

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2024

Data: 6 agosto 2024

***La chiamata in sussidiarietà e il ‘mutevole’ principio di leale collaborazione. Nota
alla sentenza Corte cost. n. 31 del 2024****

di **Enrico Guerrieri** – Dottorando in “Regulation, Management and Law of public sector organizations” XXXIX ciclo presso Università del Salento

TITLE: The call to subsidiarity and the 'changing' principle of loyal cooperation. Note to Constitutional Court, ruling no. 31 of 2024

ABSTRACT: Il contributo si propone di svolgere alcune riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2024. Il giudice delle leggi, nel caso di specie, è stato chiamato a scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione statale incidente su materie di competenza concorrente e residuale regionali in tema di infrastrutture pubbliche in vista dello svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo “Taranto 2026”. La decisione, pertanto, ha consentito alla Corte di esprimersi nuovamente in merito all’istituto della “chiamata in sussidiarietà” e, segnatamente, agli strumenti di coinvolgimento ritenuti più adeguati. Tuttavia, il ricorso a tali strumenti nel rispetto del principio di leale collaborazione parrebbe aver portato la Corte ad una discutibile graduazione dell’apporto collaborativo della Regione Puglia: circa la fase di approvazione interministeriale del programma, difatti, è stata affermata la necessaria previsione di una intesa fra Stato e Regione ma, relativamente alla fase di nomina commissariale, è stato ritenuto sufficiente il mero parere regionale.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

The contribution aims to reflect on the Constitutional Court ruling No. 31 of 2024. In the present case, the judge of laws scrutinizes the constitutional legitimacy of a State provision on matters of concurrent and residual regional competence in the field of public infrastructure, in sight of the development of the XX Giochi del Mediterraneo "Taranto 2026". The decision therefore allowed the Court to comment again on the institution of the "subsidiarity call" and, in particular, on the most appropriate instruments of involvement. However, the use of such instruments in compliance with the principle of loyal cooperation would seem to lead the Court to a questionable graduation of the collaborative contribution of the Puglia Region: On the inter-ministerial approval phase of the programme, in fact, the necessary provision for an agreement between the State and the Region has been affirmed, but the mere regional opinion has been considered sufficient with regard to the commissarial nomination phase.

KEYWORDS: principio di sussidiarietà; leale collaborazione; sussidiarietà; principle of subsidiarity; loyal cooperation; subsidiarity

SOMMARIO: 1. Premessa. La "chiamata in sussidiarietà" nuovamente al vaglio del Giudice costituzionale. – 2. La Corte fra poteri sostitutivi e poteri attrattivi. – 2.1 (segue): la diversa matrice dell'istituto della "chiamata in sussidiarietà" rispetto al potere sostitutivo ex art. 120 Cost. – 3. Il Giudice costituzionale e la *vexata quaestio* del bilanciamento fra istanze unitarie e autonomistiche. – 4. La collaborazione 'funzionale' e il modello compensativo: mero vincolo di metodo? – 5. Rilievi conclusivi.

1. Premessa. La "chiamata in sussidiarietà" nuovamente al vaglio del Giudice costituzionale

Con la sentenza n. 31 del 2024, la Corte costituzionale si pronuncia nuovamente in tema di natura ed esercizio di poteri attrattivi statali nei confronti delle competenze spettanti alle Regioni. Nel caso specifico, la Regione Puglia aveva chiesto al Giudice delle Leggi di vagliare la costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 33, comma 5-*ter*, lett. a) e b), del decreto-legge

24 febbraio 2023, n. 13: tale disposizione veniva censurata nella parte in cui modificava l'art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022 riguardante la realizzazione di opere infrastrutturali volte a garantire la sostenibilità dei XX Giochi del Mediterraneo "Taranto 2026"¹.

In particolare, la Regione, lamentava la lesione di competenze legislative ed amministrative costituzionalmente garantite alla luce dei parametri costituzionali surrichiamati, stigmatizzando due distinti profili inerenti all'assenza dell'adeguato coinvolgimento: in base alla disposizione, per come modificata dalla norma oggetto di censura, la nomina del commissario straordinario sarebbe dovuta avvenire «sentito il Presidente della Regione Puglia» in assenza di una intesa con l'ente esautorato (lett. a); ed ancora, il programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare sarebbe stato approvato tramite decreti interministeriali, senza – come originariamente previsto – alcun apporto partecipativo regionale (lett. b)².

Pur non assumendo la riflettanza di alcuni precedenti, la decisione in commento si inserisce all'interno del filone giurisprudenziale costituzionale in tema di avocazione a livello statale di competenze legislative regionali, che ravvisa nel profilo procedimentale del principio di sussidiarietà il cuore della questione di legittimità: è l'*intersezione* fra l'art. 118 Cost. e il principio di leale collaborazione³, secondo il Giudice costituzionale, ad enfatizzare siffatta connotazione procedimentale la cui naturale espressione si realizza «nel dialogo leale e collaborativo delle parti»⁴.

Pertanto, la sentenza n. 31/2024 rappresenta per la Corte una (ulteriore) occasione di riflessione – tramite il *prisma* della leale collaborazione – circa la diversa natura del potere sostitutivo sancito

¹ Più precisamente, l'art. 33, comma 5-ter, lettere a) e b), del decreto-legge n. 13 del 2023 (convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41) modificava i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25.

² Secondo l'art. 33, comma 5-ter, lett. b), d. l. n. 13/2023: "Il programma è approvato, anche per stralci, con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze". Inizialmente, invero, ai sensi del comma 5-ter dell'art. 9 d. l. n. 4/2022, «le opere infrastrutturali avrebbero dovuto essere individuate "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Autorità politica delegata in materia di sport"» e, tali decreti, poi, sarebbero stati adottati "d'intesa con la Regione Puglia, sentiti gli enti locali territorialmente interessati".

³ La cui natura pretoria è sottolineata – con riferimento, in particolare, alla sentenza n. 49 del 1958 – da A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 (a cura di E. BETTINELLI – F. RIGANO), Giappichelli Editore, Torino, 416 ss..

⁴ Così il Giudice costituzionale, § 4.4 del *Considerato in diritto*.

dall'art. 120, secondo comma, Cost.⁵ rispetto all'istituto della "chiamata in sussidiarietà"⁶, segnatamente, in relazione agli strumenti collaborativi ritenuti adeguati ai fini dell'avocazione governativa.

Ancora una volta, il principio di leale collaborazione viene valutato alla stregua di elemento imprescindibile e strumento di traduzione in termini consensuali del corretto esercizio dei poteri attrattivi statali, in nome della sussidiarietà⁷. A conferma, dipoi, dell'*iter* argomentativo percorso dalla Corte, si trova il richiamo al principio dell'intesa quale elemento oggettivo alla base del (necessario) coinvolgimento della Regione⁸.

⁵ In merito al dibattito sviluppatosi in dottrina immediatamente dopo la riforma del Titolo V (e, di riflesso, nei confronti dell'interpretazione dell'art.120, comma 2 Cost.) si veda, *ex plurimis*, A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e Konkurrierende Gesetzgebung*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003; S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del Titolo v della Costituzione*, in AA.VV., *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, (a cura di) E. ROZO ACUÑA, Giappichelli, Torino, 2003, 31; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2007; G. M. SALERNO, *La disciplina dei poteri sostitutivi fra semplificazione e complessità ordinamentale*, in federalismi.it, 2002; L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quad. reg.*, 2002, 423 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro It.*, 2001, V, 195 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 819 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2002, 20.

⁶ Sul punto, lo strumento della c.d. "chiamata in sussidiarietà" è stato ampiamente 'vivisezionato' dalla più autorevole dottrina. *Ex multis*, A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e 'Supremacy Clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2805 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 818 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it (6 novembre 2003); Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it (2003); S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, 825 ss.; E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 2008, 843 ss.; I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n.303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 865 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.; M. MANCINI, *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 2014, 27 ss.

⁷ La Corte ha modo di ribadire come «[...] la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione», § 5 del *Considerato in diritto*.

⁸ Principio – enucleato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003 – dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma. Cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, che sottolinea come «per effetto della costituzionalizzazione di cui all'art. 118, comma 1, il principio che deve presiedere all'allocazione di cui sopra - il principio di sussidiarietà - ha assunto una valenza dinamica: e - più specificamente - una valenza "procedimentale"; esso, in particolare, contiene in sé

2. La Corte fra poteri sostitutivi e poteri attrattivi

La questione preliminare che la Corte costituzionale ha inteso dirimere riguarda la «esatta qualificazione della natura del potere esercitato dallo Stato»⁹ nel caso del commissariamento dei XX Giochi del Mediterraneo “Taranto 2026”.

Il vaglio della Corte si è mosso, pertanto, dall’esame delle differenti argomentazioni sostenute dalle parti: da un lato, la Regione ricorrente ravvisava nell’esercizio del potere attrattivo posto in essere dallo Stato una “chiamata in sussidiarietà”, mentre, dall’altro, la difesa dello Stato considerava la nomina del commissario e la successiva approvazione interministeriale del programma alla stregua dell’esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost¹⁰.

Segnatamente, la Regione riteneva come l’assenza di un congruo termine (come previsto dall’art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003) nonché del procedimento dettato dall’art. 12 del d. l. n. 77/2021, e la circostanza secondo cui la normativa statale insisterebbe su materie di competenza concorrente e residuale regionale avrebbero, di fatto, manifestato l’illegittimità – nei mezzi e nei fini – della scelta governativa volta a rimediare all’asserita *abulia regionale*¹¹. Invero, gli interventi infrastrutturali da realizzare in vista dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, avrebbero inciso proprio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio e ordinamento sportivo) e residuale (trasporto pubblico locale): in tali casi – come la stessa Corte aveva già avuto modo di sottolineare¹² – sarebbe richiesta l’intesa, poiché l’intervento statale avverrebbe «in

il principio dell’intesa, in forza del quale tutta una serie di determinazioni statali richiede, per poter produrre la totalità dei propri effetti, un’intesa (non necessariamente previa) con le Regioni interessate.»; si v. anche S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.astrid-online.it.

⁹ § 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Ai sensi dell’art. 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, difatti, il Governo esercita poteri sostitutivi inquadrabili in una “particolare fattispecie in qualche modo riconducibile al generale potere di sostituzione che l’art. 120 della Costituzione attribuisce al Governo rispetto agli enti territoriali al verificarsi di particolari condizioni”, (www.lineaamica.gov.it, *La Governance del Piano Nazionale di ripresa e resilienza – I poteri sostitutivi*, cit., 5).

¹¹ La Regione sostiene, difatti, che il mero parere del Presidente della Regione non risulterebbe essere, nel caso concreto, un idoneo strumento procedurale in vista del coinvolgimento regionale, andando così a compromettere irrimediabilmente l’apporto collaborativo della partecipazione regionale ai fini dell’adozione della decisione.

¹² *Ex multis*, Corte cost., sentenze nn. 6 e 193 del 2023, nn. 114, 123 e 179 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005.

relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali»¹³.

Al contrario, secondo l'Avvocatura dello Stato, la nomina del commissario straordinario sarebbe stata necessitata da «evidenti motivi di celerità» dovuti all'inerzia regionale rispetto alla «attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei»¹⁴ e inoltre, giacché la previsione sarebbe estranea tanto alla materia dell'ordinamento sportivo quanto al governo del territorio, non vi sarebbe stata, in realtà, alcuna interferenza rispetto alle competenze regionali. Da ultimo, la previsione di un parere in luogo dell'intesa non avrebbe in alcun modo comportato una attenuazione della partecipazione regionale, rappresentando, il primo, un adeguato strumento di collaborazione con l'ente sostituito.

Orbene, il Giudice costituzionale, dopo aver raffrontato la impugnata previsione statale rispetto al corretto esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 2, Cost., ha avuto modo di rammentare come il presupposto per tale esercizio sia una situazione di oggettiva crisi dell'autonomia che può comportare la temporanea ed eccezionale *contrazione* delle concorrenti competenze regionali, in caso di «pregressa inerzia regionale» o, comunque, del loro «non adeguato esercizio»¹⁵. Tuttavia, l'espreso richiamo al principio di leale collaborazione contenuto nella disposizione costituzionale assicura che vengano apprestate, nei confronti dell'ente sostituito, le congrue garanzie procedurali al fine di poter comunque «evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento» e, in special modo, di poter «interloquire» nel procedimento stesso¹⁶.

¹³ In tali termini, Corte cost. n. 6 del 2023: «[...] deve rammentarsi che i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise. In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere «tecnico» e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici, e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali», § 7.4.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ § 6 del *Ritenuto in fatto*. Nel passo che riporta quanto sostenuto nell'atto di costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, si legge: «[l]'organizzazione dei Giochi del Mediterraneo 2026, a seguito della assegnazione avvenuta il 24 agosto 2019» risulterebbe «gravemente deficitaria, soprattutto per quanto attiene alle opere infrastrutturali sportive, essenziali per lo svolgimento dell'evento».

¹⁵ Così la Corte nella sentenza n. 233 del 2019 al punto 5.2 del *Considerato in diritto*, peraltro richiamata nella decisione in commento.

¹⁶ Tale dettato interpretativo risale alla storica sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004. Per un approfondimento si rimanda ai commenti di M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n. 43 del 2004*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 2004; R. BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 0, 5; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it.

Così, rilevato che nel caso di specie «non è stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi»¹⁷, il Giudice delle Leggi, accedendo seppur parzialmente alla prospettazione regionale, scioglie il nodo gordiano della qualificazione della natura del potere esercitato dallo Stato: con l'art. 33, comma 5-ter, del decreto legge n. 13 del 2023 si è realizzata «una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni»¹⁸ relative agli interventi infrastrutturali necessari per lo svolgimento dei Giochi.

Non può, peraltro, non considerarsi come gli argomenti prospettati dalle parti hanno, evidentemente, dato occasione al Giudice costituzionale di (ri)compendiare i differenti profili causali ed i diversi titoli costituzionali di legittimazione tanto dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 2, Cost., quanto, in particolare, della avocazione in sussidiarietà.

Eppure – come si avrà modo di sottolineare nel prosieguo – la «declinazione in maniera flessibile»¹⁹ del principio di leale collaborazione, su cui si innesta l'intero ragionamento prospettato dal Giudice delle Leggi, parrebbe portare a conclusioni potenzialmente ambigue rispetto alla «graduazione»²⁰ dei livelli di interferenza e di intensità del principio stesso.

2.1 (segue): la diversa matrice dell'istituto della “chiamata in sussidiarietà” rispetto al potere sostitutivo ex art. 120 Cost.

Non disutile, ora, appare un breve *caveat*.

¹⁷ § 4.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ § 4.4 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ § 6.1 del *Considerato in diritto*. Il primo riferimento alla ‘flessibilità’ del modello dinamico desumibile dall'art. 118 Cost., è contenuto nel *leading case* n. 303/2003: «Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (punto 2.1 del *Considerato in diritto*).

²⁰ Cfr. R. Bin, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2008, 2, 34 ss.

Ponendo provvisoriamente a margine il ‘tratto comune’ della leale collaborazione, in caso di esercizio del potere sostitutivo, la competenza all’adozione dell’atto «rimane dell’ente sostituito», mentre, in caso di avocazione in sussidiarietà, la competenza «diventa statale»²¹.

Relativamente, poi, ai presupposti per l’esercizio dei poteri ex art. 120, Cost., essi sono elencati nel secondo comma²², ma si potrebbe – telegraficamente e senza pretesa di esaustività – affermare che la sostituzione governativa sia sostanzialmente finalizzata, in casi predeterminati, al preservamento di determinati «valori essenziali del carattere unitario della Repubblica»²³, nel rispetto di una specifica procedura collaborativa con l’ente sostituendo. La disposizione, prevedendo un’ipotesi di sostituzione straordinaria, determina che, anche in caso di mancanza (o insufficienza) di meccanismi ‘partecipati’²⁴, il Governo non è esonerato dal rispetto di «adempimenti procedurali minimi, finalizzati a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione»²⁵. Ragione, questa, per cui, simmetricamente, l’ente sostituito è (o, perlomeno, dovrebbe essere) «comunque circondato da forti garanzie»²⁶: da qui, la natura di *extrema ratio*²⁷.

Di tutt’altra matrice, invece, la regola di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che permette al Governo, per ragioni di adeguatezza e sussidiarietà, di «assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge»²⁸ determinate funzioni amministrative regionali.

²¹ Così, R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in www.federalismi.it, 19, 2012, 20. Sulla ontologica differenza in esame, non può non darsi conto, inoltre, di quanto sottolineato dalla stessa Corte costituzionale con la storica sentenza n. 303 del 2003: «Occorre tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva».

²² Il quale recita: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero 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. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

²³ Per un approfondimento sulla concezione unitaria della Repubblica circa la disposizione costituzionale in parola, di notevole interesse risultano le considerazioni di R. DICKMANN, *Poteri sostitutivi*, cit., 6 ss.

²⁴ La norma costituzionale, si ribadisce, «non solo attribuisce i poteri sostitutivi al Governo, ma impone alla legislazione attuativa di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione unitamente [...] a quello di sussidiarietà», A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, 373.

²⁵ M. MICCHETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in www.dirittifondamentali.it, n. 3, 2020, 339 ss.; fra le prime decisioni della Corte sul punto, *ex multis*, sentenze nn. 227, 43 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 367 del 2007.

²⁶ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2023, cit., 252.

²⁷ Cfr. G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi*, cit., 849.

²⁸ Come chiaramente espresso nella storica sentenza n. 303 del 2003, a cui si è fatto cenno in precedenza. La Corte, in tal sede, sottolinea come «occorr[a] tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di

Sin dalla sua originaria formulazione ad opera della storica sentenza n. 303 del 2003, l'istituto di origine pretoria²⁹ della c.d. chiamata in sussidiarietà è stato oggetto di diverse decisioni della Corte costituzionale³⁰, motivo per cui la dottrina ha dovuto, via via, cimentarsi con una – spesso non agevole – operazione tassonomica dei vari sviluppi interpretativi costituzionali³¹.

La applicazione in senso ascensionale – il c.d. 'profilo negativo'³² – del principio ancipite di sussidiarietà ha, difatti, portato la giurisprudenza costituzionale a *cucire* (se non, a volte, *rammendare*), caso per caso, i margini di uno strumento dinamico³³ quale appunto la chiamata in sussidiarietà. Ad ogni modo, un *fil rouge* lega – non con univocità latitudinale – le pronunce sul punto: la deroga al riparto delle competenze, ai fini della avocazione di funzioni regionali e locali al centro, è ammissibile unicamente qualora ricorrano i presupposti per il loro esercizio unitario la cui valutazione deve fondarsi su un effettivo scrutinio di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza³⁴; all'interno di tale valutazione, dipoi, la leale collaborazione svolge un ruolo imprescindibile, ovvero «concorre a configurare le modalità con cui trova applicazione il principio di sussidiarietà»³⁵ e, quindi, l'intesa in senso forte – strumento che gode del più alto grado di vincolatività – da raggiungere con gli enti esautorati.

sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva.», § 21 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Si noti come anche il principio di leale collaborazione sia stato ricavato dalla Carta, in via deduttiva, dalla Corte costituzionale. Al riguardo, si v. R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, 2008, 875 ss.

³⁰ Fra le prime pronunce, successive alla sentenza del 2003: Corte cost. n. 6 del 2004; Corte cost. n. 151 del 2005; Corte cost. n. 214 del 2006; Corte cost. n. 88 del 2007; Corte cost. n. 76 del 2009; Corte cost. n. 278 del 2010.

³¹ Sul punto, si v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà*, cit., 463 ss., che già qualche anno fa sottolineava la complessità nel sistematizzare le diverse declinazioni assunte in sede giurisprudenziale dell'istituto, dal momento che, a seguito della decisione n. 303/2003, «l'analisi della giurisprudenza successiva consegna all'interprete un quadro tutt'altro che certo nei suoi contenuti» e «non sorprende dunque che i tentativi dottrinali di razionalizzare gli orientamenti della Corte presentino inevitabili margini di approssimazione».

³² Sul punto, tra i tanti, cfr. P. RIDOLA, da ultimo in *Sussidiarietà e democrazia*, in AA.VV. (a cura di G. C. DE MARTIN), *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, 2008, 37 ss., e P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Milano, 2002, 5 ss.

³³ Cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale*, cit., 92. L'A. rimanda a J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, 1968 (Auflage 2001), 220 ss., in merito alla concezione dinamica del principio di sussidiarietà in contrapposizione alla sua dimensione statica.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, 2.2 del *Considerato in diritto*: «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata». Sul punto, si v. anche, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 517.

³⁵ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà*, cit., 460.

Non risulta, pertanto, difficile immaginare lo sforzo interpretativo scaturito dalla creazione di uno strumento sostanzialmente volto a colmare e regolare le ipotesi – residuali rispetto al c.d. ‘intreccio di materie’ – in cui il legislatore è tenuto a rispettare il principio di leale collaborazione nella fase «discendente»³⁶. E, inoltre, non può certo apparire singolare come, passando in rassegna la giurisprudenza costituzionale sul tema, si possa individuare una eterogeneità casistica – di qui, la impervia elaborazione sistematica – rispetto ora alle condizioni di operatività dell’istituto, ora agli aspetti inerenti al sistema delle fonti, ora al valore attribuito alla leale collaborazione e agli strumenti attraverso cui si esplica³⁷.

3. Il Giudice costituzionale e la *vexata quaestio* del bilanciamento fra istanze unitarie e autonomistiche

Prendendo, qui, le mosse da quanto succintamente suesposto, il profilo di maggior interesse della sentenza n. 31/2024 risulta la *veste* attribuita dalla Corte al principio di leale collaborazione ed ai relativi strumenti di coinvolgimento – e qui si rivelerebbero le possibili criticità della decisione – tramite cui esso dovrebbe esplicarsi.

Una volta chiarito che si è in presenza di una chiamata in sussidiarietà, il Giudice costituzionale passa alla disamina delle «funzioni attratte in sussidiarietà e all’ampiezza delle competenze regionali coinvolte»³⁸. È in relazione a tali elementi che andrebbe infatti valutata la adeguatezza dello strumento collaborativo individuato dal Legislatore.

Così la Corte, accogliendo la prospettazione della Regione, individua, quale «materia incisa in via predominante»³⁹, il “governo del territorio”, materia, peraltro, – come già aveva avuto modo di precisare – comprensiva di «tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»⁴⁰. Difatti, le infrastrutture occorrenti allo svolgimento dei Giochi sono distinte

³⁶ Si v. R. BIN, *La leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale più recente, Intervento al Seminario “Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni”*, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017.

³⁷ Sul punto, prezioso – quanto meno per la tassonomia, *ratione temporis*, delle pronunce precedenti all’anno di pubblicazione – il contributo di C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà*, cit.

³⁸ § 5 del *Considerato in diritto*.

³⁹ § 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr. sentenza n. 307 del 2003, § 5 del *Considerato in diritto*.

dall'art. 9, comma 5-ter, del d. l. n. 4 del 2022, per come convertito dalla disposizione censurata, in «opere essenziali», «opere connesse» e «opere di contesto»⁴¹: a nulla valgono, perciò, le argomentazioni della difesa statale volte a negare qualsivoglia interferenza con la competenza concorrente regionale, dal momento che la disposizione impugnata «assegna al commissario straordinario un potere ben più ampio [...] che non risulta essere vincolato dall'esito delle precedenti attività di programmazione poste in essere dalla Regione Puglia»⁴².

In secondo luogo – continua la Corte – la disposizione censurata incide sulla competenza concorrente in materia di “ordinamento sportivo” poiché concerne l'utilizzo di fondi statali ai fini del finanziamento di nuovi impianti sportivi⁴³: tra i contenuti del programma commissariale, invero, il costo complessivo e l'entità del finanziamento concedibile.

Infine, l'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge n. 13 del 2023 riguarderebbe anche – «in relazione alla realizzazione delle opere “connesse” e “di contesto”»⁴⁴ – la materia del trasporto pubblico locale, riservata alla competenza legislativa residuale regionale⁴⁵.

Fatta, quindi, chiarezza in merito alla ampiezza delle competenze regionali coinvolte, il Giudice costituzionale si sofferma, da ultimo, sul contenuto delle funzioni avocate in sussidiarietà, *ergo* sulle modalità con cui il potere attrattivo è stato, in concreto, esercitato dal Governo: da qui, l'iniziale chiarezza del ragionamento sembrerebbe progressivamente opacizzarsi.

A parere del Giudice delle Leggi, invero, sarebbe la fase di approvazione, con decreti interministeriali, del programma predisposto dal commissario (in base all'art. 33, comma 5-ter, lett. b), d. l. 13/2023) a rappresentare «il fulcro della attrazione»; mentre la nomina del commissario straordinario (prevista dalla lett. a) della medesima disposizione) andrebbe, piuttosto, valutata alla stregua di un momento «funzionale» all'individuazione di un soggetto adeguato alla predisposizione del programma e, inoltre, «strumentale» alla fondamentale fase di approvazione⁴⁶.

⁴¹ “[...] con l'indicazione, per ciascuna opera, del codice unico di progetto, del soggetto attuatore, del costo complessivo, dell'entità del finanziamento concedibile, delle altre fonti di finanziamento disponibili e del cronoprogramma di realizzazione degli interventi” (art. 33, comma 5-ter, lett. b), d. l. n. 13 del 2023).

⁴² § 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Cfr. Corte cost., sentenza n. 40 del 2022.

⁴⁴ § 5.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ La Corte, qui, cita, *ex multis*, le sentenze n. 137 del 2018, nn. 30 e 211 del 2016. Si deve osservare, per ragioni di completezza, che l'ambito di applicazione della chiamata – profilo lasciato aperto nella sentenza n. 303/2003 – in sussidiarietà è stato ampliato alle competenze insistenti su materie residuali ad opera della sentenza della Corte n. 6 del 2004.

⁴⁶ § 6.1 del *Considerato in diritto*.

Ciò che, tuttavia, potrebbe destare qualche perplessità è quanto segue nella parte finale della motivazione: la differenziazione dei due momenti (coincidenti con i due diversi profili censurati) parrebbe rappresentare la premessa sulla scorta della quale il ragionamento seguito dalla Corte viene, poi, ad essere filtrato – incertamente, non nei modi ma negli esiti – dal *prisma* della leale collaborazione. In ragione dell’assunto secondo cui tale principio vada declinato «in maniera flessibile»⁴⁷, lo strumento più adeguato nella fase di approvazione, ai fini del coinvolgimento regionale, appare l’intesa – ed è qui che la norma viene censurata –, per contro, relativamente alla nomina commissariale, risulta sufficiente il mero parere della Regione Puglia.

La richiesta di un parere in merito alla scelta del soggetto individuato quale commissario straordinario costituisce per la Corte, nella fattispecie scrutinata, «uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l’altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura della nomina». Pertanto, convergendo il momento attrattivo nella sola fase di approvazione interministeriale del programma, la precedente fase di nomina – che, a ben vedere, si sostanzia in una fase esogena, pur mantenendo la rilevanza di una fase endoprocedimentale – non necessita del medesimo apporto collaborativo regionale.

Parrebbe, così, assistersi ad un ragionamento connotato da una *flessibilità a cascata*: la chiamata in sussidiarietà pare presentarsi come uno strumento dinamico la cui valorizzazione passa attraverso la precipua flessibilità della leale collaborazione. Ma ciò finisce per disattendere, in parte, il principio dell’intesa in senso forte, il quale non sembra rivestire sempre e comunque il ruolo di strumento codecisionale più adeguato.

Nel caso del commissariamento dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, è dunque il parere della Regione Puglia a costituire, alla stregua del canone della proporzionalità-adequatezza, lo strumento di collaborazione più adeguato ai fini della nomina del commissario straordinario. Sicché la possibilità – o, forse, la necessità – di declinare la leale collaborazione in maniera flessibile e la connotazione meramente strumentale della fase di nomina finiscono per legittimare la *compressione* delle garanzie partecipative della Regione Puglia.

In passato, nella versione primigenia dell’istituto, la Corte, in una simile fattispecie di nomina commissariale, aveva (quantomeno) fatto riferimento – fors’anche in ragione della stessa natura

⁴⁷ *Ibidem.*

embrionale dell'istituto – alla circostanza che non vi fosse «alcuna prescrizione costituzionale»⁴⁸ da cui desumere che il grado di collaborazione regionale dovesse consistere in una vera e propria intesa; o ancora, la maggiore flessibilità al fine di garantire un più efficiente funzionamento dell'ordinamento regionale – la c.d. smaterializzazione delle materie⁴⁹ – aveva portato il Giudice costituzionale, nei diversi casi in cui la chiamata in sussidiarietà non veniva individuata quale istituto di inquadramento dell'assetto dei rapporti Stato-Regioni, a preferire il criterio della prevalenza⁵⁰ rispetto al principio di leale collaborazione. Tuttavia, nel *decisum* in commento, non vi è riferimento alcuno a tali criteri o circostanze.

La Corte, quindi, dichiara, innanzitutto, illegittimo l'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni nella legge 21 aprile 2023, n. 42, «nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali» e non fondate le questioni di legittimità promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, in merito alla nomina commissariale prevista alla lettera a) della medesima disposizione.

4. La collaborazione 'funzionale' e il modello compensativo: mero vincolo di metodo?

Nella decisione in commento – a dispetto di una 'apparente' fase di ripresa della centralità del principio di leale collaborazione a partire da alcune pronunce del 2018⁵¹ – sembrerebbe assumere preminenza il (preliminare) sindacato sul fine perseguito dal legislatore statale, ovvero l'interesse ad un esercizio unitario giustificante l'attrazione per motivi di celerità, rispetto ad una valutazione

⁴⁸ Si fa riferimento al § 20 del *Considerato in diritto* della decisione n. 303 del 2003 della Corte. Simile tenore assume quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 250 del 2015, in riferimento all'applicazione di «meccanismi cooperativi» ai procedimenti legislativi.

⁴⁹ Vista di buon grado da A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011.

⁵⁰ O, come criticamente definito da autorevole dottrina, la «riedizione post-riforma dell'interesse nazionale», R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009.

⁵¹ Sul punto, v. L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2018, 2, 2. Gli A., in premessa, individuano quattro «fasi costitutive» del principio: genesi, rafforzamento, stallo e ripresa. In merito a quest'ultima, si v., Corte cost., sentenze, nn. 61, 74, 78, 87 del 2018.

in merito alla effettività dell'*iter* concertativo posto in essere⁵². Ed ecco, allora, che viene ad acquisire maggior consistenza una sorta di «declassamento dell'attività di codeterminazione»⁵³ laddove non si rende più necessaria la previsione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative»⁵⁴ fra lo Stato e le Regioni.

Appare, quindi, sempre più lontano il primigenio disegno – “garantista” – dello strumento di riparto delle competenze, che valorizzava tanto il profilo prettamente procedimentale, quanto il momento consensuale del principio di sussidiarietà, la cui specificazione in «fattore di acquisizione di competenze»⁵⁵ parrebbe aver assunto, nel tempo, una accezione progressivamente ondivaga.

Le conseguenze di tale fenomeno – figurato nella progressiva “distorsione”⁵⁶ del modello originario – andrebbero, tuttavia, rintracciate entro due diversi ordini di ragioni: innanzitutto, in un *limite strutturale* dell'ordinamento costituzionale; e, quale conseguenza del primo, nel tentativo – di certo non agile – da parte della Corte di compensare il *vulnus* arrecato all'autonomia regionale a causa del graduale svigorimento delle garanzie procedurali a fondamento della chiamata in sussidiarietà.

Parte della dottrina ha avuto modo di sostenere che l'istituto, per come delineato nella celebre sentenza n. 303 del 2003, pareva prefigurare un tipo di collaborazione *istituzionale*, ovvero un modello che consentisse al principio di leale collaborazione di esplicitarsi già in sede legislativa: presumibilmente, nelle intenzioni del Giudice delle Leggi si poteva intravedere la volontà di prevedere una *utopistica* applicazione preventiva del principio di leale collaborazione in vista di un procedimento legislativo attrattivo e previamente concordato nei tempi, nei contenuti e nelle modalità⁵⁷.

Diversamente, vi è chi sosteneva come la sentenza del 2003 non delineasse, in realtà, una stringente distinzione fra un modello cooperativo in fase di formazione della legge e un modello

⁵² Contrariamente, attenta dottrina descriveva come “sindacato a carattere complesso” la tipologia di approccio del Giudice delle Leggi, incidente, in primo luogo, sull'aspetto procedimentale e, solo in un secondo momento, sul fine concretamente perseguito dall'attività governativa. Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, 207.

⁵³ Corte cost. sentenza n. 27 del 2004, § 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Così il Giudice costituzionale nella sentenza n. 165 del 2011, § 8 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ F. COVINO, *La leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, 62.

⁵⁶ Cfr. M. MANCINI, “*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà*”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, n. 3, 2014.

⁵⁷ *Ibidem*, v. p. 18 e ss.

cooperativo “a valle”: l’assunto che affermava la necessità di un accordo con la Regione interessata, infatti, pareva lasciare aperta «la questione concernente la necessità di un’intesa preventiva, ovvero anche successiva, rispetto all’intervento legislativo statale “in sussidiarietà”»⁵⁸.

Sicuramente i successivi approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale hanno, gradualmente, dimostrato la volontà – benché risulterebbe appropriato parlare di ‘occorrenza’ – di limitare l’apporto collaborativo regionale alla (sola) fase prettamente attuativa della legislazione.⁵⁹

Invero, la realtà dei fatti è che il nostro sistema delle fonti (o meglio, i principi cui esso si ispira) non permette di prefigurare ipotesi ulteriori di aggravamento dell’*iter legis* rispetto a quelle costituzionalmente previste: lo sforzo delimitativo nei confronti dell’ambito di applicazione del principio di leale collaborazione da parte della Corte, pertanto, si rende necessitato, specie, in casi come quello in commento, in cui l’atto ad oggetto del vaglio costituzionale è un decreto-legge⁶⁰, tipicamente connotato da necessità ed urgenza. Per tali ragioni, la previsione di procedure collaborative non può che riferirsi alla sede attuativa-amministrativa, ovvero in riferimento alle modalità di esercizio delle funzioni attratte. In questi termini, tuttavia, l’assenza dell’apporto codecisionale delle Regioni si riverbera – inevitabilmente – nell’impossibilità di potersi esprimere, in primo luogo, in merito alla reale sussistenza dei presupposti applicativi della avocazione e, conseguentemente, in ordine agli strumenti collaborativi ritenuti più idonei. Sicché, la preminenza delle esigenze unitarie rispetto a quelle autonomistiche oltre che apparire necessitata risulta, in certo senso, strutturale.

Un esempio paradigmatico – *a contrario* – può essere rappresentato dal caso della metropolitana di Parma su cui la Corte si è espressa con sentenza n. 79 del 2011. Per quanto qui di interesse, basta rammentare che, in quella sede, è stato ritenuto che la “retroversione”⁶¹ della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato non sarebbe stata lesiva delle attribuzioni regionali: il ripristino

⁵⁸ In tal senso S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, cit., 243.

⁵⁹ Basti pensare all’affermazione secondo cui «l’esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016)», Corte cost., sentenza n. 65 del 2016, § 5.3.4 del Considerato in diritto.

⁶⁰ «La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell’evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle Regioni nella formulazione del decreto legge» (Corte Cost., sentenza n. 298 del 2009, § 10.2 del Considerato in diritto). Sul punto si v. anche, *ex multis*, la sentenza n. 280 del 2016.

⁶¹ Cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale*, cit., Napoli, 2009, 105 ss.

dell'ordinario assetto delle competenze, in sostanza, non avrebbe fatto altro che 'riconsegnare' la facoltà di esercizio delle stesse a chi ne detiene originariamente la titolarità. Tuttavia – e qui si rileva il motivo per cui appare utile menzionare un precedente, forse, passato in sordina⁶² – il profilo procedimentale della sussidiarietà viene, in tal modo, ad essere disatteso e il conseguente danno alle autonomie regionali, con la mancata attivazione degli strumenti collaborativi in fase di "retroversione", «appare, per certi aspetti, non meno grave di quello già inferto nella precedente fase attrattiva»⁶³. Ciò che più sorprende, in realtà, della fattispecie telegraficamente riportata è che la mancata acquisizione dell'apporto collaborativo regionale in merito alla restituzione delle competenze costituzionalmente garantite era avvenuto a seguito (e nonostante) la pacifica intesa fra Stato e Regione, a testimonianza del fatto che quest'ultima fosse, *in nuce*, concorde rispetto alle esigenze giustificanti l'attrazione in sussidiarietà. Aprioristicamente il punto di vista regionale e la connessa esigenza – a ben vedere, aspettativa – autonomistica finivano, così, per essere fagocitate dalla, seppur condivisa, esigenza unitaria statale.

Fors'anche per simili ragioni, l'intervento della Corte costituzionale si è reso sempre più necessitato dall'avvertita urgenza di porre rimedio a fattispecie in cui, in attuazione del principio di leale collaborazione, le istanze (com)partecipative regionali non venivano adeguatamente garantite. Ed è segnatamente in tali circostanze che la Corte – volgendo, ora, l'attenzione sul secondo aspetto prospettato – ha spesso 'corretto la traiettoria' di intervento da parte dello Stato con sentenze manipolative sostitutive e additive, come nel caso della n. 31 del 2024.

Sicché al *vulnus* cerca di porre rimedio la stessa giurisprudenza costituzionale, purtuttavia esponendo l'istituto della chiamata in sussidiarietà ad interpretazioni mutevoli e, spesso, precarie: il sindacato della Corte porta, invero, alla nascita di una costellazione di decisioni che, di volta in volta, tratteggiano la soluzione specifica più adatta al caso concreto sottoposto a scrutinio di legittimità.

Pare, pertanto, doveroso puntualizzare come, in tema di chiamata in sussidiarietà, una non sempre chiara applicazione, in termini *funzionali*, del principio di leale collaborazione, abbia teso a determinare la *metamorfosi* del modello 'garantista' nel modello 'compensativo': si fa riferimento, in particolar modo, alla diversificata intensità degli strumenti collaborativi ritenuti, *case-by-case*,

⁶² Autorevole dottrina ne parla – provocatoriamente – in termini di «piccola sentenza», R. BIN, *La leale collaborazione nella giurisprudenza*, cit.

⁶³ M. MANCINI, "Il curioso caso", cit., 61.

idonei o necessari a controbilanciare le concrete fattispecie di attrazione governativa⁶⁴. Tra quest'ultimi si distinguono, per frequenza e rilevanza, le intese e i pareri.

Com'è noto – sottintese deliberatamente le questioni in merito alle dissimilitudini fra intese e pareri⁶⁵ – tali strumenti di collaborazione si differenziano tendenzialmente in base al grado di intensità partecipativa ed alla conseguente vincolatività che ne deriva.

Nella specifica ipotesi in cui vengano attratte in sussidiarietà funzioni connotate da «natura eminentemente tecnica»⁶⁶ o qualora, come nel caso di specie, l'esercizio delle funzioni attratte comporti l'emanazione di provvedimenti puntuali come gli atti di nomina, la Corte ritiene adeguato il parere e, quindi, un apporto dell'ente sostituito con finalità meramente consultive. Pertanto, in siffatte ipotesi, vige in capo alla Regione l'onere di rendere il parere entro il termine assegnato e, ove mai questo non dovesse accadere, la mancata espressione dell'ente sarebbe considerata alla stregua di un comportamento sleale per effetto del quale allo Stato è concesso procedere in maniera unilaterale. Si assiste, perciò, ad un «affievolimento della logica paritaria»⁶⁷ sulla scorta del fatto che il Giudice delle Leggi, nell'ottica del superamento del dissenso⁶⁸, non vincola la possibilità di adottare il provvedimento all'effettiva acquisizione del parere.

Tale eventualità, invero, parrebbe rivelare – tenuto a mente che ragionamenti non dissimili si possono prospettare anche in merito al raggiungimento delle intese – che gli strumenti collaborativi adottati dalla Corte, nei casi di avocazione in sussidiarietà, sono volti a premiare il metodo piuttosto che l'effettivo risultato, ossia l'esito della collaborazione stessa⁶⁹.

⁶⁴ Si v. A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 6, 1998, p. 3539. L'A., rimarcava il c.d. «carattere di imprevedibilità», all'interno dello scrutinio della Corte, della «forma collaborativa da considerare corretta, in mancanza di motivazioni idonee dalle quali possano trarsi indicazioni circa chiari criteri di giudizio».

⁶⁵ Cfr. A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON (a cura di) *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 75 ss; S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 187 ss.

⁶⁶ § 6.2 del *Considerato in diritto*, in cui, peraltro, la Corte richiama le sentenze n. 278 del 2010 e la n. 285 del 2005.

⁶⁷ In questi termini, F. COVINO, *La leale collaborazione*, cit., 73.

⁶⁸ In tal senso, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2016.

⁶⁹ Già tempo addietro, autorevole dottrina affermava come «nessuna cooperazione [...] può esservi quando si premia chi per primo decide», M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1334, cit.

5. Rilievi conclusivi

La decisione in commento esplicita, ancora una volta, la difficoltà a livello interpretativo-sistematico da parte della Corte costituzionale nell'addivenire ad una soluzione chiarificatrice in merito, non solo, all'assetto delle competenze in tema di chiamata in sussidiarietà, ma anche e segnatamente agli strumenti collaborativi più adeguati. In aggiunta, la natura eteromorfa del principio di leale collaborazione – cardine del corretto funzionamento dell'istituto in esame – porta il Giudice delle leggi nel caso del commissariamento dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 a *servirsene* sia in termini di parametro di giudizio, che come tecnica decisoria. Il binomio⁷⁰ valenza procedimentale–connotazione consensuale del principio di sussidiarietà parrebbe chiaramente non godere, all'interno delle questioni di legittimità prospettate dalla Regione, della incondizionata validità che pareva accompagnarne l'originaria formulazione, alla base del modello garantista delineato nel *leading case* del 2003.

Non può non farsi menzione, tuttavia, di come – in una fattispecie isolata e, per certi versi, non dissimile da quella in esame – il Giudice delle Leggi aveva dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma che, non contemplandone i presupposti, aveva introdotto «una forma di potere sostitutivo, che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131»⁷¹. Ed anzi, spingendosi oltre, la stessa Corte rammentava come – con sentenza n. 383 del 2005 – avesse escluso che il potere sostitutivo potesse essere previsto nei casi di attrazione in sussidiarietà dal momento che la leale collaborazione, «necessaria in tale evenienza», non può essere sostituita «puramente e semplicemente, da un atto unilaterale dello Stato».

La normativa censurata dalla sentenza surrichiamata era, inoltre, il testo risultante da un precedente intervento – la decisione n. 215 del 2010 – nel quale il Giudice costituzionale aveva ritenuto assorbito il motivo di censura sollevato dalla Regione Umbria in merito alla circostanza che la normativa impugnata non avesse previsto l'intesa «anche sulla nomina di commissari statali».

Appare chiaro, dunque, come l'ipotesi della nomina di un commissario nei casi di avocazione in sussidiarietà rappresenti una questione *borderline*: alle volte, la Corte ha ritenuto necessario il rispetto del principio di leale collaborazione seppur confermando che la nomina con decreto

⁷⁰ Cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine*, cit.

⁷¹ Corte cost., sentenza n. 165 del 2011.

presidenziale non fosse lesiva delle competenze regionali; altre, invece, ha ritenuto superfluo esprimersi a riguardo ritenendo assorbito il motivo in merito all'assenza della previa intesa; ed altre, ancora – come nella sentenza n. 31 del 2024 –, ha ritenuto che la nomina, sostanziandosi in un momento meramente strumentale, non esigesse, sotto il profilo della adeguatezza, altro strumento collaborativo se non il parere della Regione.

La questione di legittimità affrontata dalla Corte costituzionale, pertanto, ci riporta, in prima istanza, al costante tentativo – iniziato dalla più volte citata sentenza n. 303/2003 – di perimetrare in modo sistematico i margini del corretto assetto delle competenze fra Stato e Regioni nelle ipotesi in cui sia esercitato il potere attrattivo in sussidiarietà. E, di conseguenza – questo, forse, l'aspetto più critico –, ci pone nuovamente dinanzi alla incostante ed eterogenea casistica interpretativa rispetto agli strumenti collaborativi previsti a garanzia delle istanze degli enti sostituiti, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Verrebbe, in maniera provocatoria, da interrogarsi sul perché una disposizione censurata, in riferimento ai parametri costituzionali soprarichiamati, superi il *test* di legittimità rispetto ad un momento (la nomina del commissario) che, per quanto ritenuto funzionale o strumentale, indiscutibilmente riveste un ruolo di notevole rilievo nelle logiche del profilo (l'approvazione interministeriale) ritenuto, invece, illegittimo.

Ad ogni modo, volendo assumere una prospettiva grandangolare, ciò che – nell'immanenza delle cose – attiene ad un profilo di natura prettamente applicativa parrebbe trascendere per, poi, disvelare una problematicità più profonda: la progressiva metamorfosi della chiamata in sussidiarietà, probabilmente, potrebbe rappresentare il portato della costante, per quanto impervia, ricerca di un bilanciamento da parte della Corte fra il principio unitario e quello autonomistico. Un dilemma che, in questi termini, apparterrebbe, dunque, ad un tempo precedente la creazione dell'istituto e che, a ben vedere, andrebbe a interessare la relazione fra sovranità e autonomia e, inevitabilmente, la configurazione stessa del modello regionalista figurato dalla novella del 2001.