



FRANCESCO BOCCHINI\*

## PER UNA INTERPRETAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONI *EX PARTE POPULI* E *NON EX PARTE PRINCIPIS*\*\*

**Abstract [It]:** Il lavoro approfondisce l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in ordine all'interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale del 3/12/2024, n. 192, che apre nuovi orizzonti nell'interpretazione della clausola generale della leale collaborazione tra Stato e regioni.

Il problema è se il principio di leale collaborazione debba essere interpretato solo nella prospettiva del rapporto tra due poteri pubblici, come Stato e regioni e, quindi, *ex parte principis* o debba essere interpretato anche nella prospettiva della tutela dei diritti dei cittadini, particolarmente, quando è in gioco la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e, così, *ex parte populi*.

Il lavoro accoglie questa seconda prospettiva traendo spunto, perciò, dall'evoluzione della giurisprudenza europea che partita da una prospettiva di tutela dei poteri, rispettivamente, dell'Unione europea e degli Stati, si è, poi, orientata a leggere il principio di leale collaborazione nella prospettiva della migliore tutela dei diritti dei cittadini europei. A sua volta, nell'ordinamento nazionale, la giurisprudenza costituzionale è stata sempre orientata a declinare il principio della leale collaborazione nella prospettiva dei rapporti tra poteri, come appare dall'analisi della sua evoluzione storica. Ma con l'ultima giurisprudenza costituzionale (n. 192 del 2024) l'orientamento sembra mutato. Pertanto l'autore propone una lettura funzionale e non strutturale del principio di leale collaborazione nella prospettiva non della struttura dei poteri, ma delle funzioni pubbliche a tutela dei cittadini. In tale prospettiva il lavoro tende a ricondurre il principio di leale collaborazione ed il principio di sussidiarietà ad un'unica matrice di solidarietà a tutela dei cittadini, sia nell'ordinamento unionistico, sia nell'ordinamento nazionale, particolarmente, in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni.

**Abstract [En]:** The work delves into the evolution of constitutional jurisprudence in order to interpret the principle of loyal collaboration between the State and the Regions, in light of the recent ruling of the Constitutional Court of 3/12/2024, n. 192, which opens new horizons in the interpretation of the general clause of loyal collaboration between the State and the regions.

The problem is whether the principle of loyal collaboration should be interpreted only from the perspective of the relationship between two public powers, such as the State and the regions and, therefore, *ex parte principis* or should also be interpreted from the perspective of the protection of citizens' rights, particularly, when the protection of essential levels of performance is at stake and, thus, *ex parte populi*.

The work welcomes this second perspective drawing inspiration, therefore, from the evolution of European jurisprudence which started from a perspective of protection of the powers, respectively, of the European Union and of the States, and was then oriented towards reading the principle of loyal collaboration in perspective of the best protection of the rights of European citizens. In turn, in the national system, constitutional jurisprudence has always been oriented towards declining the principle of loyal collaboration from the perspective of the relations between powers, as appears from the analysis of its historical evolution. But with the latest constitutional jurisprudence (n. 192 of 2024) the orientation seems to have changed. Therefore, the author proposes a functional and non-structural reading of the principle of loyal collaboration from the perspective not of the structure of powers, but of public functions to protect citizens. From this

\* Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

perspective, the work tends to bring the principle of loyal collaboration and the principle of subsidiarity back to a single matrix of solidarity to protect citizens, both in the union system and in the national system, particularly, in relation to the essential levels of benefits.

**Parole chiave:** ordinamento delle autonomie territoriali, giurisprudenza costituzionale, principio di leale collaborazione, principio di sussidiarietà, principio di solidarietà.

**Keywords:** regional and local government law, constitutional jurisprudence, principle of loyal collaboration, subsidiarity principle, principle of solidarity.

---

SOMMARIO: 1. Il problema. – 2. Il principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nella dottrina dopo la riforma: il problema della chiave di lettura *ex parte populi* o *ex parte principis*. – 4. Spunti utili nella evoluzione più recente della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. – 5. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 3/12/2024 avvalorata la lettura del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni *ex parte populi*. – 6. Per una nuova lettura funzionale del principio orientata all'esercizio delle funzioni pubbliche di Stato e Regioni a tutela dei diritti dei cittadini.

## 1. Il problema

La sentenza della Corte Costituzionale del 3/12/2024, n. 192 apre nuovi orizzonti per l'interpretazione della clausola generale della leale collaborazione tra Stato e Regioni, segnata da una storia tormentata.

Partendo da questa storia, il lavoro si propone di esaminare il rapporto tra il principio di leale collaborazione<sup>1</sup> ed il principio della c.d. chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato delle competenze amministrative e, quindi, legislative delle Regioni.

Il problema è se il principio di leale collaborazione<sup>2</sup> debba essere interpretato solo nella prospettiva del rapporto tra due poteri pubblici, come Stato e Regioni, o debba essere interpretato, anche, nella prospettiva della tutela dei diritti dei cittadini, particolarmente

---

<sup>1</sup> Per una efficiente ricostruzione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni v. A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linea di tendenza e problemi aperti* in *Le Reg.*, 1-2, 1987, p. 29 il quale osserva che il vero vuoto nella nostra Costituzione è la mancanza di un meccanismo di collaborazione tra la potestà legislativa dello Stato e la potestà legislativa delle regioni che avrebbero dovuto fornire al sistema italiano un quadro istituzionale entro il quale identificare lo Stato come tutto e le regioni come parti.

<sup>2</sup> La letteratura è vastissima. In particolare v. R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati, Le forme della cooperazione*, vol. I, 395 ss. e vol. II, 473 ss, Torino, Giappichelli, 2012; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo fra competenze statali e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, 1039 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974; S. BARTOLE, *Spunti in tema di collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970; P. CARETTI, *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 175 ss.; A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, 104 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro geni nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 7-8-1990, 2467 ss.; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 2011; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, Giuffrè, 1986; F. DAL CANTO, *La disciplina del "servizio civile nazionale" ancora dinanzi alla Corte: le regioni concorrono in una "logica attuativa"*, in *Foro italiano*, 1- febbraio 2006, 339 ss.; G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 2226.

quando è in gioco la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. In concreto, per usare le espressioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, ci si propone di chiarire se il principio di leale collaborazione vada interpretato *ex parte principis* o *ex parte populi*.

In quest'ultima prospettiva la ricerca trae spunto, per cominciare, dall'evoluzione della giurisprudenza europea che, partita da una prospettiva di tutela dei poteri, rispettivamente, dell'Unione europea e degli Stati, ha, successivamente, interpretato il principio di leale collaborazione nella prospettiva di una più efficiente tutela dei diritti dei cittadini europei<sup>3</sup>.

La ricerca evidenzia, poi, che, nell'ordinamento nazionale, la giurisprudenza costituzionale è stata sempre orientata a declinare il principio di leale collaborazione nella prospettiva dei rapporti tra poteri, come apparirà nel prosieguo della trattazione, dall'analisi della sua evoluzione storica.

Il lavoro propone una lettura funzionale e non strutturale del principio di leale collaborazione nella prospettiva non dei poteri, ma delle funzioni pubbliche a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>4</sup>, in armonia con la più recente giurisprudenza nazionale ed europea che sarà esaminata nel corso della ricerca. In realtà, il profilo funzionale del principio di leale collaborazione consente di ricondurre tale principio unitamente al principio di sussidiarietà ad un'unica matrice di solidarietà a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, sia nell'ordinamento unionistico che nell'ordinamento nazionale, con particolare attenzione alla tutela dei diritti fondamentali, in relazione, in particolare, ai livelli essenziali delle prestazioni a favore dei cittadini.

## 2. Il principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale

La ricerca muove dall'esame della "lunga marcia" del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni prima e dopo la riforma del 2001, che nell'art. 120 Cost. ha espressamente e formalmente costituzionalizzato il suindicato principio<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per una illuminante ricostruzione della implementazione di una strategia di libertà sia negli ordinamenti statuali, sia nell'ambito delle istituzioni della globalizzazione e della integrazione sovranazionale con particolare attenzione al processo di integrazione individuando nella *governance* internazionale un tassello ulteriore per l'affermazione del diritto basato su valori v. F. LANCHESTER (a cura di) *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Atti del Convegno, Roma 11-12 maggio 2018, Padova, Cedam, 2019, pp. 21 ss.

<sup>4</sup> F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional arrangements and case-law*, Bloomsbury, Oxford and Portland, 2017, che osservano che «the practice of intergovernmental relations is often based on underlying principles that are called, with certain variations, principles of mutual consideration, federal loyalty or comity and the like. These are very common, especially in countries following the model of administrative federalism. This is because the coordination of national legislation and subnational implementation quite evidently requires a high degree of mutual understanding and cooperation», 249; P. BUBJÄGER, *Austria's Cooperative Federalism*, in G. BISCHOF, F. KARLHOFER (a cura di), *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, Innsbruck University Press and University of New Orleans Press, Innsbruck and New Orleans, 2015, 18.

<sup>5</sup> F. PIZZOLATO, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni e la sicurezza del lavoro, con V. Satta*, in "Osservatorio del lavoro", *forum telematico*, [www.ipsoa.it/OsservatorioLavoro](http://www.ipsoa.it/OsservatorioLavoro), 9 febbraio 2009.

È possibile dividere l'evoluzione storica della giurisprudenza costituzionale relativa al principio di leale collaborazione<sup>6</sup> in due grandi periodi, anteriori e posteriori alla riforma del 2001, e, successivamente, distinguere il periodo anteriore in quattro sottoperiodi<sup>7</sup>.

L'analisi storica della giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup> nel periodo anteriore alla riforma del Titolo V Cost. del 2001<sup>9</sup> dimostra che le diverse sentenze della Corte costituzionale, pur caratterizzate da soluzioni diverse in ordine alle diverse fattispecie scrutinate, sono accomunate da una chiave di lettura del principio di leale collaborazione *ex parte principis* orientata, per usare le parole della sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976, a mitigare una “gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, di competenze e di prerogative di Stato e Regioni”<sup>10</sup>.

Per quanto attiene, poi, alla dottrina, a partire dal noto saggio di Bartole del 1970<sup>11</sup> dedicato al tema del rapporto tra supremazia dello Stato e principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, l'autore affronta il problema della rilevanza costituzionale della collaborazione osservando che esso si configura essenzialmente come un problema di interpretazione del sistema complessivo e pone, quindi, l'esigenza di tener conto della concreta attuazione del principio nella giurisprudenza della Corte costituzionale. La soluzione voluta dal Costituente, secondo l'autore, avrebbe dovuto essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il Costituente non aveva, probabilmente, intravisto. La verità è che, secondo Bartole, già nel 1970, dietro ogni formale prospettiva del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, aleggia sempre nella stessa Consulta l'idea della “supremazia dello Stato”, declinata in forme diverse, finanche

<sup>6</sup> Per una illuminante ricostruzione del regionalismo duale v. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 389 ss.

<sup>7</sup> Sull'ampio tema del limite dell'interesse nazionale nella Costituzione del 1948, v., per tutti, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973; S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967.

<sup>8</sup> Corte costituzionale, 14 luglio 1958, n. 49; Corte costituzionale, 4 marzo 1971, n. 30; Corte costituzionale, 29 luglio 1982, n. 150; Corte costituzionale, 15 dicembre 1983, n. 340; Corte costituzionale, 15 luglio 1986, n. 195; Corte costituzionale, 2 marzo 1987, n. 64; Corte costituzionale, 18 febbraio 1988, n. 177; Corte costituzionale, 11 luglio 1988, n. 470; Corte costituzionale, 11 luglio 1988, n. 214; Corte costituzionale, 11 luglio 1990, n. 139; Corte costituzionale, 11 luglio 1997, n. 19; Corte costituzionale, 11 luglio 1997 n. 242.

<sup>9</sup> A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, 416 ss. Per un esame della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione nel periodo anteriore alla riforma del Titolo V Cost., v., *ex multis*, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 15 ss.; A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, 43 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1971, 84 ss.; ID., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 563 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5-1994, 1313 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 2-1989, 473 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e Società*, 1998, 363 ss.

<sup>10</sup> S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, il quale osservava, in ordine al fondamento costituzionale del suindicato principio, che “era eccessivo attribuire al principio una qualità *tout court* costituzionale, d'altro canto ad esso non poteva essere negata una immediata incidenza direttiva nell'interpretazione delle norme costituzionali espresse, per di più sorretta dalla constata maggiore adeguatezza dei modelli di collaborazione alle esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana”.

<sup>11</sup> S. BARTOLE, *Spunti in tema di collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., 2093 ss.; ID., *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, 2430.

nella materia della finanza pubblica, a dispetto dei principi di “leale collaborazione”, “armonizzazione” e “coordinamento” tra Stato e Regioni. Di qui l’affermazione che il principio di leale collaborazione dovesse, in prospettiva, trovare applicazione, non solo nell’area amministrativa, ma, anche, nell’area legislativa. Pertanto<sup>12</sup> se, da un lato, era eccessivo attribuire al principio di leale collaborazione natura *tout court* costituzionale, dall’altro lato non poteva essere negata ad esso una immediata incidenza direttiva nell’interpretazione delle singole norme costituzionali di settore. Infatti tale principio avrebbe dovuto, nel tempo, adeguarsi al mutamento di una società agricola in una società industriale complessa quale era diventata negli anni la società italiana.

La dottrina<sup>13</sup> rileva, così, che il disegno del Costituente nasce già vecchio, muovendo dal presupposto di una società agricola che rischiava di soffocare le effettive esigenze di sviluppo industriale della nostra società. Occorreva, quindi, muovere da queste esigenze per individuarne gli strumenti necessari dando ad essi un fondamento di costituzionalità.

Venendo all’esame della giurisprudenza costituzionale la visione della Consulta trovava fondamento nel fatto che la collaborazione riguardava due poteri pubblici equiordinati sulla carta<sup>14</sup>. Di qui la Consulta, in una sorta di *actio finium regundorum* tra poteri, finiva per concentrare tutta l’attenzione sul rapporto tra i medesimi<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi di diritto*, cit., 2432 ss.

<sup>13</sup> A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, cit., 104.

<sup>14</sup> A. POGGI *Corte costituzionale e principio di lealtà nella collaborazione tra Stato e Regioni per l’esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 2017, 1 ss.; G. RIVOCCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J. M. CASTELLÀ-ANDREU-S. PAJNO-G. RIVOCCHI, G. VERDE, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 277 ss.

<sup>15</sup> Il primo periodo, anteriore al 2001, è caratterizzato da una sostanziale equivalenza tra le espressioni “leale collaborazione” e “leale cooperazione”, anche se si potrebbe ritenere che una distinzione tra queste due nozioni si fonda sulla circostanza che la cooperazione indicherebbe la parità dei soggetti che lavorano insieme, mentre la collaborazione individuerrebbe un rapporto non paritario ricorrendo, invece, un rapporto di subordinazione del soggetto che collabora all’attività di altri (A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 420 ss.). È stato osservato (A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 4-1994, 1071) che la dottrina e la Corte costituzionale hanno, in passato, utilizzato, indifferentemente, le due nozioni di cooperazione e di collaborazione. Ma la nozione di leale collaborazione contenuta, ora, nell’art. 120 Cost. dovrebbe condurre ad una utilizzazione generalizzata dell’espressione. La dottrina (S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 587) osserva che l’origine del principio di leale collaborazione è da ricercare nella sentenza della Consulta n. 219 del 1984 perché essa riconosce la competenza dello Stato a promuovere la collaborazione con le Regioni, senza, però, negare la loro autonomia legislativa in materia di propria competenza. Quindi, secondo l’autore, è di rilevanza nevralgica la funzione della Corte Costituzionale nel definire i contorni della relazione tra Stato e Regioni, cercando di conciliare i principi costituzionali di supremazia dello Stato e di leale collaborazione tra gli enti territoriali. In senso analogo cfr. F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 370; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1321, osserva che il principio della leale collaborazione risale alla sentenza della Consulta n. 175 del 1976; A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 139, riprende la sentenza della Consulta n. 116 del 1967. Di diverso avviso A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 3-1983, 439 ss. il quale ritiene che l’origine del principio della «stretta collaborazione» fra Stato e Regioni sia esaminato dalla sentenza della Consulta n. 49 del 1958. Altri (A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6-1998, 3535; P. SANTINIELLO, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6-2016, 874) osservano che la Consulta non ha espresso un orientamento volto ad enucleare in modo omogeneo il principio di leale collaborazione ma è stata spinta dall’esigenza di esprimere una decisione nelle singole fattispecie nelle quali si poneva il problema di esaminare il suddetto principio. Ciò ha determinato non solo una mancanza di omogeneità degli orientamenti costituzionali, ma, altresì, una incertezza dettata dalle singole decimononi, spesso, diverse e

In particolare, nel primo periodo di attività, dagli anni '50 agli anni '70, la Consulta sembra costruire il principio di leale collaborazione come applicazione del modello di regionalismo cooperativo tra Stato e Regioni, quasi, come se esistesse una sorta di endiadi tra regionalismo cooperativo e principio di leale collaborazione<sup>16</sup>. A sua volta, la dottrina<sup>17</sup>, in quegli anni, tende ad interpretare il regionalismo cooperativo nel contesto dell'evoluzione storica dei rapporti tra centro e periferia, senza adottare alcuna scelta, in ordine all'articolazione concreta del contenuto del modello. Pertanto il principio cooperativo, in questo periodo, è stato visto come una forma di necessaria integrazione tra i poteri dello Stato ed i poteri delle Regioni attraverso la reciproca partecipazione delle competenze

---

contrastanti. In secondo luogo la stessa dottrina ha posto in evidenza una sovrapposizione determinata, anche, dalla giurisprudenza fra le nozioni di regionalismo cooperativo e principio di leale collaborazione.

<sup>16</sup> Sul modello di regionalismo cooperativo v., nella amplissima bibliografia, in particolare, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*<sup>10</sup>, Milano Giuffrè, 2018, 115 ss.; S. BARTOLE- F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 1999, 171 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; S. CASSESE- D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 3-1980, 398 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 4-1982, 495 ss.; A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1-2-1983, 43 ss.; P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni Costituzionali*, 1-1985, 175 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 473 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5-1994, 1311 ss.; F. TRIMARCHI BANFI *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2-1995, 255 ss.; A. RUGGERI *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?* in *Le Regioni*, 2-1998, 271 ss.; F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni*, Rimini, Maggioli, 1998.

<sup>17</sup> G. DE VERGOTTINI, *Stato federale e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005, 849 ss.; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 3-1995, 383 ss. Secondo alcuni (A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?* in *Le Regioni*, 2-1998, 284 s.) la Costituzione applica tra i due modelli rappresentati, rispettivamente, dal modello della separazione-garanzia e dal modello della partecipazione-cooperazione, il primo modello della separazione-garanzia. Nello stesso senso v., altresì, V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., 498 ss., il quale osserva che, durante i lavori dell'Assemblea Costituente, fu determinante l'orientamento che sosteneva la concezione liberal-garantista delle autonomie regionali. Secondo un altro orientamento vi è stata una «sorta di “non modello”» (cfr., in particolare, P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, cit., 176) il quale osserva che la sovrapposizione del modello cooperativo al modello garantista non comporta una sopravvalutazione del primo modello perché l'esigenza di un regionalismo cooperativo deve, secondo l'autore, coniugarsi con la previa definizione dei reciproci ambiti di competenza. Per altri (M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1325) vi è una sorta di debolezza del modello cooperativo sviluppatosi, in assenza di un disegno costituzionale che garantisca la parità delle posizioni statali e di quelle regionali. Per altri (F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, cit., 260) la chiave del modello della leale collaborazione è da ricercare negli ambiti della possibile collaborazione e nella realizzazione di una cooperazione egualitaria. Sull'originario significato garantista del modello di regionalismo disegnato dai Costituenti, v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss. Gli strumenti attraverso cui la Costituzione persegue tale partecipazione sono, per un consolidato orientamento, (cfr., in particolare, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*<sup>10</sup>, Milano Giuffrè, 2018, 129 ss.) l'elezione dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 2, Cost.); l'iniziativa legislativa (art. 121, comma 1, Cost.); la consultazione in materia di modificazioni alle circoscrizioni territoriali regionali (art. 132 Cost.) e provinciali (art. 133 Cost.); la richiesta di referendum abrogativo (art. 75 Cost.) e costituzionale (art. 138 Cost.). Non mancano, poi, norme ispirate dalla medesima ratio negli Statuti speciali che prevedono, ad esempio, la partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei Ministri o l'elaborazione delle norme di attuazione degli stessi Statuti da parte di commissioni paritetiche.

dell'uno alle competenze dell'altro<sup>18</sup>. La Costituzione, si osservava,<sup>19</sup> prevede strumenti che presuppongono una compartecipazione fra Stato e Regioni nell'esercizio dei loro poteri legislativi ed amministrativi.

In questo periodo il modello cooperativo comincia ad essere elaborato dalla Corte costituzionale per le sole Regioni a statuto speciale essendo, il rapporto tra poteri e prerogative molto avvertito da entrambi i poteri pubblici<sup>20</sup>. Nella sentenza n. 21 del 1956 la Corte riconosce che, in virtù dell'art. 54 dello Statuto sardo, le modifiche delle norme statutarie relative alla finanza regionale possono essere apportate con legge statale ordinaria, ma non senza il preventivo parere della Regione. E, analogamente, nella sentenza n. 5 del 1958, la Corte, pur riconoscendo l'illegittimità costituzionale di una legge regionale deliberata dall'Assemblea della Regione Sicilia, "si augura che gli interessi della Regione possano essere salvaguardati attraverso una adeguata soluzione".

In queste due sentenze la Consulta, sia pure in un contesto privo di sistematicità, sembra orientata a mitigare le conseguenze di una separazione di competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale, intesi come poteri pubblici<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sul problema del riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, secondo lo schema della potestà legislativa concorrente, originariamente, previsto dall'art. 117 Cost., è unanime l'orientamento della dottrina nel senso che le competenze legislative delle Regioni sono ispirate ad un criterio di separazione di competenza e non di integrazione. In particolare, il criterio di separazione viene in rilievo rispetto alla ripartizione orizzontale delle materie (cfr., G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990, 216). Secondo altri (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 338) il ruolo predominante esercitato dalla legge statale che definisce i principi fondamentali della materia comporta che il concorso delle leggi statali e delle leggi regionali sia del tipo tedesco dove la legge federale successiva prevale sulla normativa del *Land*. Altri (V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., 508) osservano che non è possibile concepire una netta separazione fra competenze legislative statali e regionali per quanto riguarda sia le materie che le fonti perché sulle stesse materie vi è un concorso necessario di fonti statali e regionali. Pertanto, secondo l'autore, vi sarebbe, se non una forma cooperativa espressamente definita, uno «dei congegni unificanti costituzionalmente previsti».

<sup>19</sup> F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni*, cit., 85 ss.

<sup>20</sup> Per un'ampia e puntuale analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione v. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 267 ss.

<sup>21</sup> E, così, per la prima volta, nella sentenza n. 49 del 1958, la Corte costituzionale evoca espressamente la «collaborazione» fra lo Stato e la Regione ritenendo che tale rapporto "è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa". Questa elaborazione contiene in nuce la prima enunciazione sia del modello cooperativo del rapporto fra Stato e Regioni che del principio di leale collaborazione. Tale collaborazione tra Stato e Regioni ritiene imprescindibile, nel pensiero della Corte, la necessità di un "accordo" fra enti contitolari di competenze in parte sovrapposte. L'enunciazione del principio di leale collaborazione, sia pure non ancora esplicitamente da parte della Consulta, conduce ad enucleare un generale modello cooperativo dei rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni, che caratterizza l'esercizio di tutte le rispettive funzioni amministrative e legislative. Tale modello si concreta per la Consulta (cfr., in particolare, sentenze nn. 21 del 1956 e 5 del 1958), in assenza di regioni a statuto speciale, nella affermazione di una compartecipazione delle Regioni alle funzioni dello Stato e nella previsione di strumenti che favoriscano, nell'esercizio delle competenze confinanti, la codecisione dei soggetti interessati o la loro compartecipazione al processo decisionale. In questo periodo la Corte, a causa dei ritardi della legislazione attuativa dell'autonomia e del decentramento, non definisce i caratteri del regionalismo cooperativo né del principio di leale collaborazione. Così nella sentenza n. 49 del 1958 la Consulta si limita ad applicare le norme statutarie che presuppongono un rapporto di cooperazione attraverso la previsione di forme di intesa o di istanze generiche di cooperazione, sulla base delle quali si possono giustificare eventuali interventi volti a ricercare un accordo tra Stato e Regioni. Gli spunti contenuti nella sentenza n. 49 del 1958 non sono ripresi dalla giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto tra Stato e Regioni che, pur applicando principi informati al regionalismo cooperativo, non enuncia mai né il fondamento né la portata attraverso l'applicazione di regole puntuali (Corte costituzionale, 26 giugno 1962, n. 67; Corte costituzionale, 8 giugno 1963, n. 80; Corte costituzionale, 14 marzo 1968, n. 1; Corte costituzionale, 11 luglio 1969, n. 128).

Ma segue, negli anni '70, una maggiore attenzione della Corte costituzionale alla collaborazione tra Stato e Regioni, anche se la Corte non sembra avere grande interesse alla ricerca del fondamento costituzionale del modello cooperativo e del principio di leale collaborazione.

Nella sentenza n. 174 del 1970 la collaborazione tra Stato e Regioni è presupposta e la Corte verifica le forme attraverso le quali essa si può realizzare. Nella sentenza n. 175 del 1976 la dottrina<sup>22</sup> vede una prima tendenza della Corte a cercare il fondamento della leale collaborazione tra Stato e Regioni nonostante la Corte non menzioni espressamente un coordinamento tra competenza statale e competenza regionale, ma parli della necessità di realizzare «un giusto contemperamento delle finalità rispettive».

Nel terzo periodo, che può essere collocato a partire dagli anni '80, la Consulta comincia a porre in evidenza (in particolare, con la sentenza n. 39 del 1984), il problema della ricerca del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione. Si comincia ad analizzare lo strumento di una leale collaborazione e, quindi, il ruolo dell'intesa quale «meccanismo di collaborazione» per l'attuazione del principio. Tale giurisprudenza tende a creare, in via di interpretazione, in assenza di una norma costituzionale espressa, un fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione negli Statuti speciali.

Ma questo spunto ricostruttivo della Corte in ordine al fondamento costituzionale del principio non è seguito dalla giurisprudenza successiva, perché la Corte non fa discendere alcuna conseguenza dal riconoscimento dell'intesa come strumento di attuazione del principio di leale collaborazione, se non in un rapido accenno alla natura costituiva dell'intesa. Quindi non si approfondisce il fondamento costituzionale del principio<sup>23</sup>, limitandosi la Consulta a valorizzare strumenti di compartecipazione regionali alle funzioni dello Stato in attuazione di un più ampio disegno cooperativo<sup>24</sup>.

Nella sentenza n. 219 del 1984 la Corte prosegue in tale direzione, osservando che il principio si esplica nella legislazione che deve disciplinare le rispettive competenze legislative statali e regionali “nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione che ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”.

Nelle sentenze n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985 il principio di leale collaborazione è sistematicamente utilizzato dalla Consulta quale strumento per la risoluzione delle controversie tra Stato e Regioni, ma, sempre, nella prospettiva della disciplina dei rapporti tra poteri e competenze.

Nelle successive sentenze nn. 151 e 153 del 1986, che applicano i principi contenuti nelle sentenze nn. 94 del 1985 e 359 del 1985, la Corte indica il principio di leale collaborazione come valore in sé e comincia a maturare l'idea di dare al principio stesso una copertura costituzionale generalizzata<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1321.

<sup>23</sup> L. VIOLINI, *Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, 691 ss.

<sup>24</sup> A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 429.

<sup>25</sup> F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 374.

A partire dagli anni '90 e fino alla riforma del 2001<sup>26</sup>, la Consulta si rende conto che occorre una norma costituzionale a fondamento del principio. E qui la Consulta non è insensibile al fatto che in questi anni si avvia, anche nella dottrina, un grande dibattito per la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione incentrato, fra l'altro, sui principi di sussidiarietà, di decentramento e di valorizzazione delle autonomie territoriali. Se nella sentenza n. 5 del 1997 la Corte afferma che il principio costituzionale di leale collaborazione “trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.”, è con la sentenza n. 242 del 1997 che la Consulta definisce il contenuto ed il relativo fondamento con una argomentazione più puntuale. La Corte afferma, infatti, che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersecano, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola, osserva la Consulta, è espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.). Pertanto il principio -osserva la Corte- va, al di là del mero riparto delle competenze per materie, ed opera, dunque, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative o fra competenze amministrative proprie o delegate»<sup>27</sup>.

In conclusione, la storia del principio anteriore alla riforma del Titolo V Cost. può essere sintetizzata osservando che in questo periodo l'unica prospettiva della Consulta è che il principio di leale collaborazione regola il rapporto tra due poteri pubblici, come Stato e Regioni. Invero nel primo periodo (1958-1970) il principio è inteso come un'esortazione o un auspicio del rapporto ottimale tra pubblici poteri, anche perché la Corte costituzionale non cerca il fondamento costituzionale del principio. Nel secondo periodo (1970-1984) la precedente esortazione ai pubblici poteri comincia ad essere enunciata come un vero e proprio principio, anche se costruito in astratto, senza un fondamento testuale. Di qui l'auspicio di intese, ma senza alcun riferimento all'art. 5 Cost. e, quindi, il principio diventa una sorta di endiadi del c.d. modello di regionalismo cooperativo. Nel terzo periodo (1984-1990) la Consulta affronta il problema del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione attraverso numerosi richiami alle intese tra poteri pubblici. In sostanza, manca nella Consulta il riferimento ad una norma costituzionale di natura generale, onde si individuano i terreni particolari nei quali la Corte applica il principio e, cioè, da un lato, la materia del paesaggio (art. 9 Cost.) e, dall'altro, la materia della salute (art. 32 Cost.).

Nell'ultimo periodo ante riforma la Consulta indica il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, prima, nell'art. 97 Cost. e, poi, nell'art. 5 Cost. nella prospettiva del rapporto tra poteri pubblici.

<sup>26</sup> La Consulta nella sentenza n. 550 del 1990 enuncia il principio di leale collaborazione anche se la Corte parla nella sentenza di “leale cooperazione”.

<sup>27</sup> Corte costituzionale, 18 luglio 1997, n. 242.

In questo contesto prende corpo la riforma del 2001, con la quale sono ridisegnati gli assetti complessivi del regionalismo italiano ed i nuovi rapporti tra diversi livelli territoriali di governo, con il riparto sia delle competenze legislative, sia delle funzioni amministrative<sup>28</sup>.

### 3. Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni nella dottrina dopo la riforma: il problema della chiave di lettura *ex parte populi* o *ex parte principis*

L'entrata in vigore dell'art. 120 Cost., secondo il quale il Governo esercita i poteri sostitutivi "nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione"<sup>29</sup>, ha, immediatamente, innescato in dottrina una puntuale discussione se la norma sia espressione di un principio più generale applicabile a tutti i poteri pubblici o, viceversa, il principio di leale collaborazione sia applicabile solo nella fattispecie prevista dall'art. 120 Cost.

La dottrina ritiene che il principio in esame abbia portata limitata e sia applicabile, in maniera circoscritta, alle sole ipotesi di esercizio del potere sostitutivo previste dall'art. 120 Cost.<sup>30</sup> Ma si è replicato<sup>31</sup> che esso abbia portata generale e faccia riferimento all'intero Titolo V Cost., perché si tratta di un principio capace di fondare un nuovo sistema costituzionale nelle relazioni fra Stato ed autonomie regionali e locali, necessario per realizzare l'unitarietà della Repubblica. La collaborazione richiesta, però, osserva questa dottrina, non può essere intesa né come principio politico, né come principio finalistico, ma come riaffermazione di una superiorità dello Stato rispetto agli enti territoriali. Pertanto non ricorre una collaborazione in senso stretto, ma un potere-dovere di coordinamento dello Stato, che comporta un accentramento ad esso di funzioni che non spetterebbero costituzionalmente ad esso, ma il cui esercizio appare necessario per l'armonico funzionamento dell'ordinamento. Ancora una volta e, particolarmente, in questo dibattito è agevole cogliere la prospettiva dei rapporti tra poteri pubblici. In questa discussione appare fondamentale, nella concreta attuazione del suindicato principio, l'individuazione di ben delineati e chiari meccanismi vale a dire di sedi e procedure attraverso le quali il principio possa trovare concreta applicazione<sup>32</sup>. In questa prospettiva del rapporto tra poteri si conferma, poi, che lo strumento delle intese individuato dalla giurisprudenza

<sup>28</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>5</sup>, Torino, Giappichelli, 2022, p. 171. Cfr. altresì, M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*<sup>6</sup>, Torino, Giappichelli, 2022, 160 il quale osserva che "a determinazione dei confini delle materie è un rebus inestricabile, come dimostrano le tante sentenze in materia, da cui si può uscire solo in via convenzionale, concordando nel "sistema delle Conferenze" i rispettivi ambiti di intervento".

<sup>29</sup> A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo "duale"*, in *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 195 ss.

<sup>30</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 210; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 19, 865 sottolinea la necessità di una disciplina organica del principio di leale collaborazione. Rileva, infatti, che «il riferimento dell'art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato). Esso, invece, deve valere nelle due direzioni, come vincolo sia per i livelli superiori che per quelli inferiori [nonché] per la cooperazione paritaria».

<sup>31</sup> C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 19-2022, 54.

<sup>32</sup> G. DI COSIMO, *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in *Le Regioni*, 6-2007, 1026 ss.

costituzionale costituisca il mezzo concreto attraverso cui realizzare la necessaria collaborazione tra i due poteri dello Stato e delle Regioni<sup>33</sup>.

L'analisi storica svolta ha mostrato che la Corte costituzionale, fino alla riforma del 2001, ha esaminato il principio di leale collaborazione solo nella prospettiva dei rapporti tra i poteri dello Stato, come è reso evidente dal riferimento all'art. 5 Cost che indica i poteri dei soggetti portatori delle autonomie locali. Ma, già prima della riforma, un orientamento giurisprudenziale<sup>34</sup> riconosceva, fondandosi sull'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale del principio di leale collaborazione maturato prima della riforma del Titolo V Cost., una interpretazione più estensiva e generalizzata della disposizione, affermando che il modello cooperativo emergeva da una serie di disposizioni costituzionali prima della riforma, che aggiunge solo il necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi<sup>35</sup>. Tale orientamento della dottrina precedente alla riforma tende ad essere condiviso dalla Corte costituzionale, dopo la riforma, perché la Consulta, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sentenze nn. 19 e 242 del 1997), conferma la portata generale dell'art. 120 Cost., il quale, opera "su tutto l'arco delle relazioni" fra Stato e autonomie territoriali<sup>36</sup>.

È importante, quindi, osservare che, anche dopo la riforma del 2001, dottrina e giurisprudenza tendono ad interpretare il principio di leale collaborazione sempre *ex parte principis*.

In tale prospettiva la dottrina<sup>37</sup> osserva che, con la riforma costituzionale del 2001, si è configurato un nuovo assetto dei rapporti dei poteri pubblici dello Stato e degli enti locali, volti all'instaurazione di una leale collaborazione. Tale collaborazione consentirebbe di dare compiuta attuazione non solo al principio dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo, ma sarebbe volto a realizzare, nel suo complesso, il raggiungimento dell'interesse unitario dell'ordinamento costituzionale. In questo contesto si osserva che la pari dignità legislativa di Stato e Regioni in un sistema costituzionale multilivello comporta che lo Stato non avoca più a sé tutti gli strumenti necessari ad orientare l'attività amministrativa e legislativa regionale, ma deve realizzare una effettiva collaborazione con il legislatore regionale. E tale collaborazione comporta, come è stato efficacemente osservato<sup>38</sup>, una effettiva collaborazione tra il legislatore statale e regionale, intesa in senso finalistico o di risultato, che non prevede una compartecipazione decisionale o una contitolarità delle competenze, bensì la codeterminazione e condivisione dei poteri, degli obiettivi e dei risultati che ciascun soggetto dovrà perseguire separatamente nell'esercizio delle rispettive competenze, conservando una autonomia capacità decisionale in capo ai soggetti costituzionalmente titolari.

<sup>33</sup> E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista Aic*, 3-2019, 194 ss.

<sup>34</sup> Corte costituzionale, 14 ottobre 2005, n. 383.

<sup>35</sup> A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., 443.

<sup>36</sup> Corte costituzionale, 26 giugno 2002, n. 282; Corte costituzionale, 1° ottobre 2003, n. 303.

<sup>37</sup> C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, cit., 42 ss.

<sup>38</sup> C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, cit., 51 ss.

Negli studi più recenti, infatti, il principio è correttamente studiato non più nella sola prospettiva dell'art. 120 Cost., ma, anche, con riferimento ad altre norme della Costituzione che vanno interpretate nella prospettiva del rapporto tra poteri pubblici.

Pertanto l'art. 118 Cost., secondo il quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, è visto nella prospettiva della collaborazione tra poteri pubblici. Il principio di leale collaborazione richiede, così, anche, per l'esercizio delle funzioni amministrative la previsione di principi flessibili quali la sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Ma è interessante osservare che questa dottrina, di recente, comincia a prendere in considerazione non solo la prospettiva del rapporto tra poteri pubblici, ma, anche, la prospettiva della tutela degli interessi sia nazionali che regionali e locali. Ciò perché i tre principi della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza comportano l'esigenza di una valutazione concreta di tali interessi, che, soprattutto dopo la riforma del 2001, devono essere valutati dai poteri pubblici in una chiave di lettura unitaria che permea l'ordinamento costituzionale.

Altra norma che, secondo la dottrina<sup>39</sup>, coonesta il principio di leale collaborazione ed attua il principio di sussidiarietà è rappresentata dall'art. 116, comma 3, Cost. che prevede, per le Regioni a statuto speciale, un articolato procedimento in cui la collaborazione delle Regioni e degli enti locali con lo Stato è particolarmente significativa. L'intesa tra i soggetti interessati è volta a realizzare una deroga al sistema ordinario delle competenze non solo legislative ma, anche, amministrative.

Nell'interpretazione dell'art. 116 Cost. la dottrina<sup>40</sup> vede la leale collaborazione, in una accezione politica, perché la previsione del raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni implica l'obbligo di pervenire ad una volontà unitaria, congiunta e partecipata tra soggetti pubblici diversi. Pertanto l'accordo può essere raggiunto quando si realizza una piena integrazione e compartecipazione di tipo decisionale tra i soggetti pubblici interessati. L'art. 116 Cost. richiede una co-determinazione da parte di Stato e Regioni del contenuto dell'atto, dal quale dipenderà l'attribuzione di competenze più ampie ai soggetti pubblici. Tale procedimento, introdotto nel 2001 per ampliare le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale, è caratterizzato da una logica funzionale, perché mira a modulare i poteri pubblici in relazione alle rispettive potenzialità. L'assegnazione di nuovi spazi di intervento, pertanto, è legata alla capacità concreta delle singole Regioni richiedenti, che devono concordare con lo Stato l'assunzione di nuovi poteri pubblici<sup>41</sup>. Il c.d. regionalismo cooperativo fondato su

<sup>39</sup> Sul tema la letteratura è vastissima, cfr., *ex multis*, C. BERTOLINO-A. MORELLI- G. SOBRINO, (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Università degli Studi di Torino, Torino, Rubbettino, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>40</sup> C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, cit., 53.

<sup>41</sup> A. CARIOLA-F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet 2006, 2179 ss.

strumenti come l'intesa prevista dall'art. 116 Cost. ha richiesto di superare la logica della separazione delle competenze che, a lungo, ha caratterizzato il rapporto tra Stato e Regioni a statuto speciale e che ha caratterizzato la prima storia del regionalismo italiano<sup>42</sup>.

Ma, a questo punto, la dottrina<sup>43</sup>, anche dopo la riforma del 2001, ha osservato che, a fronte della formale leale collaborazione tra poteri pubblici, nella realtà e nella stessa Costituzione vivente, il principio trova difficoltà ad essere attuato a causa di una perdurante sovra-ordinazione dello Stato rispetto alle Regioni.

Nella prospettiva, poi, del sistema finanziario e tributario, l'art. 119, comma 1, Cost. equipara i diversi livelli di governo alla logica paritaria prevista dall'art. 114 Cost. facendo emergere la necessità di una cooperazione tra gli enti istituzionali richiamati.

La dottrina ha, altresì, collegato un'altra norma al principio di leale collaborazione individuata nell'art. 119, comma 2, Cost. sul coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue una collaborazione di risultato tra il legislatore statale e regionale che si concreta nella sinergia tra il potere di imposizione tributaria statale e regionale e che, vista l'autonomia finanziaria garantita a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, dovrebbe dar vita ad una legge "concertata". È stato, però, osservato che l'attività di coordinamento prevista espressamente dalla Carta comporta la presenza di un soggetto sovraordinato rispetto agli altri. Questo soggetto finisce con essere lo Stato rispetto alle Regioni.

In conclusione, sia prima che dopo la riforma del 2001, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni è inteso dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina nella prospettiva del rapporto tra i rispettivi poteri pubblici, competenze e prerogative.

#### **4. Spunti utili nella evoluzione più recente della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

Spunti utili alla migliore interpretazione del principio di leale collaborazione possono venire dall'esperienza europea. Com'è noto l'art. 4, comma 3, del Trattato recita: *"In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione"*.

<sup>42</sup> Sui modelli di regionalismo non solo dottrinali presenti nel nostro Paese cfr. A. CARIOLA, *Il trasferimento di funzioni alle province ed ai comuni nella legge regionale siciliana n. 10 del 15 maggio 2000*, in *Nuove autonomie*, 2002, 57 ss.

<sup>43</sup> P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 6-2001, 1128; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionali e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo*, in *Foro italiano*, 5-2004, 145 ss..

Nella giurisprudenza dell'Unione europea in ordine al principio di leale collaborazione tra Stati nazionali e Comunità europea è evidente una evoluzione di grande interesse per la presente ricerca<sup>44</sup>.

Nelle prime sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee degli anni '90 del secolo scorso (cfr. 27/03/1990 n. 10/88 e 6/12/1990 n. 2) appare evidente una lettura del principio *ex parte principis*, nel senso che l'accento tonico delle sentenze cade sulla tutela delle prerogative degli Stati a fronte delle prerogative delle istituzioni europee, nei rapporti fra le amministrazioni comunitarie e le amministrazioni nazionali. Le suindicate sentenze, infatti, intendono il principio di leale cooperazione sforzandosi di indicare solo le sedi, e, specialmente, le procedure idonee a dare attuazione al principio da parte delle istituzioni politiche.

Nella sentenza n.10/88 del 27/3/1990 la Corte si occupa, nella materia dell'agricoltura, dei rapporti di "leale collaborazione" tra istituzioni europee (nel caso in esame la Commissione delle Comunità europee) e Stati nazionali, osservando che, in forza dell'art. 4 del Trattato, le amministrazioni nazionali debbono vegliare alla realizzazione delle finalità del regime comunitario (incentivazione con premi per la nascita di nuovi vitelli). Pertanto la Corte di Giustizia ritiene, in forza di tale interpretazione del principio di leale collaborazione, che le amministrazioni nazionali sono tenute a procedere all'istruttoria delle domande entro un termine ragionevole che risponda alle finalità, come definite dai regolamenti Cee n. 1201/82 e 1215/83, anche se questo termine non è stato stabilito nei regolamenti di applicazione, emanati dalla Commissione. Pertanto, in assenza di termini legali, la Commissione, deve, secondo la Corte, non solo indicare agli Stati interessati un termine ragionevole, ma, anche, comunicare tempestivamente tale termine a tutti gli Stati membri interessati.

A sua volta, nella sentenza del 6/12/1990, n. 2 ha interpretato il principio di leale collaborazione *ex parte principis*, affermando che la collaborazione tra Stati nazionali ed istituzioni europee è volta a tutelare sia le prerogative degli Stati nazionali che le prerogative delle istituzioni europee.

Nella fattispecie in esame la Commissione si era rifiutata di fornire ai giudici nazionali i documenti richiesti per la decisione della causa e di autorizzare i dipendenti della Commissione a testimoniare davanti ai giudici nazionali. La Corte, applicando il principio di leale collaborazione, ha deciso che la Commissione doveva fornire ai giudici "gli elementi che consentono di valutare la fondatezza o meno di tale rifiuto" della Commissione. In sostanza, per la Corte, la Commissione ha l'obbligo, in virtù del

---

<sup>44</sup> A. ANZON-DEMING, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995; J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht- Leale collaborazione - und Bundestreue im Vergleich*, Nomos, Baden Baden, 1999, 363, il quale osserva che «in tutti i tre principali ambiti applicativi della Bundestreue elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (limite di competenza, obblighi di azione e obblighi procedimentali), essa serve agli interessi della parte che, per il rispetto o la realizzazione dei propri diritti, deve ricorrere all'altra parte. Dall'analisi della giurisprudenza del BVerfG si evincono in particolare due elementi portanti per la concretizzazione contenutistica dell'istituto che risultano dalla sua funzione di integrazione: la Bundestreue garantisce sia le competenze che la funzionalità ed efficacia dell'azione pubblica; tutte le singole concretizzazioni del principio possono essere ricondotte a queste due funzioni».

principio di leale collaborazione, di cooperare con le autorità giurisdizionali degli Stati membri per attuare il diritto comunitario.

Nella sentenza n. 2 del 6/12/1990 la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel caso J.J. Zwarveld e altri contro Commissione delle Comunità europee, conferma il precedente orientamento secondo il quale il principio di leale collaborazione deve essere interpretato nel senso che le procedure trasparenti devono essere idonee a garantire le prerogative degli Stati membri interessati nel rapporto con le istituzioni dell'Unione europea.

Nel caso in esame la Corte fa applicazione di tale interpretazione in un caso nel quale la Commissione, nei rapporti con gli Stati membri, aveva opposto al giudice nazionale il rifiuto di comunicare documenti o di autorizzare propri dipendenti a testimoniare davanti ai giudici nazionali, motivando tale rifiuto con la tutela di interessi legittimi di tutela dei diritti dei terzi o con l'ostacolo al funzionamento e l'indipendenza delle Comunità. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee osserva che, ove venga opposto un rifiuto di comunicare documenti o di autorizzare dipendenti a testimoniare, l'istituzione europea deve fornire alla Corte gli elementi che le consentano di valutarne la fondatezza.

Parimenti nella sentenza del 8/7/1999, n. 49/92 la Corte di Giustizia ha osservato che il principio di leale collaborazione va interpretato nel senso che l'opposizione di alcuni Stati membri del Consiglio ad una determinata decisione dello stesso Consiglio non costituisce violazione del principio di leale cooperazione, se la decisione è adottata solo a maggioranza qualificata<sup>45</sup>. Pertanto la leale collaborazione tra Stati europei e Stati nazionali impone l'applicazione da parte degli Stati nazionali della decisione del Consiglio solo se la decisione è stata adottata all'unanimità, non essendo consentita l'opposizione da parte degli Stati membri.

Nella sentenza n. 39/94 del 11/7/1996, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha interpretato il principio di leale collaborazione come dovere della Commissione di

---

<sup>45</sup> Nella fattispecie in esame la Corte ha esaminato la legittimità della pratica concordata tra le imprese ed, in particolare, gli accordi e le pratiche concordate tra dieci imprese e produttori nel mercato del polipropilene che era rifornito, prima del 1977 da dieci produttori, di cui quattro grandi che rappresentavano almeno il 65% del mercato. In particolare, a seguito della scadenza dei brevetti di controllo detentati da un'impresa, nuovi produttori nel mercato del polipropilene si erano affacciati sul mercato nel 1977, dando luogo ad un incremento sostanziale della capacità produttiva reale alla quale non ha fatto riscontro un corrispondente aumento della domanda. Ciò ha avuto come conseguenza un'utilizzazione della capacità di produzione tra il 60% nel 1977 e il 90% nel 1983. Ciascuno dei produttori all'epoca stabiliti nella Comunità vendeva in tutti o quasi tutti gli stati membri. La Corte di Giustizia, nella decisione polipropilene, ha osservato che un'impresa che abbia preso parte ad un'infrazione unica attraverso comportamenti ad essa specifici, rientranti nella nozione di accordo o di pratica concordata a scopo anticoncorrenziale ai sensi dell'art. 85, n. 1, Trattato CEE (divenuto art. 81, n. 1, Trattato CE) e miranti a contribuire alla realizzazione dell'infrazione nel suo complesso, può essere responsabile anche dei comportamenti attuati da altre imprese nell'ambito della medesima infrazione per tutto il periodo della sua partecipazione alla stessa. Tale è il caso, secondo la Corte, quando sia accertato che l'impresa considerata era al corrente dei comportamenti illeciti delle altre partecipanti o che poteva ragionevolmente prevederli ed era pronta ad accettarne i rischi. Una simile conclusione non contrasta con il principio della responsabilità personale per infrazioni di questo tipo e non porta a trascurare l'analisi individuale delle prove a carico, a discapito delle norme applicabili in tema di prova, né a violare i diritti della difesa delle imprese coinvolte.

fornire ai giudici nazionali, che ne avevano fatto richiesta, tutti i chiarimenti necessari per la migliore applicazione del diritto comunitario da parte del giudice nazionale.

In particolare, la Corte decidendo una fattispecie relativa al divieto di aiuti di Stato alle imprese nazionali ha statuito che “un giudice nazionale, cui è stato chiesto di trarre le conseguenze della violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato, in pendenza di un ricorso parallelo alla Commissione, la quale non si sia ancora pronunciata sul quesito se le misure statali di cui trattasi costituiscano o meno aiuti di Stato, non è tenuto né a declinare la propria competenza né a sospendere il procedimento fino alla decisione della Commissione sul carattere di tali misure”. Secondo la Corte il giudice nazionale può interpretare ed applicare la nozione di “aiuto di Stato” vietato dall'Unione europea. Pertanto, in caso di dubbio, può chiedere chiarimenti alla Commissione ed, inoltre, può o deve, in conformità all'art. 177, secondo e terzo comma, del Trattato CE, sottoporre alla Corte una questione della interpretazione pregiudiziale. In caso di consultazione della Commissione o di rinvio pregiudiziale alla Corte, il giudice nazionale deve valutare la necessità di disporre misure provvisorie, per la salvaguardia degli interessi delle parti, in attesa della sua pronuncia definitiva<sup>46</sup>.

Sempre in materia di aiuti di Stato, a sua volta, con la sentenza n. 348/93 del 4/4/1995, la Corte di Giustizia ha accolto il ricorso della Commissione affermando che uno Stato membro, che “in occasione dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, incontri difficoltà impreviste o imprevedibili o si renda conto di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre tali problemi alla valutazione della Commissione, proponendo appropriate modifiche della decisione stessa”. Ciò perché, osserva la Corte di Giustizia, “la Commissione e lo Stato membro, in forza della norma che impone agli Stati membri ed alle istituzioni comunitarie doveri reciproci di leale collaborazione, debbono collaborare in buona fede per superare le difficoltà, nel pieno rispetto delle norme del Trattato e soprattutto di quelle relative agli aiuti<sup>47</sup>”.

---

<sup>46</sup> Nella fattispecie in esame Syndacat Francais de l'Express International contro La Poste la Corte di Giustizia aveva esaminato una fattispecie nella quale l'amministrazione francese delle poste ("la Poste"), oltre all'attività svolta in regime di monopolio legale, esercitava attività commerciali in regime di concorrenza con operatori privati. Parallelamente ai giudizi instaurati facendo valere la violazione delle norme in materia di aiuti di Stato ed abuso di posizione dominante davanti al giudice comunitario, lo Sfei adiva, nel 1993, il *Tribunal de commerce* di Parigi, chiedendo la condanna della Poste e degli altri convenuti al pagamento di un risarcimento danni di 216 milioni di franchi francesi. Veniva altresì richiesto che la Sfmi restituisse integralmente gli aiuti ricevuti. Tale richiesta si fondava, tra l'altro, sul fatto che a) l'assistenza commerciale e logistica prestata dalla Poste alla Sfmi ed alla Chronopost doveva considerarsi un aiuto di Stato, e b) che si trattava di un aiuto illecito in quanto erogato in violazione dell'obbligo di previa comunicazione alla Commissione sancito dal Trattato.

<sup>47</sup> In particolare, la Corte ha osservato che il ricorso proposto dalla Commissione delle Comunità europee aveva ad oggetto la domanda della Commissione nei confronti della Repubblica italiana, che avendo sostenuto l'omissione da parte del Governo italiano di sopprimere e di recuperare, nel termine stabilito, gli aiuti indebitamente corrisposti al gruppo Alfa Romeo sino alla concorrenza di un importo di 615,1 miliardi di LIT, maggiorati degli interessi di mora calcolati a partire dal settembre 1989 sino al giorno del versamento dell'importo in questione e/o di comunicare alla Commissione le misure adottate a tale scopo, chiedeva alla Corte la dichiarazione di inadempimento da parte del Governo italiano degli obblighi che incombevano sullo stesso, ai sensi della decisione della Commissione 31 maggio 1989, 89/661/CEE, relativa agli aiuti concessi dal governo italiano all'impresa Alfa Romeo, accoglie il ricorso nella parte relativa all'omesso recupero da parte della Repubblica italiana degli aiuti nel termine stabilito. La Corte ha accolto il ricorso osservando che nella fattispecie in esame non vi era stata alcuna impossibilità assoluta di esecuzione

La prospettiva è, dunque, quella dei rapporti tra poteri e prerogative delle istituzioni pubbliche.

In conclusione, la giurisprudenza europea del secolo scorso, nell'interpretazione ed attuazione del principio di leale collaborazione tra Stati membri ed istituzioni europee, interpreta il principio di leale collaborazione *ex parte principis* perché analizza i rispettivi poteri pubblici, le rispettive prerogative e facoltà prescindendo dall'incidenza dell'esercizio concreto dei poteri pubblici sulla vita dei cittadini europei e, quindi, prescindendo dalla tutela ultima dei diritti di questi ultimi.

Le cose cambiano nel nuovo secolo, in nome, da un lato, del deficit democratico delle istituzioni europee e, dall'altro lato, delle nuove esigenze di solidarietà nella prospettiva della tutela dei diritti dei cittadini europei. Questa evoluzione rende avvertita la Corte di Giustizia che il principio di leale collaborazione tra Stati nazionali e istituzioni europee non può essere visto più soltanto *ex parte principis*, bensì, anche e soprattutto, *ex parte populi*, attraverso una lettura del principio funzionalmente orientata alla tutela dei cittadini europei.

Questa evoluzione rende avvertita la Corte di Giustizia che il principio di leale collaborazione tra Stati nazionali e istituzioni europee non può essere visto più soltanto *ex parte principis*, bensì, anche e soprattutto, *ex parte populi*, attraverso una lettura del principio funzionalmente orientata alla tutela dei cittadini europei, in una più moderna prospettiva di solidarietà dell'ordinamento europeo.

Muovendo dall'analisi della giurisprudenza europea più recente ed andando a ritroso viene all'esame, per cominciare, la sentenza n. 355/22 del 5/10/2023 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel caso *Osteopathie Van Hauwermeiren BV* contro il Belgische Staat (Stato belga).

La controversia ha avuto ad oggetto il rimborso ad un cittadino belga dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.), che, com'è noto, è una imposta europea. Il problema era se uno Stato nazionale può rifiutarsi di rimborsare ai propri cittadini l'I.V.A. riscossa per errore, motivando tale rifiuto con il fatto che la somma da rimborsare ai cittadini era enorme.

La Corte ha rigettato tale soluzione dello Stato belga nella prospettiva della tutela del diritto dei cittadini al rimborso delle imposte europee (nel caso I.V.A.) incassate sulla base di norme nazionali dichiarate dalla Corte di Giustizia contrarie alle norme di una direttiva europea (nella specie, Direttiva 2016/112). Infatti la Corte ha osservato che, anche supponendo che sussistano considerazioni imperative di certezza del diritto, idonee a condurre eccezionalmente alla provvisoria sospensione dell'effetto della disapplicazione esercitato da una disposizione di diritto dell'Unione direttamente applicabile nei confronti del diritto nazionale ad esso contrario, il semplice richiamo a difficoltà finanziarie e amministrative che potrebbero risultare dall'annullamento delle

---

da parte del Governo italiano né difficoltà impreviste o imprevedibili e, pertanto, il Governo italiano non aveva dato esecuzione alla decisione nel termine stabilito. Infatti per la Corte la decisione si fondava sull'applicazione del principio di leale collaborazione in forza della quale, ai sensi dell'art. 5 del Trattato, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie hanno doveri reciproci di leale collaborazione in buona fede per superare le difficoltà nel pieno rispetto delle norme del Trattato e, soprattutto, di quelle relative agli aiuti.

disposizioni contestate, non è sufficiente a concretizzare considerazioni imperative di certezza del diritto. La prospettiva della tutela dei diritti dei cittadini deve essere, per la Corte, nell'interpretazione del principio di leale collaborazione, prevalente rispetto alle difficoltà amministrative e pratiche che possono incontrare le autorità nazionali competenti o gli operatori economici nell'ambito dell'identificazione delle persone che possono beneficiare di un rimborso fiscale. Ciò perché tali difficoltà non sono idonee, di per sé, a dimostrare un rischio di gravi inconvenienti, e la conseguente l'esistenza di considerazioni imperative di certezza del diritto.

Nella sentenza n. 359/16 del 6/2/2018, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affrontato il problema della leale collaborazione negli stessi rapporti tra Stati dell'Unione in un caso relativo alla validità ed efficacia in tutti gli Stati nazionali dell'Unione dei certificati rilasciati da uno Stato nazionale (nella specie c.d. modello E 101) attestante la regolarità della copertura previdenziale del lavoratore in uno Stato membro dell'Unione. In questa fattispecie la Corte ha deciso che il diritto comunitario non consente ai lavoratori di utilizzare, in altro Stato membro, i detti certificati rilasciati da altro Stato membro con frode. In altre parole la Corte osserva che il principio di cooperazione e di coordinamento, se comporta il riconoscimento reciproco da parte degli Stati della validità dei rispettivi certificati, trova un limite nei casi nei quali i certificati del lavoratore sono falsi per frode accertata nel giudizio. Nella sentenza n. 200 del 30/6/2016, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha esaminato il problema della leale collaborazione tra un giudice nazionale e la Commissione decidendo che la Commissione debba fornire al giudice nazionale tutte le informazioni e le risposte utili e necessarie per il dirimere la controversia ad essa autorità giudiziaria sottoposta.

Nella fattispecie la Corte ha affermato che il rimborso di un tributo dichiarato incompatibile con il diritto europeo non può essere ostacolato da uno Stato membro che, dopo aver incassato il tributo da un cittadino sia stato, successivamente, condannato dal Tribunale di primo grado a restituire al medesimo cittadino la suddetta somma, unitamente al pagamento dei relativi interessi legali nonché al rimborso delle spese. Pertanto la Corte ha chiarito che il principio di leale collaborazione tra giudice nazionale e Commissione va esaminato non nella prospettiva dei poteri pubblici, ma nella prospettiva della miglior tutela dei diritti dei cittadini europei, nel caso aventi diritto al rimborso di un tributo non dovuto perché incompatibile con la normativa europea. Pertanto, secondo la Corte "lo Stato membro è tenuto, in linea di principio, a rimborsare i tributi riscossi in violazione del diritto dell'Unione con gli interessi. In mancanza di una disciplina dell'Unione in materia di restituzione di imposte nazionali indebitamente percepite, spetta a ciascuno Stato membro, in virtù del principio dell'autonomia processuale, designare i giudici competenti e stabilire le modalità processuali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai contribuenti in forza del diritto dell'Unione".

Nella sentenza del 17\2\2005, n. 250 la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nel caso Mauri contro Ministero della Giustizia, esamina un problema di leale collaborazione

non tra soggetti, ma tra normative regolamentari perché osserva che anche se le disposizioni del Trattato Ce sulla concorrenza sono rivolte alle imprese, alla luce del principio di leale collaborazione, esse precludono agli Stati l'adozione di regolamenti che producono effetti anticoncorrenziali.

Nel caso in esame i regolamenti nazionali relativi alla composizione delle commissioni per l'abilitazione alla professione forense nella parte in cui prevedono che alla Commissione prendono parte avvocati iscritti nello stesso ordine professionale dei candidati, non violano le norme comunitarie in materia di concorrenza e, in particolare, l'art. 81 del Trattato. Invero, da un lato lo Stato membro non si è spogliato del proprio potere con la previsione che gli avvocati dello stesso ordine professionale possono far parte della stessa Commissione di esami e, dall'altro, non sussiste una eventuale restrizione alla libertà di stabilimento degli avvocati perché, proprio la presenza degli avvocati nelle Commissioni di esami, consente di tutelare maggiormente l'interesse generale ad una migliore valutazione dei candidati all'esercizio della professione di avvocato.

In conclusione la giurisprudenza più recente della Corte di giustizia appare tendenzialmente orientata a interpretare il principio di leale collaborazione tra istituzioni pubbliche nella prospettiva della tutela dei diritti dei cittadini europei, piuttosto che nella prospettiva del rapporto tra poteri pubblici delle istituzioni, rispettivamente nazionali ed europee.

## **5. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 3/12/2024 avvalorata la lettura del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni *ex parte populi***

L'interpretazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni pubbliche nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sembra perfettamente coerente con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di chiamata in sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La sentenza della Consulta n. 192 del 3/12/2024 parte dall'affermazione di principio che la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni non concerne mai le "materie", bensì le funzioni<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Per i commenti sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale v., *ex multis*, L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Consulta On Line* per g. c. di *lecostituzionaliste.it*, dicembre 2024; A. SPADARO, *La "Quadratura del cerchio"... o della sent. Cost. n. 192/2024*, in *Consulta On Line*, 29 gennaio 2025; A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sent. N. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 2024; R. MANFRELOTTO, *La sent. N. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, in *Consulta On Line* 2024; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Consulta On Line*, 2024.

Questa premessa teorica della Consulta, secondo la quale sono sempre trasferite non le materie, ma le funzioni, comporta come conseguenza logica che il punto di osservazione, nella interpretazione di tutte le norme della Costituzione ed, in particolare, le norme relative ai rapporti tra Stato e Regioni, deve essere non quello delle prerogative o facoltà o poteri di Stato e Regioni ma quello delle rispettive funzioni che sono a servizio dei cittadini. La Consulta sembra dire che i poteri nascono dalle funzioni e non viceversa.

Merita particolare attenzione la motivazione della Consulta n. 192 del 2024 perché presenta una chiave di lettura generale del sistema costituzionale e, in esso, delle stesse norme costituzionali sulle funzioni, piuttosto che sulle materie. La Corte osserva, al riguardo, che “la ripartizione delle funzioni e non delle materie tra Stato e Regioni non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra i diversi soggetti politici” in quanto “la ripartizione delle funzioni non va considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*.”

Questo insegnamento della Consulta è importante perché illumina contestualmente sia il principio di sussidiarietà, sia il principio di leale collaborazione, nella direzione della tutela dei diritti dei cittadini.

La necessità di ricercare le funzioni -secondo la Consulta- è alla base di diverse disposizioni costituzionali che tutelano i "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" e, parimenti, a) prevedono i "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2 Cost.); b) attribuiscono alla Repubblica nel suo complesso il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.); c) prevedono il potere statale di regolare la perequazione delle risorse finanziarie; d) di determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"; e) di compiere interventi perequativi, anche per rimediare agli svantaggi dell'insularità (artt. 117, secondo comma, lett. e), m) e 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost.); f) garantiscono la "tutela dell'unità giuridica" e "dell'unità economica" della Repubblica (art. 120, secondo comma, Cost.).

## **6. Per una nuova lettura funzionale del principio orientata all'esercizio delle funzioni pubbliche di Stato e Regioni a tutela dei diritti dei cittadini**

Alla luce della evoluzione della giurisprudenza europea e della più recente giurisprudenza costituzionale è possibile una lettura funzionale del principio di leale collaborazione.

Invero l'interpretazione del principio di leale collaborazione per non peccare di astrattezza deve essere svolta con riferimento alla sua concreta incidenza sulla migliore tutela dei diritti dei cittadini da parte dello Stato e delle Regioni. In questa prospettiva va colto lo stretto collegamento del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà. Lo Stato nel momento nel quale decide se avocare o meno a sé in sussidiarietà una funzione della Regione e, viceversa, la Regione nel momento nel quale chiede di avocare

a sé una funzione dello Stato non possono obliterare il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, nello spirito di quello che è stata definita dalla Corte costituzionale “regionalismo cooperativo”. Il principio di leale collaborazione trova, quindi, nel principio di sussidiarietà il suo campo di applicazione paradigmatico.

In questa ottica che coglie l'unitarietà dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, la ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni deve corrispondere alla migliore realizzazione di ogni funzione trasferita a favore dei cittadini. E, quindi, prima di attribuire una distinta funzione allo Stato o alla Regione, diventa essenziale nello spirito di leale collaborazione tra Stato e regione verificare: a) l'efficacia del trasferimento della funzione intesa come migliore soddisfazione della funzione a vantaggio dei cittadini; b) l'efficienza del trasferimento intesa come combinazione ottimale dei diversi fattori nell'allocazione delle risorse; c) l'equità del trasferimento avendo presente gli squilibri territoriali di reddito tra Nord e Sud del Paese; d) le responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione.

Questo parametro attiene non solo allo svolgimento della specifica funzione, ma anche alle conseguenze che derivano dall'allocazione della funzione in relazione alla dimensione ed alla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici. In questo modo la leale collaborazione esce dal vago astrattismo del principio per avere una concreta incidenza a favore dei cittadini.

La leale collaborazione deve consentire, allora, “da una parte una maggiore aderenza alle esigenze delle popolazioni interessate e, quindi, una differenziazione territoriale delle regole e dell'attività amministrativa in relazione a tali esigenze e, dall'altra parte, una percezione diretta da parte dei cittadini interessati come la soluzione più equa, perché in grado di soddisfare i loro diritti nel modo da essi ritenuto migliore”. Se si abbandonano questi criteri di interpretazione della leale collaborazione quest'ultima può comportare la crescita, anche accentuata, delle diseguaglianze, per es. a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito.

Il principio di leale collaborazione impone, anche, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale ricordata, di ricercare tale punto di equilibrio che è alla base di diverse disposizioni costituzionali che tutelano i “diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” e parimenti prevedono i “doveri inderogabili di solidarietà politica, economia e sociale” (art. 2 Cost.).

In questa prospettiva la leale collaborazione applicata al principio di sussidiarietà può comportare che ciascuna regione può chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto, in via generale, ottimale per la Costituzione, con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi - in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità della soluzione prescelta.

In concreto la chiave di lettura del principio di leale collaborazione deve poggiare sulla funzione piuttosto che sulla struttura del principio. Esso trova, così, anche un'eco nella teoria generale del diritto.

Norberto Bobbio<sup>49</sup> osservava che “la teoria formale del diritto, tutta orientata all’analisi della struttura degli ordinamenti giuridici, ha trascurato l’analisi della loro funzione. Ma il diritto non è un sistema chiuso e indipendente: esso è, rispetto al sistema sociale considerato nel suo complesso, un sottosistema che sta accanto, e, in parte, si sovrappone e, in parte, si contrappone, ad altri sottosistemi (economico, culturale, politico) e ciò che lo distingue dagli altri è appunto la funzione. Proprio questa scoperta mette in evidenza l’insufficienza della teoria strutturalista e la necessità di una “teoria funzionalistica del diritto”, che si ponga non in contrapposizione, ma in aggiunta alla prima”.

È tempo di concludere.

Mentre nella Costituzione formale il metodo del “regionalismo cooperativo” è celebrato, a più riprese, nella Costituzione materiale sembra regnare l’opposto metodo del “regionalismo coercitivo”<sup>50</sup>.

Nel presente lavoro ci siamo sforzati di difendere l’interpretazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione tra Stato e Regioni nella direzione *ex parte populi* e non *ex parte principis*. In tal senso si è privilegiata la prima chiave di lettura secondo la quale il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione devono riguardare non le strutture dei poteri pubblici, ma le funzioni pubbliche di Stato e Regioni al servizio dei cittadini, particolarmente, a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, correlati ai diritti civili e sociali.

Il fine che il lavoro si propone è quello di sollecitare la Consulta, ora, anche alla luce della recente sentenza n. 192 del 2024, ad utilizzare, in futuro, la “tastiera dell’ascensore della sussidiarietà” non schiacciando sempre i pulsanti che portano l’ascensore a salire verso i piani alti (leggi dello Stato) dell’ordinamento costituzionale, ma a premere, più spesso, i pulsanti che consentano di scendere ai livelli più bassi (leggi delle Regioni) maggiormente più vicini ai cittadini per la tutela dei diritti fondamentali e, segnatamente, dei livelli essenziali delle prestazioni a loro favore.

Non si tratta di ribaltare l’ordine delle prerogative tra Stato e Regioni nell’attuazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma di trovare un giusto punto di equilibrio ed efficiente bilanciamento nella interpretazione dell’ordinamento costituzionale al fine di garantire una maggiore e più efficiente tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

<sup>49</sup> N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Giuffrè, Milano, 1977.

<sup>50</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1-2024, 114 ss.