento del parere. Affinché tuttavia tale strumento venga correttamente impiegato e non si presti a pratiche distorsive (o, peggio, si ritorca contro la stessa Regione) esso dovrà essere – sempre a giudizio del tribunale costituzionale – presidiato da alcune indispensabili garanzie, in particolare richiedendosi: *a*) che la

⁸¹ «Ne consegue che la rilevata mancanza di una previsione statutaria (o di norme equiparate) del suddetto obbligo di 'preventiva informazione' esclude la dedotta violazione del principio di leale collaborazione»: in tal modo, sent. n. 375/2008 (punto 3.2 *cons. dir.*).

⁸² In oggetto, sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

Regione possa emettere il proprio parere sulla base della conoscenza di tutti gli elementi che hanno indotto lo Stato a esercitare il potere in questione nel particolare modo sottoposto all'avviso regionale⁸³; b) che la decisione statale eventualmente divergente dal parere regionale sia sorretta da un'adeguata motivazione⁸⁴. Questo naturalmente non vuol certo significare che non si diano casi di parere regionale propriamente vincolante: è stato, però, al riguardo precisato in giurisprudenza (per esempio, [sent. n. 212/1991](#)) che esso sia tale solo se espresso e negativo, non pure qualora invece esso si presenti come positivo, l'organo statale competente alla decisione potendo nel qual caso anche non tenerne conto, in base a valutazione discrezionale del pubblico interesse. Così, a proposito della cit. ordinanza contingibile ed urgente per fronteggiare l'emergenza idrica di talune Province siciliane, la Corte non può che prendere atto di come «l'atto» in questione sia comunque «stato emanato dal Ministro dell'interno dopo avere sentito, tra gli altri, anche la Regione Siciliana»⁸⁵ ovvero, nel giudizio di legittimità costituzionale del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n.

83 ... si da realizzare quell'inevitabile saldatura funzionale col preesistente dovere di reciproca informazione che testimonia la naturale precedenza logico-cronologica di quest'ultimo rispetto a qualsivoglia altra forma di collaborazione.

84 Cfr., in particolare, sent. n. 1031/1988 (punto 6.2 *cons. dir.*) e, analogamente, pure sent. n. 377/1993, (punto 2.2 *cons. dir.*).

85 Si veda part. sent. n. 39/2003 (punto 4 *cons. dir.*).

248 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*), come prima della adozione della delibera del C.I.P.E., in materia di relazioni contrattuali incidenti sulla gestione degli aeroporti civili, debba necessariamente essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 28186.

Ad ogni modo, è certamente al piano dell'effettività della partecipazione della Regione siciliana ai procedimenti decisionali centrali che dev'essere veramente misurata l'utilità dell'istituto del parere regionale, particolarmente laddove esso pare ambiguamente intrecciarsi col diverso strumento dell'intesa⁸⁷: della numerosa, per dir così, "discendenza" della leale collaborazione, essa rappresenta difatti la "generazione" potenzialmente più dotata e, forse proprio per questo, quella che desta ancora qualche perplessità in dottrina e giurisprudenza (nonché le più aspre controversie tra la Sicilia e lo Stato innanzi al tribunale costituzionale). A parte qualche precedente avente ormai una valenza meramente storica, come s'è visto *supra*, la previsione di qualche forma d'intesa ricorre, con una certa frequenza, già prima dell'attuazione degli ordinamenti regionali, tanto negli Statuti speciali (e nelle relative norme d'attuazione) quanto

⁸⁶ Così, sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

⁸⁷ Si riprendono, e svolgono, qui talune suggestioni già anticipate nel nostro *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008, part. 89 ss.

nella legislazione (in particolare, del triennio 1970-72)⁸⁸: ma è soltanto a partire dal noto D.P.R. n. 616/1977 che il meccanismo dell'intesa si avvia verso la consacrazione definitiva⁸⁹. Tale riconoscimento rispondeva, d'altro canto, ad una duplice esigenza: quella di assicurare la partecipazione delle Regioni al procedimento di formazione dei provvedimenti amministrativi statali che incidevano sulla loro sfera di competenza, da un lato, e quella di consentire (o, almeno, tentare di farlo) la *gestione comune* di funzioni considerate insuscettibili di essere completamente trasferite alle Regioni (ma neppure di essere integralmente trattenute dallo Stato), dall'altro.

Parallelamente alla disciplina positiva, anche la giurisprudenza costituzionale si è dimostrata via via sempre più sensibile ed attenta all'impiego delle intese nei rapporti tra centro e periferia: non per caso allora, sin dai suoi primi anni di vita, la Corte ha raccomandato l'uso di accordi o intese quali adeguati strumenti di compartecipazione dello Stato e delle Regioni specialmente nell'esercizio di alcune funzioni amministrative⁹⁰. La preferenza via via espressa per tale istituto, tuttavia,

⁸⁸ Cfr., ad esempio, A. COSTANZO, *Aspetti problematici, delle intese fra Stato e Regione*, in *Dir. soc.*, 1983, 437.

⁸⁹ Cfr., *ex plurimis*, S. CASSESE-D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, 400 ss.

⁹⁰ Si vedano, solo per citare i casi più risalenti, sentt. nn. 23/1957; 5-37-82/1958; 174/1970; 35/1972; 203/1974; 70/1981; 36/1982; 39-245/1984; 131-206-286/1985;

si sarebbe presto rivelata una sorta di *boomerang* poiché se, da una parte, sollevava il giudice costituzionale dall'onere di comporre gli interessi in contrasto nel caso concreto – e di scaricare il crescente tasso di conflittualità sul sistema politico – dall'altra, destava tutta una serie di non secondarie perplessità in ordine alla sua esatta definizione, alla natura giuridica, alle stesse garanzie procedurali e sostanziali derivanti alle Regioni dalle adozioni di un modulo pattizio. La diffusione delle intese, prima timidamente accennata poi mano mano sempre più frequente, contrassegna ad ogni modo la progressiva trasformazione della collaborazione c.d. *interorganica* – disposta, soprattutto, attraverso l'istituto del “concerto” fra diverse amministrazioni dello Stato⁹¹ – in collaborazione *intersoggettiva*⁹².

102-190-191-243/1987; 214-415-524-571-768-1031/1988; 180-337/1989; 85-220-448/1990.

91 Sul punto, part. J. BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 140 s.

92 Passaggio, questo, peraltro ribadito pure dalla giurisprudenza: così, ad esempio, con sent. n. 335/1988 (punto unico *cons. dir.*) per la quale «è la particolare proiezione dell'interesse turistico entro la sfera del territorio regionale che conduce ad innovare uno degli elementi del rapporto procedimentale delineato dalla legge statale, con una trasformazione del procedimento di concertazione da *interorganico* in *intersoggettivo* e con la conseguente previsione di una particolare forma di collaborazione tra Stato e Regione ispirata al temperamento dei diversi interessi in gioco» (corsivi non testuali); sul punto, spec. M. MARPILLERO, *I divieti di circolazione nelle isole minori: novità e conferme in tema di intese fra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, 1306 s.

Ad ogni modo, tuttavia, non può certo dirsi che lo strumento dell'intesa abbia vissuto un'infanzia, per così dire, felice; quale più espressiva forma di un regionalismo di tipo "adulto", essa infatti è nata – e si è ritrovata, suo malgrado, a crescere – in un ambiente ostile alla sua stessa sopravvivenza: in un quadro, cioè, di rapporti tra ente sovrano ed autonomie territoriali ancora vistosamente incentrato sulla assoluta supremazia statale⁹³. Com'è di tutta evidenza, in questa fase il campo elettivo dell'intesa – nonché l'ipotesi statisticamente più frequente in giurisprudenza – rimane, senza dubbio, quello dei conflitti di attribuzione contro atti governativi di indirizzo e di controllo adottati in mancanza del prescritto coinvolgimento regionale. Se però, in un primo momento, la Corte si accontenta del puntuale rinvio a norme statutarie e/o legislative disciplinanti il singolo raccordo per giustificare la necessità d'intesa (nella logica delle garanzie procedurali)⁹⁴ non così accade in uno successivo: allorquando cioè si concede, essa stessa, qualche intervento di tipo *creativo*, alle volte

⁹³ Così, efficacemente, G. SILVESTRI, *La modifica dello statuto del Banco di Sicilia davanti alla Corte: un caso di cooperazione "sbilanciata" tra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, 1412.

⁹⁴ Così, tra le altre, sent. n. 416/1988 (punto 3 *cons. dir.*): in materia statutaria concernente i banchi meridionali, pur non annullando la direttiva del Ministero del tesoro impugnata, la Corte fa infatti salva «la competenza del Presidente della Regione siciliana all'intesa nella fase di approvazione delle modifiche statutarie del Banco di Sicilia, competenza riconosciuta alla Regione siciliana dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione» (sul punto, si veda ancora M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte*, cit., 1233 s.).

introducendo fattispecie d'intesa Stato-Regione non espressamente previste. In tali ipotesi, si ritiene infatti che l'omessa previsione dell'intesa determini direttamente una violazione del principio di leale collaborazione cosicché – pure quando nessuno strumento di raccordo sia stato legislativamente previsto – appaia non illegittimo imporla proprio invocando il principio medesimo⁹⁵.

La cosa peraltro – dal punto prospettico in cui si pone la Corte – non colpisce affatto giacché «ogni qual volta concorra una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa»⁹⁶: è in tale ottica, dunque, che la valorizzazione di tale strumento di collaborazione

⁹⁵ Cfr. part. P. CARROZZA, *op. cit.*, 497 s.

⁹⁶ Così per esempio sent. n. 286/1985 (punto 10 *cons. dir.*) Similmente, sent. n. 116/1994 (punto 2 *cons. dir.*), in tema di prestazioni sanitarie: «la previsione dell'intesa fra lo Stato e le Regioni (e le province autonome) in tema di definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria è indubbiamente giustificata, poiché, per quanto tale definizione risponda all'interesse nazionale di assicurare le condizioni minime per la tutela su tutto il territorio statale della salute dei cittadini (art. 32 della Costituzione), tuttavia essa interferisce sia con le competenze regionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (artt. 117 e 118 della Costituzione, per le Regioni a statuto ordinario; art. 3, lettera 1 e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sia con l'autonomia finanziaria delle Regioni, pur soggetta al coordinamento con la finanza statale, essendo posti i predetti livelli a carico del 'fondo sanitario nazionale' (art. 119 della Costituzione)».

acquista vero e proprio “valore di principio”⁹⁷. Quanto appena affermato non vuol dire, tuttavia, che «l’intesa, come tale, possa essere ipoteticamente collocata in uno spazio ideale vuoto di fini, ma deve necessariamente effettuarsi al servizio dei fini pubblici superiori che le competenze statali e quelle regionali sono concorrentemente tenute a perseguire»⁹⁸.

3. (Segue): *la persistente confusione gravante sull’intesa tra Stato e Regione e le sue inevitabili conseguenze sulla tradizionale ripartizione tra intese «forti» e «deboli»*

Fin qui, dunque, generiche petizioni di principio della giurisprudenza sulle quali non può che registrarsi un’ampia convergenza di vedute: se, però, si passa dal profilo funzionale (*a cosa serve?*) a quello più strettamente definitorio (*cos’è?*), ecco che le idee della dottrina a proposito dell’intesa, inizialmente chiare, tornano a farsi improvvisamente più confuse, a cominciare dalla sua stessa natura etimologica. L’espressione «intesa» presenta difatti un’equivoca continuità semantica col termine «accordo» e, proprio per ciò, a più riprese è stata con quello variamente

⁹⁷ Così M. MARPILLERO, *L’intesa fra Stato e Regioni*, cit., 544 s.; v. pure S. BARTOLE, *La proposta regionale*, cit., 316 ss; G. FALCON, *op. cit.*, 161 ss.

⁹⁸ Così sent. n. 366/1992 (punto 5 *cons. dir.*), ad ulteriore conferma – ma il punto è fin troppo ampio per darne adeguato conto in questa, ristretta, sede – del convincimento per cui scopo *immediato* della leale collaborazione è, e rimane, l’unità/indivisibilità dell’ordinamento giuridico e non già quello della difesa dell’autonomia, solo *mediatamente* perseguita.

confusa dagli studiosi: così, ad esempio, vi è stato chi ha considerato l'intesa un vero e proprio *accordo*, necessario alla medesima stregua del concerto⁹⁹; chi l'ha ritenuta una mera *contrattazione*, un contatto necessario tra enti le cui competenze siano strettamente intrecciate¹⁰⁰; oppure, ancora, chi un semplice *schema preliminare* superabile in sede di emanazione definitiva dell'atto¹⁰¹. Confusione, questa, invero dovuta anche al fatto che gli schemi qualificatori usualmente adottati per definire i rapporti di collaborazione interorganica (originariamente modellati sulla categoria del "concerto" tra le amministrazioni dello Stato) mal si adatterebbero ai peculiari rapporti di cooperazione intersoggettiva che si intrattengono tra Stato e Regioni, se non col costo di inevitabili storture¹⁰².

Diversamente argomentando, del resto, non si spiegherebbe come mai, in tempi ancora relativamente vicini, lo stesso legislatore stabilisca che il Commissario delegato «*di concerto* con la Regione siciliana, attiva tutte le procedure e le iniziative finalizzate alla realizzazione degli interventi strategici necessari al superamento stabile delle situazioni di emergenza

⁹⁹ Cfr. ad esempio S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., spec. 144 ss.

¹⁰⁰ Così, invece, J. BUCCISANO, *op. cit.*, 143 s.

¹⁰¹ Cfr. G. RIZZA, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova 1985, 710 s.

¹⁰² Cfr., ad esempio, M. MARPILLERO, *I divieti di circolazione nelle isole minori*, cit., 1306 s.

idrica»¹⁰³ ovvero che «nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che *sia sentita* la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, *d'intesa* con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale»¹⁰⁴.

Su un etimo così ambiguo ed ancora largamente controverso, dunque, riesce oltremodo arduo ricostruire l'intesa quale categoria giuridica unitaria: al contrario, essa pare disperdersi in innumerevoli rivoli dai contenuti più disparati. Non passa quasi giorno – specie in questa peculiare stagione che la leale collaborazione sembra attraversare – senza che le fila delle intese si arricchiscano di nuove varietà dalla foggia e natura più diverse: così, è possibile indifferentemente passare da intese sull'opportunità di fornire «approvazioni», di «liquidare un istituto di credito», di «affidare un certo compito ad un certo organo» ad intese sul

¹⁰³ In tale direzione, ancora, sent. n. 39/2003, punto 4 *cons. dir.* (corsivo non testuale).

¹⁰⁴ Cfr. sent. n. 58/2008, punto 10 *cons. dir.* (corsivi non testuali).

tipo di armi utilizzabili dal personale regionale, sull'individuazione di determinate «categorie di beni, zone e soggetti» a quelle previste per l'esercizio di «funzioni di un organo statale», «per l'adozione di provvedimenti», «per la determinazione di misure e modalità», di «aliquote e somme», per la «predisposizione di programmi», ecc.¹⁰⁵. Chiunque intenda in qualche modo provare a razionalizzare la tematica delle intese tra Regioni e Stato (e da qualunque prospettiva visuale intenda poi ad essa riguardare) dovrà quindi preliminarmente misurarsi con un ostacolo metodico-ricostruttivo di non poco momento: che, cioè, l'intesa rappresenta, a tutt'oggi, un concetto ancora per larga parte nebuloso ed amorfo, una sorta di moderno *proteo* che, senza nulla invidiare alla celebre figura mitologica, cambia continuamente pelle al mutare delle situazioni, contaminato com'è dall'inguaribile ed invasivo *germe* della politica e dai molteplici interessi cui essa è, immancabilmente, asservita.

Al cospetto di simile diversificazione – quando non vera e propria *polverizzazione* – dell'istituto appare davvero arduo qualsiasi tentativo di ricostruzione unitaria (*recte*, più dimessamente, di delineare una cornice concettuale in cui ambientare almeno le diverse accezioni) e purtuttavia indispensabile pure ai fini di un contributo limitato e succinto come il presente: perciò, e solo in sede di prima approssimazione, anche alla luce della peculiare esperienza siciliana potrebbe allora qualificarsi l'intesa

¹⁰⁵ Sul punto, esemplificativamente, A. COSTANZO, *op. cit.*, 437.

quale «strumento di contemperamento di differenziati interessi territoriali»¹⁰⁶ espressivo di una «positiva manifestazione di volontà»¹⁰⁷ tra gli enti coinvolti. Sul punto del resto né legislatore, per un canto, né Corte costituzionale, per un altro, hanno mai contribuito a fare veramente chiarezza (concorrendo piuttosto a rimescolare un quadro già, di per sé, torbido ed incerto). Se si eccettuano infatti le intese stipulate in seno alla Conferenza Stato-Regioni – sulle quali il d.lgs. n. 281/1997 puntualmente e minutamente si diffonde – rimane, almeno allo stato attuale delle cose, davvero ben poco per una disciplina che possa dirsi organica dell'istituto all'esame; né una disamina della (pur consistente) legislazione di settore sembra a tal fine produrre risultati più confortanti, distinguendosi piuttosto per una serie sconnessa e disarticolata di disposizioni estremamente frammentate ed eterogenee¹⁰⁸.

Messe da canto quelle che endemicamente affliggono il Parlamento, a tal proposito sono da tempo risapute le difficoltà incontrate dalla giurisprudenza costituzionale nel mantenere un orientamento uniforme e costante proprio in ordine ad una stabile e definitiva qualificazione degli

¹⁰⁶ Così sent. n. 196/2002 (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁰⁷ Cfr. sent. n. 233/2004 (punto 8 *rit. in fatto*).

¹⁰⁸ Così, A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon-A. Concaro, Milano 2005, 82 s.

strumenti collaborativi tra Stato e Regioni: ostacoli dovuti non solo alla complessiva inadeguatezza dell'originario quadro costituzionale di riferimento, ma pure al rigido riparto di competenze operato dal vecchio art. 117 Cost. (e, in parte, dal nuovo riprodotto) e dagli statuti speciali che, almeno in linea generale, sembravano impedire qualunque ipotesi di gestione propriamente "compartecipata" di esse. Siffatti rilievi non bastano comunque ad illustrare talune evidenti oscillazioni interpretative come, sopra tutte, quella avutasi allorquando la Consulta ha cominciato ad operare dei *distinguo* tra intese cosiddette "forti" e intese "in senso debole": con le prime, intendendosi «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa»¹⁰⁹ nonché «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa»¹¹⁰.

¹⁰⁹ Così, ad esempio, sent. n. 351/1991 (punto 4 *cons. dir.*).

¹¹⁰ In questo senso, sent. n. 337/1989 (punto 3.3 *cons. dir.*), ma v. pure sentt. nn. 747/1988, 220/1990, 21/1991, 116/1994. Codeterminazione paritaria ritenuta dal giudice di costituzionalità delle leggi, evidentemente, necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza della Regione che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata: ciò perché, ad esempio nel caso della Sicilia, ogni qualvolta venga contemplata un'intesa con lo Stato in una materia di esclusiva competenza regionale, la potestà piena della Regione ne uscirebbe irrimediabilmente degradata.

Codeterminazione paritaria ritenuta dalla Consulta, evidentemente, necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza della Regione che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata: ciò perché, ad esempio, ogni qualvolta venga contemplata un'intesa con lo Stato in una materia di competenza esclusiva regionale, la potestà piena della Regione ne uscirebbe irrimediabilmente degradata.

Non ugualmente potrebbe discorrersi di codecisione paritaria in occasione delle cosiddette intese "deboli" dove, invece, è pur sempre previsto il potere dello Stato di decidere unilateralmente (spirato il termine espressamente previsto e fornita congrua motivazione circa le cause che rendono non più procrastinabile il compimento unilaterale dell'atto): più realistico parlare allora, in siffatte ipotesi, di semplice «concordanza delle volontà delle parti a seguito della manifestazione del parere favorevole da parte della Regione»¹¹¹. È quindi sulla scorta di siffatta ripartizione che il giudice delle leggi ritiene ad esempio fondate – proprio per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni – le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 11, comma 4, D.L. n. 112/2008 eccipite dalla Regione siciliana: «la disposizione censurata» difatti «nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del

¹¹¹ Così, per esempio, sent. n. 514/1988 (punto 2 *cons. dir.*).

medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale»; è previsto «uno strumento ‘forte’ di leale collaborazione, l’intesa appunto, imposto dall’incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti».

«A diversa conclusione» – prosegue la Consulta – «si deve pervenire con riferimento all’ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: ‘Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati’. Tale norma vanifica la previsione dell’intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti ‘un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell’intesa, caratterizzata (...) dalla paritaria codeterminazione dell’atto’; non è legittima infatti ‘la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo dell’altra’ ([sentenza n. 24 del 2007](#)). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo ‘reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo’ ([sentenza n. 339 del 2005](#)). Se queste cautele sono valide per tutti casi in cui sia prevista un’intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei

rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde»¹¹².

Alle medesime conclusioni la giurisprudenza costituzionale non riterrà di pervenire, invece, in occasione del ricorso della Regione Siciliana avverso il D.P.R. 5 ottobre 2007 (*Soppressione dell'autorità portuale di Trapani*) disponente, appunto, l'abolizione – previa liquidazione – dell'Autorità portuale di Trapani in assenza di una previa intesa con l'amministrazione regionale: ma ciò, a ben guardare, solo perché «il decreto impugnato non può essere ritenuto atto idoneo a produrre in via autonoma la lamentata lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante alla Regione ricorrente. Non sussiste, pertanto, materia per un conflitto», in proposito, essendo «sufficiente richiamare il principio, fissato da questa Corte, secondo cui si deve escludere la sussistenza della materia di un conflitto di attribuzione fra regione (o provincia autonoma) e Stato, in tutti quei casi,

¹¹² In tale direzione, part. sent. n. 121/2010 (punto 9 *cons. dir.*). Peraltro – sempre a parere del giudice delle leggi – l'art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 281/1997 conterrebbe proprio una sorta di “norma di chiusura” in tal senso, prevedendo che «quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

nei quali, come in quello di specie, esso è rivolto contro un atto di mera esecuzione di una legge statale, in quanto in tal modo diretto, nella sostanza, a censurare quest'ultima ([sentenza n. 277 del 1998](#))»¹¹³.

Anche nella peculiare prassi dei rapporti Regione Siciliana-Stato, insomma, quello di “intesa” si conferma in conclusione un concetto non avente origine precipuamente giuridica ma, piuttosto, nato e sviluppatosi in ambiti parecchio distanti da quello del diritto nei quali è stato (e di fatto viene ancora) usualmente adottato quale sinonimo, a tutti gli effetti, di “accordo”: anche in Costituzione per la verità – il pensiero non può che, ovviamente, andare all'art. 8, comma 3, in materia di rapporti tra Stato e confessioni acattoliche – nessuno ha mai seriamente revocato in dubbio che tale espressione potesse riferirsi a qualcosa di diverso da un vero e proprio accordo. È solo da qualche decennio che siffatta coincidenza terminologica intesa/accordo (sino ad allora data assolutamente per scontata nel linguaggio comune) è stata nondimeno messa criticamente in discussione dal diritto vivente e, a ruota di esso, da quello vigente; già al momento della sua elaborazione, tuttavia, una contrapposizione di tal genere appariva più frutto di una sapiente manipolazione linguistica messa in atto dalla Corte che non di un'interpretazione alternativa comunque riconducibile all'originario significato di intesa (che, come tale, non avrebbe potuto invece autorizzare graduazioni di questa ampiezza): quello di “intesa” non

¹¹³ Così, sent. n. 375/2008 (punto 2 *cons. dir.*).

pare, in conclusione, concetto facilmente modulabile, sulla scorta dell'ovvia considerazione per cui o *c'è* intesa o semplicemente *non c'è*, non essendo consentito – a voler essere rigorosi – percorrere strade intermedie se non al costo di inevitabili storture o, peggio, di completi stravolgimenti dell'originaria accezione.

Simile invenzione (e, probabilmente, *forzatura*) non era del resto casuale ma rispondeva, piuttosto, ad una pressante contraddizione cui andava, suo malgrado, incontro proprio il giudice delle leggi¹¹⁴: quella, cioè, di mediare tra l'esigenza di rafforzare la leale cooperazione tra centro e periferia, da una parte, e la necessità – diametralmente opposta e non meno impellente – di depotenziarne in concreto le conseguenze, dall'altra¹¹⁵. Un decisivo irrobustimento avrebbe infatti sortito almeno un duplice vantaggio per la Corte: sul piano *istituzionale*, in quanto le avrebbe consentito di preservare la propria legittimazione nel sistema scaricando sui soggetti istituzionalmente coinvolti il crescente tasso di conflittualità politica; ma anche su quello *pratico*, in funzione di prevenzione dei ricorsi e

¹¹⁴ Cfr., in tal senso, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, 140.

¹¹⁵ Così part. G. MANFREDI, “*Intese in senso debole*” e leale collaborazione a senso unico, in *Le Regioni*, 1993, 1429.

decongestionamento del contenzioso¹¹⁶. Sul versante opposto, tuttavia, un decremento degli effetti ultimi delle pratiche cooperative – in particolare, proprio sotto la forma dell’intesa – appariva ugualmente incalzante ogni qualvolta Stato e Regione non fossero pervenuti ad un qualsivoglia accordo, per scongiurare il pericolo di una paralisi che avrebbe potuto incidere negativamente sul soddisfacimento di interessi unitari¹¹⁷: su quest’ultimo profilo, peraltro, potrebbe molto ragionarsi – ma il discorso rischierebbe di diventare forse troppo lungo – non essendo mai precluso, almeno *in astratto*, il raggiungimento di un accordo, quale che sia, attraverso una serie di reciproche concessioni e rinunzie tra tutti i soggetti seduti al tavolo delle trattative¹¹⁸.

SEZIONE TERZA:

L’UNIFORME RICONOSCIMENTO E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL’ESPERIENZA SICILIANA TRA FIGURINO E GIURISPRUDENZA

¹¹⁶ Così pure P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2003, 354.

¹¹⁷ Cfr., ad esempio, A. COSTANZO, *op. cit.*, 444.

¹¹⁸ Per una disamina delle possibili soluzioni sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi (nota a Corte cost., n. 27/2004)*, in www.forumcostituzionale.it.

1. *Il totem dell'uniformità regionale in materia di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali tra modello ed esperienza.* – Per quale ragione, ancora molto recentemente, i livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che per Costituzione dovrebbero essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale, offerti dall'amministrazione siciliana «sono indiscutibilmente bassi, nonostante il gran numero di persone impiegate?»¹¹⁹. Una possibile risposta al suddetto interrogativo – come a talaltri, non meno insidiosi e pressanti, che tutt'ora si affollano sul tappeto dell'esperienza siciliana – che possa aspirare a dirsi, quantomeno, ragionevole ed adeguata non può che ovviamente obbligare ad un passo indietro rispetto al presente: e, cioè, ad affondare le proprie radici nell'originario, ed ormai endemico, *gap* economico-sociale tra Nord e Sud del paese e, in seno ad essi, tra Regione e Regione (con la, inevitabile ed odiosa, disparità nel godimento dei diritti fondamentali tra i cittadini dell'una ovvero dell'altra provenienza) ed alla conseguente soluzione a tale scarto offerta dal modello regionale a partire dalle sue, primitive, fattezze.

Nel contesto del regionalismo c.d. garantista di cui all'iniziale premessa di questo contributo, non è che mancassero – non potevano del resto mancare – strumenti unificanti a disposizione dello Stato: è solo che siffatti arnesi risultavano, quale più quale meno, già tutti inevitabilmente corrosi

¹¹⁹ Così, S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2011, 461.

da una logica gerarchica di tipo verticale¹²⁰ (così, per tutti, le «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» di cui all'art. 14 St. SI, poi celermente intese in modo estensivo e, come tali, assimilate alle più note «norme fondamentali delle riforme economico-sociali»¹²¹). Nonostante ciò, simili interventi eterodeterminati (e, cioè, «dall'alto») com'è noto non sono riusciti poi a garantire eguali condizioni su tutto il territorio nazionale così come immaginato¹²²: al contrario, il rapido volgere del tempo avrebbe casomai dimostrato come

¹²⁰ Cfr. per esempio F. MERLONI, *Relazione*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti-G.C. De Martin, Milano 2001, 175 ss.

¹²¹ Sul punto, già L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 322 ss., rilevava come – nonostante il riferimento alle sole «norme fondamentali» delle riforme – di fatto anche le previsioni di dettaglio delle stesse si sono non di rado convertite in un limite “gerarchico” all'autonomia regionale. Sulle norme fondamentali delle riforme economico-sociali nella giurisprudenza costituzionale, part. G. SILVESTRI, *La potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dall'inizio degli anni '70 ad oggi: qualche osservazione*, in AA.VV., *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, a cura dell'Istituto Gramsci Siciliano, Padova 1990, 77 ss.; L. LORELLO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove aut.*, 1999, 773 ss.

¹²² Si richiamano, qui, taluni spunti già anticipati nel nostro *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 317 ss.

quello del regionalismo uniforme non fosse altro che un mero *totem*, paradossalmente acuendo – anziché attenuando – le profonde differenze economiche e sociali esistenti tra Regione a Regione¹²³.

Per assistere invece al primo, timido, tentativo di differenziazione/responsabilizzazione autodeterminato (vale a dire, “dal basso” delle stesse Regioni) bisognerà quindi attendere fino ai primi anni ‘90: da quando, cioè, s’è nuovamente riaffacciata nel panorama istituzionale italiano l’idea – opposta ma decisamente più realistica – del c.d. regionalismo differenziato, con l’avvio di un lento (ma irreversibile) processo di *adaequatio rei et iuris*, come suol dirsi, “a Costituzione invariata” che, sollevato il sottile ed impalpabile velo dell’uniformità, ha definitivamente messo a nudo la falsa omogeneità delle Regioni italiane¹²⁴; a partire dalla l. n. 142/1990 (spec. art. 3)¹²⁵ per arrivare fino alla l. n. 59/1997 (part. art. 4, lett. *h*), prima, ed al d.lgs. n. 112/1998 con le successive discipline d’attuazione, poi, si assiste quindi al progressivo

123 In tal senso, per esempio, L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 158 s.

124 Così, tra gli altri, G. D’IGNAZIO-G. MOSCHELLA, *Specialità ed asimmetrie nell’ordinamento regionale*, in AA.VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, a cura di S. Gambino, Milano 2003, 217 ss.

125 ... il quale, in particolare, disponeva il trasferimento agli enti territoriali di tutte le funzioni regionali non aventi natura unitaria pur riaffermando, al tempo stesso, la centralità della Regione nel modulare lo spostamento di tali funzioni in relazione alle caratteristiche territoriali e sociali.

innervamento dei principi di differenziazione ed adeguatezza in profondità nel fertile *humus* degli ordinamenti regionali quali naturali prolungamenti del più generale principio di sussidiarietà e, pertanto, nella logica di integrazione (ma bisognerà attendere l'inizio dei lavori dell'ultima Commissione Bicamerale, nel giugno 1997, affinché l'idea del regionalismo differenziato tenti di farsi finalmente largo anche nella Carta fondamentale)¹²⁶.

Con l'autunno del 2001 si giunge, al fine, alla l. cost. n. 3 la quale rappresenta, quindi, una delle più salienti – sebbene non certo l'ultima – tappe di questo laborioso processo qui, solo sommariamente, accennato. Riforma quest'ultima che, sul punto del regionalismo differenziato, solo in parte riprende e si riallaccia alle innumerevoli frange che si dipartono dalle precedenti proposte (si pensi, in particolare, al testo dell'ultima Bicamerale) e che, per molta altra parte, da esse pare scostarsi: come infatti si ricorderà, da un lato, rispetto a quelle si limitava l'oggetto dell'autonomia differenziata alle sole materie di potestà esclusiva dello Stato espressamente indicate (organizzazione della giustizia di pace, norme

¹²⁶ Si v., ad esempio, l'art. 54, comma 4, che stabiliva «forme e condizioni particolari d'autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre Regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base d'intesa con la Regione interessata ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) ma, dall'altro, si consentiva alle Regioni la specializzazione in tutte le restanti materie di potestà concorrente (venendo rimossa, infine, la sottoposizione della legge al referendum dei cittadini elettori della Regione stessa, sostituita dalla previsione di un semplice parere degli enti locali). Dichiarati modelli ispiratori della novella del Titolo V furono espressamente la c.d. *devolution* di origine britannica, per un verso, ma soprattutto il regionalismo asimmetrico spagnolo, per un altro: la qual cosa, tuttavia, non significava pure che si fossero voluti pedissequamente riprodurre gli schemi caratteristici dell'uno o dell'altro, su di essi appiattendosi¹²⁷.

Per ciò che riguarda, in particolare, l'esperienza regionale spagnola, le differenze rispetto al sistema introdotto in Italia si mostravano comunque d'immediata evidenza. Senza potersi ora intrattenere più di tanto sul punto, sarà sufficiente ricordare che il processo autonomistico prende avvio in Spagna in una fase della vita istituzionale del paese estremamente caotica e contraddittoria nella quale la concessione di ampie porzioni di autonomia a tutte le *Comunidades* avrebbe ulteriormente sfilacciato l'intero sistema

¹²⁷ Manovra, questa, che si sarebbe del resto rivelata doppiamente azzardata tanto dal punto di vista *positivo* – con riferimento alla diversità delle discipline messe a confronto – quanto, soprattutto, in relazione al *contesto politico-istituzionale*, trattandosi di soluzioni adottate in ambiti storici, politici ed economici assai distanti dal nostro.

regionale¹²⁸: l'introduzione di un meccanismo, per così dire, "a due velocità" nel procedimento di revisione degli Statuti ha consentito, invece, a ciascuna Comunità autonoma di conquistare progressivamente nuovi spazi d'autonomia senza traumi eccessivi né "strappi", in misura compatibile col mutare delle condizioni economiche e sociali interne¹²⁹. Da un lato, dunque, le c.d. "nazionalità storiche" (Cataluña, País Vasco, Galicia) – Regioni economicamente più competitive e culturalmente caratterizzate che invocavano in modo sempre più pressante ampi margini di autonomia in virtù della propria identità – avrebbero potuto accedere alla quota maggiore di autonomia "in via rapida"; dall'altro, le restanti *Comunidades* – economicamente più arretrate e politicamente meno attrezzate – avrebbero potuto, "in via lenta" (e, cioè, soltanto in un secondo momento) negoziare con lo Stato centrale l'acquisizione di nuovi ambiti di competenza¹³⁰. La, poco ponderata ed avventata, commistione tra modelli nati e cresciuti all'ombra di esperienze storiche, politiche e sociali profondamente diverse da quella italiana, nondimeno, sembra aver dato

128 Cfr., ad esempio, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano 2000, 157 ss.

129 Cfr. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità*, cit., 180 s.

130 Su questi profili, ad esempio, F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara-G.M. Salerno, Milano 2003, 306 s.

forma – proprio sul delicato campo del riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali – ad una sorta di “chimera” dal volto indefinibile¹³¹.

Come già accaduto per gli istituti della leale collaborazione tra Stato e Regione Siciliana esaminati nelle pagine che precedono, anche in occasione del riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali a livello regionale una maggiormente approfondita esegesi del più recente diritto *vivente* costituzionale si rivela assai più illuminante ed eloquente di qualsivoglia, pure lucida e cristallina, ricostruzione del modello del diritto *vigente*: almeno sette risultano, infatti, i più rilevanti episodi di frizione tra Sicilia e Stato centrale degli ultimi anni in punto di livelli essenziali delle prestazioni (la maggior parte dei quali occasionati da altrettanti ricorsi in via principale¹³² e solo uno da un conflitto di attribuzione¹³³). Messe da

131 ... e, cioè, ad una specie di *ibrido* tra il sistema autonomistico spagnolo – nel quale, come appena visto, l’acquisizione di nuove forme e condizioni di autonomia si ottiene attraverso una clausola di autorizzazione introdotta nei singoli Statuti – e quello in origine previsto nell’ultima Bicamerale – secondo cui le più ampie quote di autonomia vengono riconosciute con Statuti speciali approvati con legge costituzionale, su richiesta della Regione interessata: sul punto, già N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., 55 s.

132 Così, part., sent. n. 236/2004 (su cui M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”* e C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, entrambi in www.forumcostituzionale.it, nonché R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in www.federalismi.it); ord. n. 147/2006; sent. n. 430/2007 (a proposito della quale, L. CASSETTI, *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità*

canto quelle di cui agli artt. 10, comma 5, l. n. 131/2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*)¹³⁴ e 1, l. n. 296/2006 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007*), quasi inutile constatare che tutte le altre disposizioni impugnate dalla Regione Siciliana provengano dalla decretazione d'urgenza statale: così D.L. nn. 223/2006 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione*

*alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, in www.federalismi.it; sent. n. 145/2008; sent. n. 200/2009 [sulla quale A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, nonché F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* e M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, entrambi in www.forumcostituzionale.it]; sent. n. 121/2010 [e, su di essa, A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in www.forumcostituzionale.it].*

133 Così, spec., ord. n. 132/2011.

134 ... che stabilisce che all'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri di esercizio del potere sostitutivo provvedono, per le Regioni speciali, «gli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione».

fiscale)¹³⁵; 112/2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*)¹³⁶; 137/2008 (*Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*)¹³⁷. Dell'Assemblea regionale siciliana e dell'Assessore per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti della Regione Siciliana, invece, la delibera legislativa del 4 maggio 2005¹³⁸ ed il decreto del 22 dicembre 2009¹³⁹, rispettivamente impugnati dal Commissario dello Stato e dal Governo. Numerosi e variegati, infine, i parametri variamente ritenuti violati dall'atto statale¹⁴⁰ ovvero da quello regionale¹⁴¹.

135 ... e della relativa legge di conversione, n. 248/2006.

136 ... convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008 e ulteriormente modificato dall'art. 3, D.L. n. 154/2008 (*Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*).

137 ... come convertito dalla l. n. 169/2008.

138 D.d.l. n. 151 recante *Disposizioni finanziarie urgenti e per la razionalizzazione dell'attività amministrativa*.

139 ... avente ad oggetto l'istituzione di un tavolo tecnico regionale per la predisposizione delle norme attuative previste dal D.L. 31 gennaio 2007 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 40/2007.

140 Della Costituzione, rispettivamente, artt. 3 (non afferente, però, al riparto di competenze Stato-Regioni), 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114; 117, comma 3 (laddove ritenuto di maggior favore), 118, 119, 120, 136, i principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione nonché l'art. 10, l. cost.

2. (Segue): *la generale applicazione del canone di prevalenza e le competenze statali trasversali nella peculiare prassi siciliana.* – In via preliminare, è appena il caso di rammentare come proprio il riconoscimento e la tutela di un nucleo, duro ed incorruttibile, d'eguaglianza nei diritti – il solo a consentire il mantenimento e la preservazione per il futuro della cittadinanza nazionale stessa¹⁴² – rappresenti l'agone in cui si consuma la dialettica, talora senza esclusione di colpi, tra la Regione Siciliana e lo Stato: di quell'ampilissimo spettro di diritti cioè (non inviolabili ma) fondamentali¹⁴³, che si ritiene non possano mai essere recessivi, nel loro contenuto essenziale, rispetto alle scelte legislative regionali, giacché idonei a esprimere l'*identità* stessa della Repubblica e, in quanto tali, a

18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*); dello St. SI (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), artt. 14, lett. d), g), e r), 17, lett. d), 20, 36, 43; della relativa normativa d'attuazione, D.P.R. n. 878/1950 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche*), artt. 1, 4 e 6, D.P.R. n. 246/1985 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione*), nonché art. 1, d.lgs. n. 241/2005 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze*).

141 Così, artt. 3, 32, 81, comma 4, 97, 117, comma 2, lett. h), e) ed m) Cost.

142 Cfr. T. GROPPÌ, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in www.statutiregionali.it.

143 In tal senso, part. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org.

giustificare appunto interventi uniformanti statali¹⁴⁴. Così nella, più o meno ampia, forbice i cui estremi coinciderebbero, rispettivamente, col polo c.d. umanista, per un verso, e con quello c.d. economista, per un altro – a seconda, cioè, se si dia incondizionata prevalenza ad una piattaforma etica di valori (dignità umana, bisogno, solidarietà) ovvero al mero principio dell'economicità (il criterio del rapporto costi-benefici) – il sindacato della Corte costituzionale parrebbe collocarsi esattamente a mezza via quando, in sede di verifica della ragionevolezza delle soluzioni di volta in volta approntate dal legislatore statale ovvero regionale, ha bilanciato tra l'esigenza autonomistica e quella unitaria (e, una volta attratte le singole previsioni indubiate a quest'ultima, tra l'effettiva attuazione dei diritti sociali e, ben più prosaiche ma ineludibili, necessità di bilancio)¹⁴⁵.

In tal senso, ad esempio, nelle materie di potestà esclusiva regionale in tema di accordi di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli I.A.C.P., allorquando il ruolo dello Stato sarebbe limitato alla semplice promozione di accordi: così, nel momento in cui l'art. 13 dell'impugnato D.L. n. 112/2008 impone di tenere conto di alcuni criteri, «l'uso del presente indicativo» implicherebbe invece «una

¹⁴⁴ Così, L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, 45.

¹⁴⁵ Cfr., L. ANTONINI, sub *art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in *Commentario alla Cost.*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino 2006, 2238.

doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata – ancorché apparentemente più attenuata di quella 'devono consentire', utilizzata nella norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni *ex art. 117, quarto comma*»¹⁴⁶. Similmente accade a proposito della cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi *ex l. n. 640/1954* (tale disciplina prevedendo la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili i quali venivano trasferiti in gestione agli I.A.C.P., oggi enti strumentali delle Regioni): «la previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza» infatti «una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica,

¹⁴⁶ Col che «le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate. Questa norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene» (così, sent. n. 121/2010, punti 16 e 17 *cons. dir.*).

che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella [sentenza n. 94 del 2007](#)»¹⁴⁷.

La quale non ingerenza, ovviamente, vale pure nell'ipotesi inversa di materie di accertata potestà esclusiva statale: quando, ad esempio in materia di razionalizzazione del sistema scolastico, non «può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di razionalizzazione del sistema scolastico (...) dovrebbero essere comunque adottati 'd'intesa' con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata»¹⁴⁸. Non diversamente si verifica, infine, in tema di potestà concorrente, nel momento in cui la disciplina statale recante disposizioni di dettaglio – come tali insuscettibili di ulteriori sviluppi normativi – sarebbe comunque illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.: così allorquando «tale parametro è ritenuto applicabile dalla Regione Siciliana la quale, implicitamente evocando l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte

¹⁴⁷ Così, sent. n. 121/2010 (punto 19 *cons. dir.*).

¹⁴⁸ In questa direzione, sent. n. 200/2009 (punto 36 *cons. dir.*).

seconda della Costituzione), deduce», ad esempio, che la disciplina statale impugnata «si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto regionale, che attribuiscono alla propria competenza legislativa concorrente le materie igiene e sanità pubblica ed assistenza sanitaria»¹⁴⁹.

Tale algido, ed apparentemente geometrico, “circuito” di competenze, com'è noto, è destinato miseramente a “saltare” proprio in tema di tutela dei diritti fondamentali, ogni qualvolta le attribuzioni rispettivamente attribuite a Regione Siciliana e Stato si ritrovino inevitabilmente intrecciate in un ginepraio di competenze spesso ostico da districare: così nella materia dell'istruzione, sopra la quale strettamente «si intrecciano ‘norme generali, principi fondamentali, leggi regionali’, oltre che ‘determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche’»¹⁵⁰; egualmente, a proposito degli alloggi pubblici, «questa Corte ha già precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., ‘si estende su tre livelli normativi’: ‘il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a

¹⁴⁹ Cfr. sent. n. 430/2007 (punto 4.1 *cons. dir.*).

¹⁵⁰ Così, sent. n. 200/2009 (punto 23 *cons. dir.*).

garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla [sentenza n. 486 del 1995](#). Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia 'governo del territorio', ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato (...) da questa Corte con la [sentenza n. 451 del 2006](#). Il terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale' ([sentenza n. 94 del 2007](#))»¹⁵¹.

Spetterà ovviamente alla Consulta, in ossequio all'ormai noto e consolidato criterio dell'interesse prevalente, stabilire se, ed in quale maniera, la competenza di volta in volta indubbiata venga attratta alla potestà esclusiva statale ("nominata" ovvero "innominata" *ex art. 117, comma 2, lett. m*), concorrente oppure piena della Regione Sicilia: così, nel citato caso dell'istruzione, «l'analisi delle singole disposizioni oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti deve, dunque, essere condotta, in base a quanto sopra indicato, allo scopo di verificare se tutte le disposizioni (...) oggetto di specifiche censure da parte delle ricorrenti siano alternativamente ascrivibili alla categoria delle norme generali

¹⁵¹ In tal senso, sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*).

sull'istruzione, a quella di principi fondamentali di tale materia ovvero alla normativa di dettaglio rientrante nella specifica competenza regionale»¹⁵². Nello stesso senso si procederà in tema di modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, quando le disposizioni impugnate dalla Regione Siciliana «si limitano a demandare a provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate e del direttore dell'Agenzia delle dogane la disciplina delle modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali e, pertanto, sono dirette solo alle suddette Agenzie statali e, comunque, sono riconducibili alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.).

Né ad una diversa conclusione si può giungere in considerazione dell'asserito interesse della Regione a ricevere i dati suddetti secondo modalità tecniche previamente concordate con lo Stato, essendo questo un interesse di mero fatto, privo di garanzia costituzionale»¹⁵³; similmente in tema di «norme generali sull'istruzione» giacché «il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute negli artt. 33 e 34 Cost. valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito

¹⁵² Così, nuovamente, sent. n. 200/2009 (punto 28 *cons. dir.*).

¹⁵³ Cfr. sent. n. 145/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

di competenza esclusivamente statale. In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione 'norme generali sull'istruzione', stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla 'Repubblica' contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost.»¹⁵⁴.

Già dirimente al fine di sciogliere i nodi competenziali più intricati, l'impiego del canone della prevalenza diventa per la giurisprudenza addirittura cruciale riguardo alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.: quando, cioè, lo Stato intervenga – non già a tutela dell'interesse nazionale (formalmente cancellato dalla lavagna costituzionale) ma della c.d. dimensione unitaria (fisiologicamente sopravvissuta, invece, a protezione dell'unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*) – in funzione appunto "unificante". Non

¹⁵⁴ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 21 *cons. dir.*): senza contare che «un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale» e che «ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola» (punto 27 *cons. dir.*).

trattandosi infatti, nella maggior parte delle evenienze, di competenze “in senso stretto” bensì idonee ad investire una pluralità di materie, intrecciandosi inestricabilmente con altri interessi e competenze, queste di cui si discorre, chiarisce il giudice delle leggi, si configurano «come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»¹⁵⁵: si pensi, non solo ai menzionati «livelli essenziali delle prestazioni»¹⁵⁶ ma pure, alla «tutela della concorrenza»¹⁵⁷, alla «tutela dell'ambiente»¹⁵⁸, alla «tutela dei beni culturali»¹⁵⁹ nonché alla «ricerca scientifica»¹⁶⁰ oppure alla «difesa»¹⁶¹.

3. (Segue): *lo sforzo giurisprudenziale di definire dei criteri sufficientemente stabili per l'esercizio di esse nella pratica concreta.* – Così, con riferimento alla peculiare vicenda siciliana, è possibile in

155 In tal modo, come si sa, sent. n. 407/2002 (punto 3.2 *cons. dir.*).

156 In oggetto, part. sentt. nn. 282/2002 e 88/2003.

157 Su cui, ad esempio, sentt. nn. 14-272-320-345/2004.

158 Così, *ex plurimis*, sentt. nn. 407-536/2002, 96-222-226-307-311-331-378/2003, 259/2004, 62/2005, 247/2006.

159 Per esempio, sent. n. 232/2005.

160 Si vedano le sentt. nn. 423/2004 e 31/2005.

161 A tal proposito, sent. n. 431/2005.

particolare evidenziare i casi dei livelli minimi di offerta abitativa nonché, appunto, delle c.d. «regole generali» della concorrenza (e, ovviamente, a quelle strettamente funzionali a garantirla): in tal senso, ad esempio, di non poco interesse si rivela l'ipotesi relativa alla determinazione dell'offerta minima di alloggi di edilizia residenziale pubblica, allorché «lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale»¹⁶². A tale, ultimo, proposito, peraltro, il tribunale costituzionale aveva già rimarcato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori»¹⁶³: giacché la norma statale impugnata dalla Regione Siciliana «indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese» deve quindi ritenersi che tale «individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali

¹⁶² Cfr. sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*).

¹⁶³ In tal senso, sent. n. 166/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo ‘livello minimo’, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari»¹⁶⁴.

In materia di requisiti minimi per lo svolgimento delle attività di autoscuola, poi, l’esigenza che essi «siano rimessi al legislatore statale» ad opinione della Corte «si fonda anche sulla competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. relativa alla ‘determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale’ e, sotto altro profilo, sulla competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.¹⁶⁵; non dissimilmente, sempre in tema di concorrenza, l’art. 3, D.L. n. 223/2006 impugnato dalla Regione Sicilia (nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248/2006) «indica espressamente quale finalità della norma, tra l’altro, quella di ‘garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato’, riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia ‘tutela della concorrenza’, attribuita dall’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. alla competenza

¹⁶⁴ Così, sent. n. 121/2010 (punto 7 *cons. dir.*).

¹⁶⁵ In questa direzione, ord. n. 132/2011.

legislativa esclusiva dello Stato»¹⁶⁶. E di esempi tratti dalla più recente giurisprudenza in materia di L.E.P., ed alimentati dal frequente conflitto tra Stato e Regione siciliana, potrebbero riportarsene ancora parecchi.

Come risulta, a questo punto, ovvio l'esigenza più pressante che si pone per garantire un *minimum* di certezza del diritto e prevedibilità di giudizio (a vantaggio, soprattutto, della controparte regionale) è, casomai, che il diritto vivente definisca – con un accettabile, se non sufficiente, grado di sicurezza e stabilità – gli *standards* valutativi cui, volta per volta, fare capo affinché una materia sia attratta nella potestà esclusiva statale anziché nell'orbita, rispettivamente, della potestà concorrente ovvero regionale piena. Al riguardo, d'altro canto, «si deve fermare l'attenzione sulla circostanza che si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero

¹⁶⁶ Così, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*).

sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale (...) Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro»¹⁶⁷. Così, in particolare, almeno tre paiono i requisiti dal giudice delle leggi in tal senso tratteggiati: e, cioè, l'essenzialità; l'uniformità territoriale; l'immediata applicabilità.

Con riferimento alla condizione dell'*essenzialità* della disciplina statale, il tribunale costituzionale ha già avuto modo di precisare – senza troppi giri di parole invero – come, a tali fini, a poco (o, diciamo pure, a nulla...) varrebbe invocare la formalistica distinzione nomologica tra principi e regole e come, a questo scopo, assai più proficuo e spendibile si dimostri invece il ricorso all'opposto criterio di tipo sostanziale-finalistico: così per intendersi, «ricondata una norma alla 'tutela della concorrenza'» con il duplice riferimento al parametro delle lett. *m)* ed *e)* dell'art. 117, comma 2, Cost. «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni ([sentenza n. 401 del 2007](#)), ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio,

¹⁶⁷ Cfr., assai significativamente, sent. n. 121/2010 (punto 18.2 *cons. dir.*).

la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale»¹⁶⁸.

Difatti, «una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia 'tutela della concorrenza', diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio. Questa Corte ha già precisato che le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, 'incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano' ([sentenza n. 80 del 2006](#)). Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*»¹⁶⁹. A diversamente ritenere del resto – a reputare, cioè, legittime le norme statali espressive di potestà legislativa esclusiva alla sola condizione che esse esibiscano carattere generale o di principio – non sarebbe più adeguatamente possibile apprezzarne la sostanziale differenza rispetto a quelle recate dalle leggi statali cornice nelle materie di potestà concorrente: finendosi, insomma, «con il confondere il secondo e il terzo

¹⁶⁸ In tal senso, nuovamente, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*).

¹⁶⁹ In oggetto, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze»¹⁷⁰.

Riguardo, invece, alla prescritta condizione dell'uniformità territoriale della medesima normativa dello Stato, per la Consulta possono ritenersi a pieno titolo rientranti nella categoria dei L.E.P., per esempio, quelle disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge»: del resto, le disposizioni che «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero

¹⁷⁰ «Ciò è ancor più evidente in materie, come la 'tutela della concorrenza' o la 'tutela dell'ambiente'» le quali, come si anticipava *supra*, paiono «contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 430 e n. 401 del 2007)»: così, ancora, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»¹⁷¹.

Con riferimento alla prescritta applicabilità immediata, infine, è importante che norme statali siffatte – le quali, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità di disciplina, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale – non necessitino di un'ulteriore definizione a livello regionale, e dunque non possano essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, nel delineare la struttura di base del sistema: così, ad esempio, per quelle «norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale»¹⁷².

Solo col rigoroso ossequio dei suddetti criteri, dunque, la disciplina statale sui L.E.P. potrebbe non illegittimamente comprimere la competenza, altrimenti, “piena” della Regione Sicilia (così, ad esempio, per i «servizi sociali», materia non menzionata nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e, pertanto, da ritenersi ascrivibile alla competenza

¹⁷¹ Così, sent. n. 200/2009 (punto 24 *cons. dir.*).

¹⁷² Cfr., ancora, sent. n. 200/2009 (punto 34 *cons. dir.*).

legislativa residuale delle Regioni)¹⁷³ pure, come si sa, a mezzo di regolamenti c.d. delegati. «Sul punto», infatti, «è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale (...) ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame»¹⁷⁴. La medesima cosa, com'è ovvio, non risulterebbe egualmente permessa nelle materie di competenza concorrente giacché «la sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari»: rimane quindi «fermo – è bene precisare – il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i

¹⁷³ Si vedano, *ex plurimis*, sentt. nn. 50/2008 e 168/2009.

¹⁷⁴ In particolare, nel caso delle citate «norme generali sull'istruzione», allorquando «deve, anzi, ritenersi che (...) essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale» esse «si prestano a ricevere 'attuazione' anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze»: così, nuovamente sent. n. 200/2009 (punto 35.2 *cons. dir.*).

necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione»¹⁷⁵.

«Analoghe considerazioni devono essere svolte con riferimento all'eventualità che il suddetto regolamento governativo preveda – nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni – specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti, la suddetta previsione operando «una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali»¹⁷⁶. Più in generale, comunque, è sempre la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i livelli minimi delle prestazioni, a stabilire un «ordine inderogabile» di priorità il quale «non esclude», per esempio in materia di alloggi popolari, «la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli

¹⁷⁵ In tal senso, sent. n. 200, cit. (rispettivamente, punti 38.1 e 35.2 *cons. dir.*).

¹⁷⁶ «La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali» (sent. n. 200, cit., punto 39.2 *cons. dir.*).

specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale»¹⁷⁷.

SEZIONE QUARTA:

LE POTENZIALITÀ DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONE

SICILIANA IN VISTA DI UN PIÙ UNIFORME GODIMENTO DEI DIRITTI

FONDAMENTALI

1. *L'esigenza di uno strict scrutiny della Corte costituzionale sulle leggi statali espressive dei L.E.P. e le difficoltà ad esso fisiologicamente connaturate.* – Da quanto *supra* accennato – dall'adozione, cioè, di un criterio finalistico d'individuazione delle materie c.d. trasversali da parte della giurisprudenza – non potrà naturalmente che discendere come «una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali» possa essere evitata non «tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle

¹⁷⁷ Così, sent. n. 121/2010 (punto 7 *cons. dir.*).

norme statali»¹⁷⁸ volta per volta adottate al servizio di un più uniforme riconoscimento dei diritti fondamentali: nel senso, cioè, della loro effettiva proporzionalità (*recte*, ragionevolezza) rispetto allo scopo unitario astrattamente preso di mira¹⁷⁹; vale a dire, se il bilanciamento ad esse sotteso sia idoneo a «conciliare, da un lato, basilari esigenze di ‘uniformità’ di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall’altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l’esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell’ambito del territorio di ciascuna Regione»¹⁸⁰.

Così, sempre a proposito della citata tutela della concorrenza la quale «proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di

¹⁷⁸ Nel, più volte richiamato, caso della tutela della concorrenza, quest’ultima «per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia»: in tal senso, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

¹⁷⁹ Deve dunque trattarsi «di prescrizioni coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l’organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento»: così, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.2 *cons. dir.*).

¹⁸⁰ Cfr. sent. n. 200/2009 (punto 26 *cons. dir.*): così, «deve ritenersi che il sistema generale dell’istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall’osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica».

attività economiche molteplici e diverse, non è una ‘materia di estensione certa’, ma presenta i tratti ‘di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti’ ed è configurabile come ‘trasversale’ (da ultimo, e per tutte, [sentenza n. 401 del 2007](#)), caratterizzata da una portata ampia ([sentenza n. 80 del 2006](#)). Queste peculiarità, da un canto, comportano che la ‘tutela della concorrenza’, appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall’altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la ‘tutela della concorrenza’ e sia in sintonia con l’ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione (sentenze [n. 175 del 2005](#); [n. 272 del 2004](#); [n. 14 del 2004](#))»¹⁸¹.

Il quale, ultimo, *strict scrutiny* della Consulta si complica ovviamente non poco ogni qualvolta l’adeguato raggiungimento del traguardo dell’uniforme tutela dei diritti fondamentali richieda, come ad esempio nel settore dell’edilizia residenziale pubblica, la congiunta adozione di prescrizioni espressive, per un verso, di competenza statale trasversale e, per un altro, concorrente. Così, per esempio, l’incremento da parte dello

¹⁸¹ Così, nuovamente, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*) a parere della quale «non possono ricondursi alla ‘tutela della concorrenza’ quelle misure statali che non intendono incidere sull’assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano».

Stato del patrimonio di edilizia residenziale pubblica che «si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali»¹⁸²; non dissimilmente, sopra la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, a proposito della quale «la giurisprudenza di questa Corte, con orientamento consolidato, ha più volte affermato che, ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost.» essa andrebbe «ricondata al titolo di competenza concorrente della ‘tutela della salute’, come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. La complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira, infatti, ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto

¹⁸² In tal senso, sent. n. 121/2010 (punto 8 *cons. dir.*). Col che «la possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l'intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell'edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L'eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l'inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell'incremento dell'offerta abitativa per i ceti economicamente deboli».

questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista ([sentenze n. 448 del 2006](#) e [n. 87 del 2006](#); nonché sentenze [n. 275](#) e [n. 27 del 2003](#)) (...) L'interferenza va, quindi, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina alla materia 'tutela della salute' (sentenze [n. 422](#) e [n. 181 del 2006](#); [n. 135](#) e [n. 50 del 2005](#))»¹⁸³. Relativamente al ricorso della Regione siciliana in tale, ultimo, frangente, deve in particolare evidenziarsi come, proprio a norma dell'art. 17, lettera *b*), St. SI, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» debba esercitarsi «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», coincidendo l'ampiezza di tale competenza con quella delle Regioni a Statuto ordinario in materia di «tutela della salute», con la conseguenza che i principî *generali* della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono a quelli *fondamentali* che, sopra la stessa materia, vincolano le Regioni ordinarie¹⁸⁴.

Dal che, non può che spettare ancora al giudice di costituzionalità delle leggi lo sforzo supplementare di fissare le condizioni in virtù delle quali sia possibile separare – in seno alla medesima disciplina statale – le previsioni afferenti a questo (trasversale) o a quell'ambito (concorrente) di

¹⁸³ Cfr. sent. n. 430/2007 (punto 4.2.1 *cons. dir.*).

¹⁸⁴ Così, part. sent. n. 448/2006 (punto 3.1 *cons. dir.*).

competenza statale: emblematica, in tal senso, la più volte richiamata pronunzia sul servizio nazionale d'istruzione allorquando il tribunale costituzionale ha modo di precisare come quelle norme pur statuenti criteri, obiettivi, direttive o discipline tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non siano «riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione» e, dall'altro, necessitino «per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi. In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»¹⁸⁵.

A proposito, infine, della relazione intercorrente tra normativa statale di principio e quella regionale di dettaglio nelle materie di potestà concorrente, la giurisprudenza si mostra tendenzialmente salda nel ribadire come alla prima spetti sempre prescrivere criteri ed obiettivi, alla seconda rimanendo riservata la sola individuazione degli strumenti concreti da

¹⁸⁵ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 25 *cons. dir.*).

utilizzare per raggiungere detti obiettivi¹⁸⁶. Nondimeno, l'eccezionale specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»¹⁸⁷: così, ad esempio, pare riscontrarsi in sede di analitica disciplina statale delle modalità di vendita di medicinali allorché «la specificità delle disposizioni è necessaria per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute»¹⁸⁸.

Di più: se precipua «funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale»¹⁸⁹ ne discenderà – particolarmente in materia di istruzione – «che i principi fondamentali della materia, operando

¹⁸⁶ Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 181/2006; 430/2007; 102/2008. Così, pure, sent. n. 121/2010 (punto 8 *cons. dir.*) laddove si stabilisce che la previsione statale impugnata dalla Regione siciliana imponendo la riutilizzazione di risorse «per l'incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni (...) né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell'alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore».

¹⁸⁷ In questa direzione, già sent. n. 355/1994 (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁸⁸ Si veda nuovamente sent. n. 430/2007 (punto 4.2.1 *cons. dir.*).

¹⁸⁹ Così, ad esempio, sent. n. 177/1988 (punto 2.3.1 *cons. dir.*).

sostanzialmente da raccordo tra le ‘norme generali’ e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell’ambito di scelte riservate all’autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle ‘norme generali sull’istruzione’. In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni»¹⁹⁰.

Alla luce di quanto sin qui detto, va dunque da sé che, fino a quando lo Stato non determini i livelli essenziali della materia, la potestà legislativa siciliana (di cui al titolo di competenza, volta per volta, corrispondente) si conserverà “piena”, rimanendo altrimenti vincolata solo a partire dalla successiva emanazione della disciplina statale sui L.E.P.¹⁹¹: vale a dire quando, a livello centrale, si dovesse ritenere quello regionale non più

¹⁹⁰ In questa direzione, ancora sent. n. 200/2009 (punto 25 *cons. dir.*).

¹⁹¹ In tal senso, per esempio, T. GROPPI, *La garanzia dei diritti*, cit.

adeguato a garantire la c.d. cittadinanza nazionale in tema di uniforme godimento dei diritti. Preliminarmente chiarito che la mera previsione legislativa ordinaria non potrà semplicemente, e seccamente, rinviare ad ulteriori fonti di grado inferiore (es. regolamenti governativi di delegificazione, *supra* citati) per vincolare la potestà legislativa regionale – rischiando diversamente di resuscitare, con altre fattezze ma integro nella sua tradizionalmente problematica essenza, il controverso potere statale d’indirizzo e coordinamento – è proprio la giurisprudenza costituzionale altresì ad imporre che la legge statale determini «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹⁹²: solo a tali condizioni la normativa statale sui L.E.P. potrà, quindi, esplicitare quel duplice vincolo – in senso verticale (nei confronti dell’ordinamento regionale) e in senso orizzontale (nei confronti di tutti i soggetti, pubblici e privati, che intervengano in virtù del principio di sussidiarietà) – che le è

¹⁹² Cfr., sent. n. 88/2003 (punto 4 *cons. dir.*): ciò a motivo del fatto che – prosegue la Consulta – la competenza di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*) possiede una formidabile «incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome». Così, per esempio, la l. 53/2003 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull’istruzione” (in oggetto, part. sent. n. 200/2009, punto 21 *cons. dir.*).

fisiologicamente connaturato e per il rispetto del quale essa è precipuamente venuta alla luce.

2. Il cerchio che si chiude: *il rafforzamento della leale cooperazione con la Regione siciliana in vista del migliore raggiungimento dell'obiettivo dell'uniformità dei diritti (e, in limine, della tutela della dignità umana)*

Il vero nodo che si pone riguarda casomai le, diametralmente opposte ed antitetiche, ipotesi del mancato rispetto da parte regionale del *minimum* uniformemente individuato dallo Stato (quando, cioè, la Regione siciliana con proprio atto *abbassi* il livello di tutela inizialmente prefissato come essenziale)¹⁹³ ovvero del possibile innalzamento regionale (vale a dire, allorché essa con suoi provvedimenti *innalzi* invece quel minimo di protezione così tratteggiato dal centro)¹⁹⁴: in tal modo ad esempio, con riferimento alla prima eventualità, accadrebbe con «l'apertura della

193 ... i rimedi alla quale inosservanza spazierebbero, ovviamente, dalla possibile sostituzione *ex art. 120, comma 2, Cost.* all'ordinario ricorso di cui all'art. 127 Cost., a seconda che la ritenuta violazione sia perpetrata con atto amministrativo ovvero legge regionale.

194 ... l'autonomia regionale avendo realmente senso solo se, ed in quanto, si converta in *servizio* per i diritti fondamentali: così part. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 2011, 1461 ss. e *L'autonomia regionale (profili generali)*, in www.federalismi.it.

titolarità nell'incarico di direttore sanitario'» disposta con delibera legislativa dell'A.R.S. «'verso professionalità che potrebbero essere totalmente estranee al settore della sanità seppure ricche di esperienza in quello manageriale', con conseguente 'possibile compromissione dei livelli essenziali di erogazione del servizio sanitario', atteso che 'il compito peculiare della direzione sanitaria potrebbe essere affidato nella preminente considerazione degli aspetti tecnico-gestionali dei servizi piuttosto che di quelli medici', donde l'ipotizzato contrasto tra il comma 1 dell'art. 11 e l'art. 32 della Costituzione»¹⁹⁵.

Quanto alla seconda ipotesi – dell'introduzione cioè, con atto regionale, di un *quid pluris* di tutela rispetto all'asticella inizialmente posta dallo Stato – il problema, com'è ovvio, si pone tanto nell'*an* (l'innalzamento del grado

¹⁹⁵ Cfr., ord. n. 147/2006 disponente la cessazione della materia del contendere nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 11, commi 1 e 2, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 maggio 2005 (disegno di legge n. 151), promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana: successivamente all'impugnazione statale, difatti, la predetta delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 5 maggio 2005, n. 5, con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura. «L'intervenuto esaurimento del potere di promulgazione, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale» infatti «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate e poi omesse acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 351 del 2003)»: è, pertanto, conformemente al tradizionale orientamento della Corte (*ex multis*, ordd. nn. 169-293-403/2005) che viene dichiarata cessata la materia del contendere.

di protezione del diritto volta per volta considerato naturalmente presupponendo la precedente qualificazione di esso come “fondamentale” *ex lett. m, cit.*) quanto nel *quomodo* di simile possibilità, la risposta più ragionevole probabilmente precludendo la facoltà regionale di riconoscere diritti autenticamente “nuovi” rispetto a quelli fissati dal centro¹⁹⁶ non certo una tutela più intensa di quelli già statalmente previsti (con riferimento ai quali, cioè, i livelli *essenziali* rimarrebbero pur sempre disposti con fonte esclusiva statale e quelli *non essenziali* con la specificazione-attuazione da parte dello Statuto ovvero ad opera della legge regionale siciliana)¹⁹⁷: così, ad esempio, allo Stato sarebbe senz’altro riservato il potere di fissare «standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»¹⁹⁸; ugualmente potrebbe, poi, sostenersi

¹⁹⁶ ... rispetto ai quali la legge regionale – inaccettabilmente – s’imporrebbe come fonte esclusiva di disciplina.

¹⁹⁷ Così, nemmeno troppo tempo fa, ad esempio, sent. n. 330/2011 nella parte in cui si ricorda come la legge statale non esclude «che, nell’ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», a patto che essa «operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (punto 3.2 *cons. dir.*): in oggetto, di recente, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in corso di stampa in *Giur. cost.*, 2011.

¹⁹⁸ Così, già sent. n. 407/2002 (punto 3.2 *cons. dir.*) ma v. pure sentt. nn. 536/2002, 226-307-308-331/2003, 259/2004, 62-161/2005. in oggetto, M. CECCHETTI,

in materia d'istruzione giacché «non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti 'diritti civili e sociali' rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio ([sentenza n. 120 del 2005](#))»¹⁹⁹. Resterebbe casomai da vedere – ma per queste notazioni non v'è, al momento, spazio a sufficienza per un'adeguata trattazione del punto – se, con la materiale introduzione regionale, i suddetti livelli *non essenziali* non si convertano, per ciò solo, in *essenziali* facendo con essi naturalmente “blocco” (come non di rado, ed anzi fisiologicamente, s'è visto accadere, ed accade, per i diritti fondamentali in genere): la qual cosa allora indurrebbe più seriamente ad interrogarsi

Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V e S. MANGIAMELI, Sull'arte di definire le materie dopo la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, entrambi in Le Regioni, 2003, rispettivamente, 318 ss. e 337 ss.

¹⁹⁹ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 27 *cons. dir.*).

sull'effettiva utilità teorica di mantenere ancora in vita simile contrapposizione tra *essenzialità/non essenzialità* dei livelli delle prestazioni disposte.

Ad autorevolmente certificare l'ammissibilità di simile convergenza tra fonti statali e regionali proprio in materia di diritti fondamentali starebbe, com'è noto, la stessa giurisprudenza costituzionale²⁰⁰ da tempo, ormai, pacificamente passata dalla logica di separazione verticale (dei limiti) e orizzontale (delle competenze) a quella dell'integrazione degli interessi (e cioè, appunto, del criterio di prevalenza dell'interesse nazionale ovvero regionale) ogni qualvolta s'è trovata a dovere tra di loro ponderare le ragioni della competenza (differenziazione) con quelle della tutela dei diritti sociali (uniformità)²⁰¹: dalla quale ultima considerazione, si badi, potrebbe perfino discendere un bilanciamento giurisprudenziale non sempre automaticamente "sbilanciato" (o, diciamo meglio, preorientato) a

²⁰⁰ In questa direzione, per esempio, sent. nn. 10-121/2010.

²⁰¹ ... non senza talune, macroscopiche, oscillazioni, tuttavia: a seconda, cioè, che a derogare al normale riparto delle norme sulla normazione in nome di un migliore appagamento dei diritti sia intervenuto lo Stato ovvero la Regione [tanto da far discorrere, ad esempio, A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in www.giurcost.org, di una logica "a senso unico" favorevole alla parte statale ovvero di un utilizzo "a scomparsa" delle prescrizioni che definiscono l'assetto delle competenze centro-periferia].

favore delle ragioni dell'unità²⁰². Com'è stato, del resto, acutamente rilevato non può che sempre essere il valore super-costituzionale della dignità umana ad orientare le scelte del giudice delle leggi nella materiale ponderazione dei valori in campo²⁰³: col che, per intendersi più chiaramente sul punto, una legge siciliana anteriore alla stessa definizione statale dei L.E.P. la quale abbia accresciuto il livello di tutela del singolo diritto, dovrebbe pur sempre poter resistere alla disciplina posta da quella statale posteriore (ovvero inversamente, nel caso contrario in cui la prima ne avesse abbassato invece lo *standard* di protezione, non andrebbe necessariamente incontro al successivo superamento da parte della legge dello Stato laddove il suddetto *minus* di garanzia investisse solo quel *singolo* diritto e non già l'*intero* patrimonio di diritti complessivamente considerato); ad una gerarchia secondo forma *ex ante* insomma – per concludere su un punto che senz'altro meriterebbe ben più ampio spazio di quanto, adesso, non sia consentito – se ne potrebbe sempre sostituire una

202 ... perlomeno laddove il livello regionale si mostri comunque non inadeguato a mantenere un sufficiente ed uniforme *standard* di riconoscimento e garanzia delle prestazioni ritenute essenziali.

203 Per questa, convincente, ricostruzione A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 346 (in giurisprudenza, per esempio, sent. n. 388/1999); più di recente, C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino 2011, 239 ss.

secondo valore *ex post* (col metacriterio ordinatore, cioè, della tutela più intensa dei diritti)²⁰⁴.

Una valutazione d'insieme, all'esito di queste poche pagine, dell'esperienza sin qui complessivamente maturata tra Regione siciliana e Stato in tema di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, in estrema sintesi, non può che rivelarsi globalmente deludente, obbligando inevitabilmente a ritornare sull'interrogativo – con cui, non per caso, s'è scelto di aprire la precedente sezione – circa il generale scadimento dei livelli essenziali delle prestazioni offerti dall'autonomia regionale siciliana. E ciò, probabilmente, per un convergente e reciprocamente interferente, per dir così, concorso di “complicità”: complicità in primo luogo, ovviamente, dello Stato centrale il quale – ad ogni piè sospinto così disinvoltamente ricorrendo all'ormai invalsa prassi della autoqualificazione legislativa – dietro la striminzita giustificazione dell'esigenza di assicurare l'uniforme godimento dei diritti fondamentali sull'intero territorio nazionale, in effetti, se n'è non di rado approfittato per ricoprire pure le materie di potestà regionale piena con una, invasiva ed ingombrante, profluvie di discipline pure molto minuziose e dettagliate. Connivenza, in second'ordine, dello stesso ente che le suddette competenze avrebbe, invece, dovuto gelosamente custodire: e, cioè, la Regione siciliana

²⁰⁴ Su tutti questi profili, spec. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento*, cit.

medesima la quale innanzi a questa esondazione di discipline statali “trasversali”, per un verso, ha continuato ad evocare eventuali riforme delle norme apicali (richiamate come improcrastinabili eppure, spesso, buone a poco ovvero a nulla) e, per un altro, ha messo in campo una serie di normative d’attuazione frutto di congiunturali e frammentati interventi non certo espressive – come, invece, sarebbe dovuto essere (e fortemente consigliabile) – di un indirizzo politico unitario e generale in tema di diritti; concorso, infine, dello stesso tribunale costituzionale il cui persistente avallo a discipline statali talmente soffocanti e pervasive non ha fatto che gettare acqua sul fuoco di taluni, pur sparuti e flebili, tentativi di differenziazione (e, quindi, responsabilizzazione) regionale nell’erogazione dei suddetti livelli essenziali.

Ad una china talmente scivolosa – ovvero ad una situazione complessiva così gravemente compromessa – solo una più costruttiva e concreta attuazione del principio di leale collaborazione avrebbe potuto, forse, porre rimedio (o, perlomeno, un possibile freno): una cooperazione intersoggettiva, cioè, che indistintamente si apra a tutto il possibile arco d’esistenza dei L.E.P. da parte dello Stato (vale a dire, al *prima*, al *durante* ed al *dopo*, dell’emanazione di essi). Con precipuo riferimento al *prima*, mediante un’elaborazione congiunta della disciplina sui menzionati livelli minimi che passi (nella perdurante mancanza di una seconda Camera delle Regioni quantomeno) dalla obbligatoria sottoposizione dei progetti di legge

sui L.E.P. alla ristretta sede della c.d. Bicameralina; avendo riguardo al *durante*, attraverso il virtuoso *tandem* che potrebbe, in tal modo, realizzarsi, tra una legge statale che definisca con sufficiente precisione gli obiettivi ed una normativa regionale alla cui mano spetta di mettere in campo gli strumenti per la realizzazione di quegli obiettivi. Al *dopo* sarebbe da ascrivere infine – nell’inerzia ovvero insufficiente attuazione regionale dei fini uniformanti statali – l’attivazione di quel potere sostitutivo dello Stato appunto «quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare *la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» di cui all’art. 120, comma 2, Cost. (corsivi non testuali)²⁰⁵: esercizio del quale potere, non per caso, la giurisprudenza costituzionale e soprattutto la stessa Carta fondamentale espressamente esigono che si espliciti pur sempre «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

«Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza (...) un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è

²⁰⁵ «A presidio», cioè, «di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l’illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente»: così, sent. n. 236/2004 (punto 4.1 *cons. dir.*).

preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari»; né sarebbe, peraltro, contrariamente da ritenersi che tale sistema possa «essere disarticolato, in applicazione della 'clausola di favore', nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate»²⁰⁶.

²⁰⁶ In tal senso, ancora, sent. n. 236, cit., *ibidem*, sebbene debba «osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131/2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali»; insomma, «il potere sostitutivo (...) relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003» (punto 5.1 *cons. dir.*).