

**Servizio civile “atto terzo”:
l’intesa raggiunta è irreversibile...
anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide**

(in corso di pubblicazione in “Le Regioni” 3/2007)

di ILENIA RUGGIU

1. *Il fatto* – Con la sent. 58/2007, pronunciata in sede di conflitto di attribuzioni tra la Regione Valle d’Aosta (ricorrente) e lo Stato, la Corte costituzionale ha annullato una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ufficio nazionale per il servizio civile (*Norme sull’accreditamento degli enti di servizio nazionale*, 2 febbraio 2006, paragrafo 2), che negava alle Regioni la gestione diretta di progetti di servizio civile nazionale. In particolare la circolare vietava loro di essere accreditate quali enti per lo svolgimento del servizio civile nazionale, di essere sede di attuazione di progetti, di partecipare ad accordi di partenariato nonchè di iscriversi agli albi regionali o nazionale degli enti che svolgono progetti di servizio civile¹. La motivazione sottesa a tale esclusione risiedeva nel fatto che le Regioni sono preposte dalla legge al “controllo” di alcuni progetti di servizio civile nazionale che si svolgano nel loro territorio. Più precisamente l’art. 6, c. 6, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (*Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell’art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64*) prevede che “l’Ufficio nazionale e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano curano, nell’ambito delle rispettive competenze, *il monitoraggio, il controllo e la verifica dell’attuazione dei progetti di servizio civile*”. Da tale riferimento normativo è stato dedotto il menzionato divieto di gestione attiva dei progetti, rispondente, secondo lo Stato, “al criterio logico-giuridico, di comune buon senso, di non consentire la sovrapposizione delle figure del controllante e del controllato” (sent. 58/2007, punto 2 in fatto).

Tuttavia sull’interpretazione esatta dell’art. 6, d.lgs. 77/2002, era stato già raggiunto un accordo con le Regioni. La circolare del 2 febbraio 2006 seguiva, infatti, di qualche giorno un’intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-Regioni il 26 gennaio 2006 (*Intesa sul Protocollo di attuazione del d.lgs. 77/2002*), che disponeva

¹ Più precisamente il par. 2 della circolare così disponeva: “non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali o provinciali o all’albo nazionale le (...) Regioni o Province autonome. Possono essere iscritte all’albo nazionale le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza, ai sensi degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali, nel restante territorio nazionale, le correlative funzioni sono svolte dalle amministrazioni dello Stato”.

in modo esattamente opposto alla circolare. Le Regioni avevano, infatti, in tale occasione espresso un consenso “condizionato” all’eliminazione, dal testo del Protocollo proposto dal Governo, della seguente formula: “i soggetti coinvolti nell’attuazione del Servizio nazionale civile (Ufficio nazionale per il servizio civile, Regioni, Province autonome), non potendo rivestire contemporaneamente il ruolo di controllori e controllati, non potranno gestire progetti di Servizio nazionale civile”. Il Governo aveva, in Conferenza, accolto la modifica stralciando dal Protocollo la citata preclusione. Per inciso si osservi che la modifica interessava anche l’Ufficio nazionale per il servizio civile, che veniva in tal modo anch’esso facoltizzato a gestire direttamente progetti di servizio civile. Tuttavia come detto, appena una settimana dopo, l’intesa perfezionata era stata di fatto rinnegata dalla circolare impugnata che reintroduceva quasi testualmente la disposizione stralciata. Da qui il ricorso regionale, accolto dalla Corte costituzionale.

La sent. 58/2007 segna un ulteriore tassello nel processo di chiarificazione dei ruoli di Stato e Regioni nella disciplina del servizio civile dimostrando la centralità del principio di leale collaborazione, ma anche rivelando alcuni inconvenienti cui un suo uso frettoloso e superficiale da parte dei livelli di governo può dar adito.

2. I “precedenti” – Dall’entrata in vigore della legge 6 marzo 2001, n. 64 (*Istituzione del servizio civile nazionale*) e del citato d.lgs. 77/2002 che dà a questa attuazione – nel quadro, peraltro, del mutato quadro competenziale post Titolo V – la Corte costituzionale si è pronunciata tre volte in materia.

Con la sent. 228/2004² per ribadire che il servizio civile nazionale resta ascrivibile – anche dopo la riforma costituzionale del 2001 – alla materia “difesa” di cui all’art. 117, c. 2, lett. d), piuttosto che a quella della “tutela del lavoro”, stabilendone la permanenza nella sfera di competenza esclusiva statale.

Con la sent. 431/2005³ per precisare che, tuttavia, ciò non preclude a priori la competenza legislativa delle regioni in materia. Esse, infatti, sono legittimate sia a regolare con proprie leggi un autonomo e distinto “servizio civile regionale” sia ad intervenire su profili dello stesso “servizio civile nazionale” che eventualmente si intreccino con proprie sfere di competenza. La prima apertura si giustifica sulla base

² Per un commento a tale decisione P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le “etichette” restano. La materia “difesa” dopo la legge cost. n. 1/2003*, in questa *Rivista*, 2004, 1385 ss.; V. CASAMASSIMA, *La sentenza n. 228 del 2004: il servizio civile resta statale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 2418 ss.

³ Per un commento a tale decisione E. ROSSI, *Il servizio civile tra Stato e regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it.

di una differenza di fondo tra il servizio civile nazionale, prioritariamente “finalizzato alla difesa della patria”, e quello regionale, che deve invece piuttosto tendere alla “realizzazione del principio di solidarietà espresso dall’art. 2 della Costituzione” (sent. 431/2005, punto 4 in diritto)⁴. La seconda apertura, che addirittura consente il coinvolgimento delle regioni nella disciplina del servizio civile nazionale, si spiega con i ben noti fenomeni della smaterializzazione, dei criteri della prevalenza, dell’intreccio, della trasversalità⁵, che interessano pressoché ogni competenza, anche esclusiva, e cui il servizio civile non fa eccezione. La disciplina del servizio civile nazionale, infatti, può richiedere, secondo la Corte, “attività che toccano i più diversi ambiti materiali come l’assistenza sociale, la tutela dell’ambiente, la protezione civile” (sent. 431/2005, punto 4 in diritto) e giustificare in tal senso l’intervento legislativo regionale.

Il coinvolgimento delle Regioni nella disciplina del servizio civile nazionale ha evidentemente aperto un vaso di Pandora che la Corte ha cercato di chiudere facendo appello – come ormai accade per quasi tutte le materie – al principio di leale collaborazione. Sia nella sent. 228/2004 che nella sent. 431/2005, infatti, è stata affermata l’importanza delle intese che Stato e Regioni sono chiamati a raggiungere in sede di Conferenze.

Il “terzo atto” di tale percorso si realizza con la sent. 58/2007 in esame, pronunciata proprio in conseguenza della rottura delle regole cooperative cui la Corte ha invitato da tempo i diversi livelli di governo, e che si pone in linea con la sent. 431/2005 nell’ampliare gli spazi di intervento regionali nell’ambito del servizio civile nazionale.

Il ricorso risolto con la sent. 58/2007 sarebbe stato perfettamente evitabile se lo Stato avesse tenuto in considerazione la pregressa giurisprudenza. Oltre alle sentenze in materia che richiamavano l’importanza della cooperazione, infatti, esistevano altri “precedenti” che fornivano indicazioni ben precise sul comportamento da tenere. Non è, infatti, la prima volta che la Corte annulla in sede di conflitto di attribuzione un atto statale in quanto adottato senza il previo raggiungimento

⁴ La dottrina ha interpretato tale possibilità di due autonomi servizi civili nel senso che sia preclusa una loro sovrapposizione e identità nei contenuti: “si dovrebbe operare perché il servizio civile regionale sia complementare e non sovrapponibile a quello statale e ne valorizzi le istanze solidaristiche. In sostanza, e detto in altri termini, non sembrerebbe possibile che lo Stato e le Regioni organizzino un servizio civile che faccia le stesse cose, perché se così avvenisse ciò dovrebbe significare che uno dei due livelli esorbita dall’ambito e dalle finalità che la Corte ha voluto tenere distinte”, E. Rossi, *Il servizio civile tra Stato e regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, cit., 3.

⁵ Per la cui analisi si rimanda a F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, 2006.

dell'intesa o in suo aperto contrasto⁶. Già con la sent. 233/2004, pronunciata in materia di trasporti, era stata annullata una deliberazione del Cipe in quanto approvata senza tener conto delle osservazioni regionali, che erano state respinte senza alcun tentativo di attivare un nuovo tavolo; e con la sent. 31/2006, pronunciata in tema di sdemanializzazione, la Corte aveva chiaramente affermato che “il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto” (punto 4.2 in diritto).

La sent. 58/2007 conferma tale quadro giurisprudenziale, chiarendo – se ancora ce ne fosse bisogno – il ruolo delle intese siglate in sede di Conferenze.

3. *L'argomentazione della Corte: la sola rottura dell'intesa è sufficiente a fondare il ricorso* – Finora la Corte è stata in genere chiamata a pronunciarsi su intese che si erano concluse senza l'adeguata considerazione delle osservazioni regionali o in loro aperto contrasto; nel caso in esame, invece, le osservazioni regionali erano state recepite interamente e condivise, salvo poi venir smentite da un successivo atto statale. Il tentativo di eludere le regole cooperative è, dunque, avvenuto *ex post*, dopo la formulazione dell'intesa, e non *ex ante*, durante la determinazione del suo contenuto e prima della sua sottoscrizione. La risoluzione del caso è, se vogliamo, persino più semplice. E di fronte ai citati precedenti giurisprudenziali – che ormai da tempo avevano fatto diventare forti le intese espresse in sede di Conferenze – appare tra l'ingenuo e il temerario la difesa statale con cui si tenta di svilire la portata dell'intesa raggiunta e subito rinnegata. Osserva l'Avvocatura dello Stato: “lo stralcio deciso (nell'intesa raggiunta in Conferenza il 26 gennaio 2006) anche a seguito delle richieste della Regione Valle d'Aosta non aveva lo scopo di affermare il diritto degli enti (le Regioni) ad autoaccreditarsi ma, non diminuendo le prerogative proprie dell'Ufficio nazionale in materia di organizzazione e di procedure, *rimandava la definizione della questione ad ulteriori eventuali approfondimenti (sic!) e, comunque, alla circolare stessa, che – senza innovare (sic!)*

⁶ L'ingresso del principio di leale collaborazione nelle argomentazioni della Corte ci ha, peraltro, abituati da tempo a vedere, anche in sede di giudizi di legittimità, testi di leggi annullati per carenza di strumenti che garantissero la leale collaborazione o “manipolati” al fine di inserirvi adeguate procedure collaborative. Per un'analisi della giurisprudenza post Titolo V con cui la Corte rafforza il principio di leale collaborazione R. CHERCHI, I. RUGGIU, *Effettività e seguito del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PUGIOTTO, R. BIN, G. BRUNELLI, P. VERONESI (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, 50° della Corte costituzionale, Edizioni scientifiche italiane-ESI, 2006, 363 ss.

– ha tenuto conto delle specifiche competenze delle Regioni e Province autonome” (sent. 58/2007, punto 2 in fatto)⁷. Come dire: l’intesa non rappresentava il punto finale della decisione che, infatti, una settimana dopo è stata rivista e corretta unilateralmente dallo Stato in nome della propria competenza esclusiva. Che cosa, dunque, avrebbe dovuto rappresentare quell’intesa e perché lo Stato avesse accettato l’accordo se riteneva la decisione di propria esclusiva spettanza, la difesa statale non dice, ma ad ogni modo la Corte nega in radice tale ragionamento ribadendo il ruolo “forte” rivestito dagli “emendamenti condizionati” che le Conferenze spesso propongono. La modifica unilaterale di tali condizioni è inibita allo Stato una volta che le ha accettate. L’accordo raggiunto è, pertanto, in grado di condizionare i successivi comportamenti statali e soltanto l’eventuale attivazione di un altro tavolo cooperativo potrà giustificare una modifica nelle condizioni. La sent. 58/2007 “stabilizza”, dunque, il valore dell’intesa come approdo finale della decisione. Essa non può essere considerata come una semplice fase di un più ampio processo decisionale: una volta raggiunta, infatti, non può più essere disattesa unilateralmente rappresentando il punto di riferimento decisivo per la disciplina della materia.

Particolarmente interessante, nell’ottica del rafforzamento del principio di leale collaborazione, è l’*iter* argomentativo seguito dalla Corte. Tra le molteplici possibili argomentazioni presentate dalla Regione ricorrente, quella della rottura della precedente intesa stipulata in Conferenza rivestiva uno spazio minimale. Per la Corte, viceversa, tale dato diviene il fondamento centrale della decisione: “l’ordine logico delle questioni sollevate impone prioritariamente la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione che attiene allo stesso *modus procedendi* per l’adozione dell’atto impugnato” (sent. 58/2007, punto 2 in diritto). Dalla successiva lettura, emerge come quella che doveva essere un’analisi prioritaria, diviene ben presto l’unica argomentazione: lo Stato ha adottato un atto che nega il contenuto di una precedente intesa stipulata in sede di Conferenza Stato-Regioni; ciò basta perché l’atto venga annullato.

4. *Qualunque contenuto “concordato” tra Stato e Regioni è accettabile?*
Riflessioni sui rischi di un uso superficiale del principio di leale collaborazione – Con la sent. 58/2007 è stata svolta un’importante funzione pedagogica di richiamo

⁷ Poco oltre l’Avvocatura ricorda rivendica l’adozione del divieto come prerogativa di esclusiva competenza dello Stato: restano, infatti, di competenza di quest’ultimo “i profili procedurali e organizzativi tra i quali rientra l’individuazione degli enti destinatari del procedimento di accreditamento” secondo quanto affermato dalla sent. 431/2005 (punto 4 in fatto).

all'ordine sul rispetto delle regole della leale collaborazione. È invero un po' deludente che ce ne sia ancora bisogno e che le parti – in questo caso lo Stato – cerchino ancora di sottrarsi, ma tant'è. Di fronte a tali palesi violazioni della lealtà tra livelli di governo, bene ha fatto la Corte a ribadire che le intese non vanno svilite, rappresentando il punto di approdo finale della decisione su una materia. Già i costi della collaborazione in termini di tempo sono elevati, se l'intesa fosse considerata come un semplice passo verso "ulteriori approfondimenti", come pretendeva l'Avvocatura dello Stato, l'intero assetto decisionale cadrebbe presto in lentezze estenuanti.

Oltre all'obbligo di rispettare gli accordi raggiunti che sono da intendersi irreversibili (salvo l'attivazione di nuovi tavoli), la funzione pedagogica della sentenza in esame emerge dal fatto che la Corte rimette interamente alle parti la determinazione del contenuto dell'accordo. La Corte, infatti, non prende nemmeno in considerazione le ragioni sostanziali che possono aver portato ad escludere le Regioni dalla possibilità di iscriversi all'albo nazionale, anche se si trattava di ragioni che pure avrebbero potuto ritenersi valide: il principio generale di non sovrapposizione tra controllore e controllato e la competenza statale a disciplinare i profili organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale tra cui rientra anche la determinazione dei soggetti che possono essere accreditati. La Corte sembra quasi disinteressarsi della sostanza, in quanto è il *modus procedendi* che è in sé viziato, e costruisce tutta la sua argomentazione sulla mera violazione dell'intesa, non più su dove giaccia la competenza a decidere chi può iscriversi all'albo nazionale e chi no. Anche tale operazione è condivisibile e coerente in quanto una volta che la Corte ha "ceduto" la materia alle regole della cooperazione – anche con l'intento di sgravarsi del peso politico che la "riscrittura" del confuso art. 117 Cost. comporta – sarebbe incongruo che iniziasse a sindacare nel merito i contenuti delle singole intese. Nel contempo, tuttavia, tale circostanza apre ad una riflessione problematica sugli effetti di un uso poco accorto e superficiale degli strumenti della leale collaborazione da parte dei livelli di governo. Sempre più spesso, infatti, è sulle intese che questi raggiungono che poggia tutta la "qualità" della gestione di una materia. Se il contenuto concreto di tali intese non è convincente la Corte non può né vuole più intervenire. Certo, a partire da questa sentenza, le parti sono avvertite: siglare un'intesa in modo frettoloso può costare caro; una volta raggiunta, magari cedendo superficialmente su un punto anche importante per strappare un consenso, tornare

indietro potrebbe non essere più possibile. Ma l'opportuna decisione della Corte non sfata le ombre sulla possibilità di intese che non assicurino un'adeguata "qualità" e "razionalità" nella gestione di una materia. Per esempio nel caso esaminato il risultato concreto è che il *qui custodiet custodem* resta scoperto. Si tratta, invero, di un rischio sempre presente anche quando la disciplina è unilaterale, ma almeno in quel caso i meccanismi della responsabilità politica possono scattare con più chiarezza, laddove nella decisione adottata d'intesa le reciproche responsabilità tendono ad attenuarsi. Problemi di sempre e ben noti del principio di leale collaborazione – si dirà – che non hanno impedito il suo inevitabile dilagare in molti ordinamenti composti, ma che tuttavia non rendono mai eccessivi i richiami al senso di responsabilità dei livelli di governo.

Il principio di leale collaborazione, in una nota definizione di Rudolf Smend che per primo lo teorizzò⁸, esprimeva un dovere ultra-giuridico, quasi morale di tendere al bene comune e di leggere gli stessi livelli di governo non come parti contrapposte che lottano per assumere porzioni di potere e competenze, ma come parti sinergiche di un tutto più ampio. In tale primigenia accezione, che dovrebbe essere sempre tenuta presente, il principio può funzionare soltanto se l'attitudine degli operatori politici, sia statali che regionali, è quella di agire in vista dell'interesse generale. In questo senso lo Stato dovrebbe assumere un ruolo più responsabile e non concludere intese che non lo convincono, per poi smentirle poco dopo, indebolendo con un comportamento sleale la fiducia delle regioni, ma anche queste ultime non dovrebbero portare avanti battaglie in nome dell'autonomia regionale indebolendo altri principi di interesse pubblico quale quello, nel caso in esame, della distinzione tra controllore e controllato.

Forse proprio la mancata interiorizzazione di tale spirito "federale" di appartenenza a un tutto più ampio è la causa delle difficoltà che il principio di cooperazione incontra, nella pratica, ad imporsi come criterio guida dei comportamenti tra Stato e Regioni e a governare efficacemente le competenze. Se,

⁸ La prima formulazione del principio si ebbe nel saggio del 1916 dedicato al *Diritto costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico*. Il principio assumeva il nome di *Bundestreue* o lealtà federale. Smend lo ritiene implicito nella Costituzione federale del 1871 e così lo definisce: "il Reich e gli Stati membri non stanno soltanto in un rapporto di sovraordinazione e subordinazione... ma contemporaneamente in un rapporto tra federazione e soggetti federati, secondo cui ciascuno dei soggetti federati è tenuto verso gli altri e verso lo Stato complessivo alla lealtà federale, alla lealtà al patto (*Bundestreue Vertragstreue*) e, in questo spirito, deve adempiere i propri doveri derivanti dalla Costituzione del Reich e realizzare i propri corrispondenti diritti". Sul punto A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia 6-7 giugno 2003*, Torino, 2004, 440 ss., 440-441.

infatti, è vero che dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V sono state pronunciate un centinaio di sentenze che vi fanno riferimento e che ne rivelano una progressiva centralità, di converso, proprio tale dato dimostra che il contenzioso per ottenerne il rispetto sia ancora alto. Il "seguito" della sent. 58/2007 lo dimostra. Ad immediato ridosso della decisione, infatti, la Conferenza Stato-Regioni ha, nella seduta del 29 marzo 2007, fornito il proprio parere sul Documento di programmazione finanziaria sul servizio civile per l'anno 2007. In tale occasione le Regioni hanno ancora una volta lamentato una scarsa attenzione da parte dello Stato nei riguardi dei contenuti dell'intesa siglata il 26 gennaio 2006⁹ e si sono appellate proprio alla sent. 58/2007 per rafforzare le loro pretese in materia di servizio civile nazionale. Contestualmente è scattata, sempre da parte regionale, una rivendicazione di maggiori risorse per organizzare quei profili del servizio civile nazionale di loro spettanza. Tutto questo può andar bene; dalla triade di sentenze finora pronunciate in materia sembra evidente che gli spazi di intervento regionale nel servizio civile nazionale sono destinati ad accrescersi e che lo Stato dovrà impegnarsi in una più seria gestione cooperativa; va bene anche, almeno in certa misura, la dialettica che accompagna nelle sedi cooperative la contrattazione, che spesso ha sullo sfondo una contesa sulle risorse; tuttavia quello di cui adesso il principio di leale collaborazione avrebbe bisogno – dopo che la Corte ha sempre meno tentennamenti nel proteggerlo ed implementarlo – è che le parti lo facciano vivere nella sua essenza recuperando un più forte senso di responsabilità. E responsabilità in questo caso non significa che ciascuna lotta per ottenere più spazio di intervento nella sfera competenziale

⁹ Si legge, infatti, nel parere espresso dalla Conferenza: "il documento di programmazione finanziaria 2007, redatto secondo lo schema degli anni precedenti, non dà una piena consapevolezza di quanto avvenuto nel corso del 2006 a seguito del Protocollo d'intesa del 26 gennaio 2006, con l'ingresso progressivo delle Regioni e delle Province Autonome nella gestione del Servizio civile nazionale. Il documento, non richiamando tale novità, è stato elaborato e proposto con modalità che appaiono ancora non adeguatamente rispettose del ruolo di 'leale collaborazione' che l'Ufficio nazionale per il servizio civile (UNSC) dovrebbe tenere con le Regioni e le Province Autonome come previsto dalla legge e come recentemente ricordato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 58/2007 del 19 febbraio 2007 con la quale è stata annullata una parte della circolare sull'accreditamento inserita dall'UNSC senza il preventivo parere formale delle Regioni e delle Province Autonome. È mancato, cioè, un confronto tecnico preventivo per cercare di conciliare e mediare le rispettive esigenze (l'UNSC e Regioni e Province Autonome) in relazione ad esigenze più generali di razionalizzazione e contenimento della spesa". A tal fine le regioni richiedono: "a) La previsione nel documento di programmazione finanziaria della evidenziazione del ruolo delle Regioni e Province autonome nella gestione del sistema del servizio civile nazionale e l'apporto fondamentale dato allo sviluppo dello stesso a seguito del protocollo d'intesa del 26 gennaio 2006; correlato all'impegno da parte del Governo a rivedere ed integrare il protocollo d'intesa nell'ambito del principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni e Province Autonome recentemente riaffermato dalla Corte Costituzionale. b) L'impegno all'aumento da parte del Governo delle risorse destinate alla attività di informazione e formazione (da un milione a due milioni di euro) nella consapevolezza responsabile da parte delle Regioni e Province Autonome dei tagli finanziari derivanti dal patto di stabilità e operanti nell'ambito delle risorse complessive assegnate al servizio civile". Per una lettura integrale del parere http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=121916.

dell'altra, ma che è necessario ripensare integralmente l'approccio al tema delle competenze. Infondo ancora troppo spesso i livelli di governi continuano a ragionare, anche quando sono chiamati a cooperare, in termini di separazione, cercando o di impossessarsi – le Regioni – o di difendere – lo Stato – frammenti di materia, mentre manca ancora una visione integrata della gestione di una politica. Il profilo delle risorse con cui poi dare concretamente attuazione agli impegni assunti tramite intesa ben lo dimostra. L'intesa sposta la competenza; ciò, quando avviene da parte statale, conferisce legittimazione alle regioni per battere cassa e rivendicare nuovi fondi per darvi attuazione, ma il meccanismo cooperativo spesso finisce per incepparsi o perché lo Stato non avendo ben calcolato il legame tra competenze e risorse non vuole finanziare ciò che ha ceduto o perché le stesse regioni lasciano languire la competenza conquistata non esercitandola.

Finché sarà così sentenze come la 58/2007 potranno segnare vittorie in piccole battaglie, ma la vera sfida, che è quella di una visione condivisa e sinergica delle politiche volta ad implementarne al massimo la qualità, resterà disattesa.