

30 giugno 2026

Il principio di leale collaborazione e i Giochi del Mediterraneo 2026*

ILARIA MARIA CUPPONE**

ABSTRACT (IT.): Il contributo intende soffermarsi sul ruolo del principio di leale collaborazione come garanzia procedurale nelle relazioni interistituzionali tra i diversi livelli di governo. Attraverso l'esame della recente giurisprudenza costituzionale relativa al commissariamento dei Giochi del Mediterraneo 2026, lo studio evidenzia come la gestione dei grandi eventi richieda un coinvolgimento regionale che non si esaurisce in un mero adempimento formale, ma si traduce altresì (e per prima cosa) in adempimenti sostanziali. In linea con l'orientamento della Consulta, si evidenzia come l'attrazione sussidiaria di funzioni allo Stato non possa mai prescindere da una leale e fattiva collaborazione con gli enti territoriali coinvolti.

PAROLE CHIAVE: Leale collaborazione; sussidiarietà; relazioni interistituzionali.

TITLE: *The Principle of Loyal Cooperation and the 2026 Mediterranean Games.*

ABSTRACT (ENG.): The paper aims to examine the role of the principle of loyal cooperation as a procedural guarantee within the inter-institutional relations between different levels of government. Through an analysis of recent Constitutional Court jurisprudence concerning the receivership of the 2026 Mediterranean Games, the study highlights how the management of major events requires regional involvement that does not consist merely in formal compliance, but also – and above all – entails substantive commitments. In line with the Court's orientation, it is argued that the subsidiary attraction of functions to the State can never disregard a loyal and effective cooperation with the territorial entities involved.

KEYWORDS: Loyal cooperation; subsidiarity; intergovernmental relations.

* Il saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della rivista.

** Dottoressa in Scienze delle Amministrazioni nell'Università di Bari "Aldo Moro".

SOMMARIO: 1. La leale collaborazione come criterio di composizione dei conflitti nel regionalismo cooperativo. – 2. La *governance* dei Giochi del Mediterraneo 2026 e la pronuncia della Corte costituzionale n. 31/2024. – 3. Osservazioni conclusive e prospettive.

1. Il principio collaborativo affonda le sue radici in una prospettiva dinamica (o “vivente”¹) dei rapporti tra Stato e Regioni basata sul riconoscimento della natura composita dell’ordinamento costituzionale, in contrapposizione al passato modello ispirato a una logica definita “veterogarantista”² e fondato sulla rigida separazione degli ambiti di competenza³. Tale nuova impostazione ammette forme di coesistenza e di integrazione tra le potestà statali e regionali, inscrivendosi nel processo di consolidamento del c.d. regionalismo cooperativo⁴.

La giurisprudenza costituzionale, nel tempo, ha progressivamente fatto ricorso sempre più al principio di leale collaborazione quale strumento di armonizzazione del disegno dei rapporti tra gli enti⁵, favorendo una logica di

¹ A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 129.

² Così, A. RUGGERI, *Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su sé, come e cosa riscrivere della legge fondamentale)*, in *federalismi.it*, n. 13/2007, p. 20, il quale sostiene che tale «logica veterogarantista [...] non può oramai più trovare (se mai davvero ha trovato...) accoglienza né in seno alla Carta né nel diritto costituzionale vivente». Sul concetto di diritto costituzionale vivente (o *living constitution*), almeno, Q. CAMERLENGO, *Originalismo e “living Constitutionalism”, tra domanda di Costituzione e principi supremi*, in *La Lettera. AIC*, luglio 2022, pp. 69 ss.; R. GUASTINI, *Costituzione di carta v. costituzione vivente*, in *Analisi e Diritto*, n. 2/2024, pp. 55 ss.

³ A. CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Ed. Plus, Pisa, 2003, pp. 83 ss.

⁴ T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV. (a cura di), *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, in particolare pp. 45 ss.

⁵ Con riferimento al ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale nel processo di affermazione del principio di leale collaborazione, si v. F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, n. 1/1988, pp. 363 ss., il quale sottolinea come «il ruolo che la Corte ha potuto svolgere [...] è stato, e certo continuerà ad essere, di notevole rilevanza: da una posizione di “imparziale politicità” [...] la Corte si sta progressivamente assumendo un compito di riequilibrio esterno dei rapporti tra l'apparato statutale e il policentrismo delle autonomie regionali». Tra le pronunce più significative possono richiamarsi: Corte cost., 15 novembre 1967, n. 116, par. 2.3. del considerato in diritto; Corte cost., 12 luglio 1976, n. 175, par. 3 del considerato in diritto, ove si legge che «competenza regionale e competenza statale devono coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive»; Corte cost., 18 gennaio 1985, n. 8, par. 3 del considerato in diritto; Corte cost., 11

raccordo funzionale tra i diversi centri di potere⁶. Si è così delineata una graduale valorizzazione della cooperazione istituzionale che da mera tecnica applicativa si è avviata, attraverso l'interpretazione della Consulta, seppur “timidamente”⁷, verso un riconoscimento più strutturato. Il percorso giurisprudenziale ha, quindi, affidato al tema della collaborazione un ruolo via via più determinante nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, rintracciandone il fondamento nella struttura istituzionale dell'ordinamento repubblicano⁸. Una parte della dottrina, peraltro, ha sostenuto che la Corte costituzionale, attraverso le sue pronunce, non abbia, in realtà, creato *ex novo* il principio di leale collaborazione ma abbia “semplicemente” disvelato un principio implicitamente sedimentato nella logica del nostro sistema costituzionale⁹. In questo contesto, proprio l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale ha fornito le basi teoriche e applicative per un successivo intervento normativo con la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione¹⁰, dove il principio in esame trova un'espressa previsione,

febbraio 1988, n. 214, par. 3 del considerato in diritto; Corte cost., 12 luglio 2000, n. 347, par. 2 del considerato in diritto; Corte cost., 6 giugno 2005, n. 219, par. 5 del considerato in diritto, ove si ribadisce che «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze” [...] si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze».

⁶ Per G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17/10/2010, pp. 2 ss., «i diversi livelli di governo trovano la loro sintesi più alta proprio nella previsione espressa del principio di leale cooperazione». Una tale forma di co-gestione, tra l'altro, si pone come essenziale per garantire il temperamento tra le istanze autonomistiche e le esigenze di unitarietà sancite dall'art. 5 della Costituzione. Sul tema, cfr. M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, p. 31. L'A. presenta una visione fortemente favorevole al decentramento, ritenendo che, «se si volesse dar effettiva attuazione al disposto dell'art. 5 Cost., [...] in astratto, non dovrebbero più esistere atti amministrativi di poteri centrali diversi da provvedimenti generali, atti di indirizzo ed atti organizzativi».

⁷ C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2008, p. 3.

⁸ C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, p. 45.

⁹ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, p. 3.

¹⁰ A seguito di tale riforma si è assistito a un significativo mutamento nella tecnica di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. *Ex multis*, T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 1-256; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 1-164; L. MEZZETTI, *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2004, pp. 1-544; S.

segnando uno snodo centrale nel processo di trasformazione del regionalismo italiano.

2. L'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni tende a complicarsi nei contesti caratterizzati da urgenze decisionali, ampia rilevanza economica e importanti esigenze di coordinamento. L'organizzazione di un evento sportivo di dimensione internazionale, come i Giochi del Mediterraneo 2026, costituisce, in tal senso, un banco di prova significativo per l'operatività del principio in oggetto.

I Giochi del Mediterraneo sono una competizione sportiva multidisciplinare, a cadenza quadriennale, ispirata al modello dei Giochi Olimpici. Vi prendono parte i Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo, insieme ad alcune nazioni dell'entroterra che, pur non avendo uno sbocco diretto sul mare, ne condividono la dimensione culturale e geopolitica, tra cui Andorra, Kosovo, Macedonia del Nord, Portogallo, San Marino e Serbia. La prossima edizione si terrà dal 21 agosto al 3 settembre principalmente nella città di Taranto, con anche il coinvolgimento di altri comuni pugliesi. In previsione dello svolgimento di tale evento sono state stanziare risorse finanziarie di considerevole entità, vale a dire 300 milioni di euro. In particolare, 275 milioni di euro sono destinati alla realizzazione e alla riqualificazione delle infrastrutture sportive chiamate ad ospitare le gare, mentre i restanti 25 milioni sono allocati alle attività organizzative. L'avvio e l'avanzamento degli interventi programmati hanno tuttavia registrato vari rallentamenti procedurali, tali da porre ripetutamente in dubbio l'effettiva possibilità di assicurare la disputa delle competizioni nella sede

MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V. Alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1-230. Come ampiamente rilevato in dottrina il nuovo assetto normativo introdotto dalla riforma presentava significative lacune strutturali, in parte frutto di una revisione costituzionale conclusa in tempi ristretti, approvata a ridosso dello scadere della legislatura. Sul punto, si vv., tra i tanti, A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, *passim*; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1007 ss., per il quale «se il legislatore costituzionale del nuovo Titolo V avesse operato secondo scienza e coscienza, piuttosto (e oltre) che stabilire i «principi» in materia di raccordo tra Stato e Regioni, egli avrebbe dovuto disciplinare le articolazioni essenziali di quegli stessi intrecci (o, quanto meno, lasciarle intravedere); in verità, non è stata fatta né l'una né l'altra cosa»; S. MARCAZZAN, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2004, p. 3, ove si osserva che «l'intero disegno è apparso fin dal principio fortemente ambiguo e di difficile interpretazione, dal momento che le formulazioni vaghe in esso contenute hanno suscitato numerosi dubbi e permesso molteplici interpretazioni».

prevista¹¹. Tutto ciò ha condotto alla nomina, il 25 maggio 2023, di un Commissario straordinario incaricato di assicurare la tempestiva realizzazione delle misure necessarie allo svolgimento dei Giochi.

L'analisi dell'effettivo rilievo della leale collaborazione nella vicenda in esame non può prescindere da una puntuale ricognizione del quadro normativo di riferimento, ricostruendo il complesso intreccio di fonti e il successivo contenzioso in sede costituzionale.

La possibilità di procedere alla designazione del Commissario trae legittimità dall'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023 che ha modificato l'art. 9, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022. Il Commissario è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentiti il Presidente della Regione Puglia e il sindaco di Taranto»¹². Al Commissario è attribuito il compito di predisporre un programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare, *ivi* comprese quelle per l'accessibilità, distinguendo tra opere essenziali¹³, connesse¹⁴ e di contesto¹⁵. Tale programma è quindi approvato «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»¹⁶.

La scelta di avvalersi di una gestione di tipo commissariale ha incontrato significative resistenze sul piano istituzionale, soprattutto da parte della Regione Puglia. Il Comune di Taranto, pur manifestando un iniziale dissenso, ha successivamente garantito una certa collaborazione con il Commissario; la

¹¹ D. PALMIOTTI, *A rischio i Giochi del Mediterraneo di giugno 2026 a Taranto*, in *www.ilsole24ore.com*, 15 luglio 2023; M. BONARRIGO, *Giochi del Mediterraneo 2026 a rischio: «Oggi Taranto non li può ospitare». Cosa sta succedendo*, in *www.corriere.it*, 18 dicembre 2025.

¹² Art. 9, comma 5-bis, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, recante “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico”.

¹³ Sono definite “essenziali” le opere infrastrutturali la cui realizzazione è prevista dal *dossier* di candidatura o che si rendono necessarie per rendere efficienti e appropriate le infrastrutture esistenti individuate nel *dossier* di candidatura.

¹⁴ Sono definite “connesse” le opere necessarie per connettere le infrastrutture essenziali ai luoghi in cui si svolgono gli eventi sportivi nonché alla rete infrastrutturale esistente, in modo da rendere maggiormente efficace la funzionalità del sistema complessivo di accessibilità.

¹⁵ Sono definite “di contesto” le opere la cui realizzazione integra il sistema di accessibilità ai luoghi di svolgimento degli eventi sportivi e alle altre localizzazioni che sono interessate direttamente o indirettamente dall'evento o che offrono opportunità di valorizzazione territoriale in occasione dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026.

¹⁶ Art. 9, comma 5-ter, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4.

Regione, invece, ha assunto una posizione più critica, decidendo di promuovere giudizio di legittimità costituzionale avverso la disciplina normativa del commissariamento.

L'ente, nello specifico, ha sostenuto che l'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023 avrebbe leso le proprie competenze legislative e amministrative costituzionalmente garantite, oltreché il principio di leale collaborazione. Secondo la Regione, gli interventi infrastrutturali da realizzare riguarderebbero materie di competenza legislativa regionale concorrente¹⁷ e residuale¹⁸, dunque, l'accentramento a livello statale di funzioni incidenti su tali ambiti configurerebbe una «chiamata in sussidiarietà»¹⁹ in assenza di un'intesa con la Regione o, quantomeno, di adeguate forme di coinvolgimento²⁰. La Puglia, quindi, ha censurato la procedura di nomina del Commissario, evidenziando la mancanza della necessaria intesa, sostituita, invece, dal mero parere²¹, nonché la

¹⁷ Trattasi dell'ordinamento sportivo e del governo del territorio.

¹⁸ Ad esempio, i servizi inerenti alla mobilità locale.

¹⁹ Sullo strumento della c.d. «chiamata in sussidiarietà», tra i tanti, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2002, pp. 5 ss.; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., pp. 173 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, pp. 1 ss.; 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, 13 ottobre 2003, pp. 1 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 235; S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 825 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 1-208; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 455 ss.; M. MANCINI, *“Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, n. 1/2014, pp. 27 ss.; C. MAINARDIS, *Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni, dimensione dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2025, pp. 551-557.

²⁰ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 4 del ritenuto in fatto. E. GUERRIERI, *La chiamata in sussidiarietà e il ‘mutevole’ principio di leale collaborazione. Nota alla sentenza Corte cost. n. 31 del 2024*, in osservatorioaic.it, n. 4/2024, pp. 333 ss.

²¹ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 4.1. del ritenuto in fatto. Il parere viene ritenuto uno strumento inidoneo a garantire un'effettiva collaborazione dell'ente territoriale. A sostegno di tale censura, la Regione ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale costituzionale secondo cui il principio di leale collaborazione può ritenersi rispettato anche attraverso un parere obbligatorio e non vincolante da parte dell'ente sub-statale, purché l'intervento statale riguardi atti generali o regolatori di carattere “tecnico”. A vista della ricorrente, la nomina di un Commissario straordinario non potrebbe ritenersi un atto «meramente tecnico», in quanto comporta il

completa esclusione nella definizione del piano delle opere occorrenti per lo svolgimento della *kermesse*, ora rimessa a soli decreti ministeriali²². Di contro, l'Avvocatura generale dello Stato ha giustificato il commissariamento con l'inerzia regionale nell'attuazione degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei (in particolare quelli riconducibili ai fondi del Piano nazionale di ripresa e di resilienza), qualificando l'organizzazione dei Giochi come «gravemente deficitaria»²³, e con esigenze di celerità connesse alla natura emergenziale dell'incarico²⁴. La ricorrente, tuttavia, ha replicato che, quand'anche l'intervento fosse riconducibile ai poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 2, Cost., l'esercizio degli stessi sarebbe comunque avvenuto secondo procedure rispettose dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Con la sentenza n. 31 del 2024, la Corte ha accolto il ricorso proposto dalla Regione Puglia richiamando il proprio orientamento in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi statali e affermando la necessità di prevedere un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione adempiendo autonomamente nel rispetto del canone della leale collaborazione²⁵. Nel caso in esame non risulterebbe essere stato attivato alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi. La nomina del Commissario straordinario, con il contestuale affidamento delle relative funzioni, non è stata, infatti, preceduta dall'*iter* delineato dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, che impone al Governo di assegnare un congruo termine alla Regione o all'ente locale interessato, in maniera tale che vi sia ancora la possibilità per l'ente inadempiente di adottare gli atti dovuti o necessari²⁶. Non è stata neppure seguita, secondo la Consulta, la particolare procedura prevista dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi nell'ambito della governance del PNRR, che trova applicazione nel caso del mancato rispetto, da parte delle Regioni o degli enti locali, degli obblighi assunti in qualità di soggetti attuatori, ove sia messo a rischio il

conferimento di poteri che afferiscono a materie di competenza regionale, così come si legge nel par. 4 del ritenuto in fatto della sentenza in esame.

²² *Ivi*, par. 5 del ritenuto in fatto. La censura riguarda la modifica dell'art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022.

²³ *Ivi*, par. 6 del ritenuto in fatto.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cfr. Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, par. 4 del considerato in diritto. Si vv., senza pretesa di esaustività, i commenti di R. BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, pp. 5 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁶ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 4.3. del considerato in diritto.

conseguimento degli obiettivi del Piano²⁷. In assenza di tali garanzie, la disposizione impugnata ha dunque realizzato una «chiamata in sussidiarietà» poiché lo Stato ha attratto a sé compiti incidenti su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia²⁸.

La sentenza in esame offre così alla Corte l'occasione per riaffermare che il valore procedimentale della sussidiarietà trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo tra i livelli di governo²⁹, secondo un'impostazione già chiaramente delineata nella celebre pronuncia n. 303 del 2003³⁰, definita “ortopedica” da autorevole dottrina³¹. Così è emerso un sindacato costituzionale definito «a carattere complesso»³², volto, cioè, ad assodare, anzitutto, se e in che misura l'*iter* concertativo si sia effettivamente svolto. Ne consegue che, qualora le regioni interessate, titolari di competenze legislative concorrenti o residuali, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, si determina una lesione del principio di leale collaborazione³³, principio che, nel caso di specie, ha guidato l'analisi del Giudice delle leggi su due distinti profili della disciplina contenuta nella disposizione

²⁷ In tale ipotesi, il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia per il PNRR o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua un ente, ovvero nomina un commissario *ad acta*, al quale è attribuito, in via sostitutiva, «il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi» (art. 12, comma 1, del d.l. n. 77 del 2021), nonché di adottare con ordinanza motivata e immediatamente efficace gli atti strettamente indispensabili per garantire il rispetto del cronoprogramma (art. 12, comma 5, del medesimo d.l.).

²⁸ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 4.4. del considerato in diritto.

²⁹ La leale collaborazione assume, quindi, un ruolo imprescindibile, ovvero «concorre a configurare le modalità con cui trova applicazione il principio di sussidiarietà»: così C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, cit., p. 460.

³⁰ Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, par. 4.1. del considerato in diritto. Tale orientamento ha ricevuto espressa conferma in una pronuncia di poco successiva. Il riferimento va a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, par. 7 del considerato in diritto, ove si afferma che la legge statale attrattiva «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi statali».

³¹ A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.

³² S. AGOSTA, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 207.

³³ Si v., Corte cost., 2 dicembre 2019, n. 246, par. 5 del considerato in diritto.

impugnata: da un lato la nomina di un Commissario straordinario “sentito” il Presidente della Regione Puglia, anziché “d’intesa”; dall’altro l’approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la Regione, del programma delle opere infrastrutturali predisposto dal predetto Commissario. Per quanto attiene al profilo della nomina, poiché la leale collaborazione deve essere declinata «in maniera flessibile»³⁴, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta del solo parere alla Regione Puglia costituisce, per la Corte, uno strumento di collaborazione adeguato³⁵. Ne consegue la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 33, comma 5-*ter*, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, nella parte in cui non richiede l’acquisizione dell’intesa. Diversamente, sono fondate le questioni relative all’assenza, nell’art. 33, comma 5-*ter*, lettera b), del d.l. n. 13 del 2023, della previsione di un’intesa con la Regione ai fini dell’approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere. Alla luce dei principi che regolano la chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato (neppure per ragioni di urgenza connesse alla realizzazione degli interventi) escludere qualsiasi forma di collaborazione con il livello regionale, soprattutto in una fase cruciale quale quella della valutazione circa gli impianti da realizzare³⁶. L’acquisizione del mero parere regionale, in questo caso, non può ritenersi un meccanismo di raccordo sufficiente, non solo perché l’attività oggetto della disposizione impugnata incide su ambiti riconducibili alla competenza legislativa concorrente e residuale delle regioni, ma anche perché attiene a funzioni di amministrazione attiva tipiche e rilevanti. Di conseguenza, l’unico canale idoneo a rispettare il principio di leale collaborazione, in relazione al grado dell’interferenza statale e alla natura delle funzioni coinvolte, è rappresentato dalla stipula di un’intesa³⁷.

3. La vicenda pugliese dei Giochi del Mediterraneo offre un’ulteriore occasione per riflettere sulla necessità di un dialogo tra le istituzioni che sia

³⁴ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 6.1. del considerato in diritto. Il concetto di “flessibilità” trova il suo primo sviluppo nella già menzionata sentenza di riferimento n. 303 del 2003. La Corte vi osserva che l’art. 118 Cost. introduce un meccanismo dinamico che attenua la rigidità della distribuzione delle competenze legislative (par. 2.1. del considerato in diritto).

³⁵ Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, par. 6.1. del considerato in diritto.

³⁶ *Ivi*, par. 6.2. del considerato in diritto.

³⁷ *Ibidem*. La Corte chiarisce che l’intesa sarebbe superabile, attraverso una decisione unilaterale del Governo, solo nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative. Così anche, Corte cost., 12 maggio 2011, n. 165, par. 8 del considerato in diritto.

realmente sinergico, strutturato e sostanziale, soprattutto in presenza di eventi caratterizzati da un elevato impatto finanziario e territoriale. Queste caratteristiche potrebbero indurre i decisori a ricorrere a modelli di *governance* maggiormente accentrati, come quello commissariale, ritenuti idonei ad assicurare celerità e unità di indirizzo. Un simile approccio, tuttavia, rischia di trascurare che la partecipazione condivisa tra i diversi livelli di governi costituisce non già un fattore di rallentamento dell'azione pubblica, bensì un elemento in grado di migliorarne la qualità e l'efficacia³⁸. Appare, quindi, fondamentale predisporre un coinvolgimento accurato degli enti sub-statali, specie in contesti, come quello sopra citato, nel quale vengono in rilievo numerose materie riconducibili alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, prima fra tutti quella del governo del territorio³⁹. A fronte di simili esigenze, la giurisprudenza costituzionale ha valorizzato lo strumento dell'intesa, soprattutto in relazione agli atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o agli atti incidenti su rilevanti interessi regionali⁴⁰, sempre nell'ottica di poter compensare il *vulnus* potenzialmente arrecato dall'attrazione delle funzioni a livello statale.

L'importanza di tale strumento emerge anche dall'osservazione della disciplina normativa inerente ai grandi eventi e, in particolare, alla progettazione delle opere infrastrutturali. Un esempio significativo riguarda l'organizzazione dei Giochi Olimpici invernali di Milano-Cortina 2026, la cui procedura di identificazione delle opere da realizzare presenta evidenti analogie con quella delineata dal summenzionato art. 9, comma 5-ter, del d.l. n. 4 del 2022, ma si caratterizza, diversamente da quest'ultima, per la previsione espressa dell'intesa con le regioni interessate, assente, invece, come rilevato, nella disciplina dei Giochi del Mediterraneo. Il riferimento va all'art. 1, comma 20, della legge n. 160 del 2019⁴¹, disposizione che ha dettato la modalità di individuazione delle opere

³⁸ Cfr. M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, p. 180.

³⁹ La materia "governo del territorio" comprende, «in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività», secondo quanto chiarito dal Giudice delle leggi (Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, par. 5 del considerato in diritto). Si v., a tal proposito, fra i tanti, M. A. CABIDDU, *Il territorio e il "suo" governo*, in EAD. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 11 ss.; A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 1 ss.

⁴⁰ Corte cost., 26 gennaio 2023, n. 6, par. 7.4.2. del considerato in diritto, ma anche, tra le altre, Corte cost., 17 maggio 2022, n. 123, par. 4 del considerato in diritto.

⁴¹ L'art. 1, comma 20, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, così recita: «Con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con i presidenti delle regioni Lazio, Lombardia e Veneto e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che è resa sentiti

non solo per i Giochi Olimpici invernali ma anche per un'altra competizione sportiva di carattere internazionale tenutasi in Italia, cioè la Ryder Cup di Roma 2022⁴². Ci si potrebbe porre, allora, l'interrogativo circa le ragioni per cui tale modello procedurale sia stato esplicitamente previsto solo in relazione a questi due eventi, senza essere esteso anche ai Giochi del Mediterraneo. Una possibile spiegazione potrebbe risiedere nella circostanza temporale che la designazione di Taranto quale città ospitante risale al 24 agosto 2019, a soli quattro mesi precedenti la promulgazione dell'ultima normativa descritta.

Tralasciando le vicende inerenti al caso di specie, quindi, può osservarsi, in generale, come lo strumento dell'intesa rappresenti una delle modalità più idonee per espletare correttamente l'istituto della chiamata in sussidiarietà e il principio di leale collaborazione⁴³, ponendosi come «corollario della struttura procedimentale della sussidiarietà»⁴⁴.

La leale collaborazione, per di più, può ben considerarsi come un'«architrave del moderno Stato regionale»⁴⁵, assunta dalla giurisprudenza costituzionale quale criterio di armonizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, superando, così, l'impostazione rigidamente dualistica e favorendo una logica di integrazione funzionale tra i diversi centri di potere⁴⁶. Un principio di tale portata, tuttavia, necessita tempo e continuità per radicarsi concretamente nel sistema delle

gli enti locali territorialmente interessati, sono identificate le opere infrastrutturali, ivi comprese quelle per l'accessibilità, distinte in opere essenziali, connesse e di contesto, con l'indicazione, per ciascuna opera, del soggetto attuatore e dell'entità del finanziamento concesso. I medesimi decreti ripartiscono anche le relative risorse. I decreti di cui al primo periodo sono trasmessi alle Camere per essere deferiti alle Commissioni parlamentari competenti per materia».

⁴² La Ryder Cup è la più prestigiosa competizione biennale di golf maschile che vede sfidarsi i migliori giocatori europei e statunitensi.

⁴³ Cfr. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, cit., p. 460, ove si legge che «è il “principio dell'intesa”, che la Corte ricava dal combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost., lo strumento che declina le istanze sussidiarie (vantate dallo Stato) in chiave collaborativa». Gli strumenti concertativi, tuttavia, sono molteplici e differiscono tra loro in ragione della diversa intensità collaborativa che caratterizza ciascuno di essi. In proposito, 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*, n. 5/2003, pp. 691 ss.

⁴⁴ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, cit., p. 463.

⁴⁵ Così, F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 959.

⁴⁶ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 131, la quale ravvisa il superamento di un precedente «antagonismo tra centri di potere».

relazioni interistituzionali. Non a caso, l'elaborazione dei principi costituzionali (tra i quali proprio quello in esame) è stata paragonata all'edificazione di complesse opere architettoniche, le quali richiedono «svariati anni di lavoro e l'intervento di diversi “architetti”»⁴⁷, impegnati nella realizzazione e chiamati ad agire perseguendo una volontà condivisa. Come è stato autorevolmente osservato, infatti, «la leale collaborazione, come l'amore, non può essere imposta»⁴⁸: di conseguenza, se i due protagonisti (Stato e Regioni) “non si amano”, non potrà esservi alcuna forma di collaborazione autentica.

⁴⁷ L. ANTONINI, *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 *federalismi.it*, n. 12/2018, p. 2.

⁴⁸ Cit. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, p. 514.