

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN
ISTITUZIONI E MERCATI, DIRITTI E TUTELE**

Ciclo XXVI

Settore Concorsuale di afferenza: 12/D1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/10

**MODULI CONSENSUALI NEI RAPPORTI TRA
STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI
E RUOLO DELLE CONFERENZE**

Presentata da: DOTT. ENNIO LA PLACA

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof.

Giulio Illuminati

Relatore

Chiar.mo Prof.

Luciano Vandelli

Esame finale anno 2014

MODULI CONSENSUALI NEI RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI E RUOLO DELLE CONFERENZE

INDICE

1. Leale collaborazione e strumenti consensuali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

- 1.1 I rapporti tra i diversi livelli di governo nella Costituzione*
- 1.2 Gli strumenti di raccordo interistituzionale nell'ordinamento italiano: tipologie*
- 1.3 Il "consenso" per l'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi tra tipicità e prassi*
- 1.4 La natura della "negoiazione" delle competenze nello Stato multilivello: una indagine necessaria*

2. Accordi, intese ed altri atti nel quadro del "sistema delle Conferenze"

- 2.1 La composizione degli interessi pubblici nelle Conferenze: istituzione e loro evoluzione*
- 2.2 Il funzionamento delle Conferenze: limiti e proposte di riforma*
- 2.3 La tipicità dei moduli consensuali previsti nel d.lgs. n. 281 del 1997*
 - 2.3.1 I pareri*
 - 2.3.2 Le intese*
 - 2.3.3 Gli accordi*
 - 2.3.4 Gli altri atti*
- 2.4 Quali prospettive per una efficace armonia istituzionale?*

3. Moduli consensuali e momenti conflittuali

- 3.1 Le fonti pattizie e il giudice delle leggi: analisi delle principali pronunce della Corte costituzionale*
- 3.2 Il grado di vincolatività e l'effettività nelle diverse tipologie di raccordo: moduli consensuali in Conferenza e moduli consensuali con singole Regioni*
- 3.3 Il contenzioso innanzi al giudice amministrativo*
- 3.4 Aspetti problematici in tema di tutela*

4. Pareri, intese, concerti e accordi: casi reali presenti nei territori

- 4.1 *La collaborazione tra enti imposta dalle circostanze o meglio dalle emergenze*
- 4.2 *Atipicità e “straordinaria libertà” nell’esercizio della leale collaborazione*
- 4.3 *Pregi e difetti di un raccordo lasciato troppe volte all’improvvisazione*
- 4.4 *Qualche suggerimento al legislatore*

5. Riflessioni conclusive e contributo finale

Bibliografia

MODULI CONSENSUALI NEI RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI E RUOLO DELLE CONFERENZE

1. Leale collaborazione e strumenti consensuali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

1.1 I rapporti tra i diversi livelli di governo nella Costituzione

Nel 2001 il legislatore costituzionale ha ridisegnato – con la riforma del Titolo V, parte seconda, della Carta – i rapporti tra i diversi livelli di governo, dando a questi ultimi pari dignità costituzionale, secondo un principio che mette sullo stesso piano Stato e autonomie territoriali (principio di equiordinazione), enti costitutivi della Repubblica (*ex art. 114 Cost.*).

Fino alla svolta costituzionale del 2001 si è operato spinti dall'idea di un «centro che si apre» alle autonomie conservando i poteri idonei a tutelare gli interessi "nazionali" e garantendo l'uniformità giuridica ai diversi soggetti dotati di autonomia¹, ma a seguito della revisione costituzionale si è registrata, invece, un'importante scelta di cambiamento che, in «netta discontinuità»² con il passato, ha dato origine a quel pluralismo istituzionale paritario, oggi presente, nel segno della valorizzazione e della differenziazione delle autonomie³.

Tale scelta "paritaria" si è realizzata in Costituzione, principalmente, attraverso l'essenziale distinzione tra "Stato" e "Repubblica". Lo Stato – nel nuovo art. 114 Cost. – viene, infatti, inserito tra gli elementi che costituiscono la "Repubblica"⁴. Con tale riforma è stato, dunque, fissato un nuovo equilibrio tra i due principi, di unità ed autonomia, previsti dall'art. 5 della Costituzione; tuttavia, l'attuazione del sistema istituzionale policentrico così tracciato, a quasi quindici anni di distanza, rimane purtroppo ancora sullo sfondo e, per di più, appare oggi necessario spingersi verso una ulteriore riforma del Titolo V, per realizzare così una «riforma della riforma»⁵.

¹ Così F. MERLONI, richiamando G. Sciullo, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, p. 829.

² L'espressione è di M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2002, p. 454.

³ «La concezione autonomistica importa l'attribuzione anche esclusiva di funzioni legislative e amministrative ad enti che non sono lo Stato persona; l'azione pubblica si scinde per collegarsi ad un complesso di centri di potere cui l'ordinamento riconosce la capacità di esprimere volontà e di amministrare gli interessi affidati alla loro competenza. Ma la scissione non è così netta da impedire qualsiasi collegamento tra soggetti e tra attività» F. PIGA, voce *Coordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 7.

⁴ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, *op. cit.*, p. 836.

⁵ Il Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, ha parlato al riguardo della necessità di realizzare una «riforma della riforma, che a distanza di dodici anni si impone» (XXX Assemblea dell'ANCI, Firenze 23 ottobre 2013. Fonte: www.quirinale.it). Il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, è fermamente convinto della

Si deve dire che la riforma del Titolo V ha generato numerosi dibattiti tra gli studiosi di diritto pubblico, sia per le rilevanti novità che essa ha introdotto sia soprattutto per le lacune e le incongruenze che la novella costituzionale ha determinato⁶.

Tra le novità non si può non ricordare, ad esempio, la scomparsa dei controlli sugli atti delle Regioni e l'eliminazione del monopolio statale normativo, amministrativo e delle risorse finanziarie (*ex art. 119 Cost.*)⁷.

Alcuni commentatori sostengono che la riforma del 2001 si è solo limitata a sancire costituzionalmente una situazione di fatto già esistente, giacché la legislazione ordinaria e la prassi avevano affrontato le medesime questioni offrendo una prima soluzione, e affermano che l'innovazione – che fa la differenza con riguardo al tema in esame – consiste nel collocare al più alto grado della gerarchia normativa «la facoltà per le Regioni di dar vita ad accordi interregionali»⁸.

Nonostante si sia sostenuto, subito dopo l'approvazione della riforma, che vi sia stato un recepimento in Costituzione di parti consistenti della legislazione ordinaria vigente nel tempo (c.d. leggi Bassanini)⁹, diversamente, è stato da altri prospettato come la modifica del Titolo V sia «andata al di là della mera costituzionalizzazione della legislazione amministrativa di riforma degli anni 1997-1999, ponendo le premesse per la costruzione di un ordinamento repubblicano per alcuni aspetti assai diverso da quello delineato in Assemblea costituente e in ogni caso differente da quello praticato nei primi cinquant'anni di vita repubblicana»¹⁰.

Alla luce del mutamento costituzionale la dottrina si è, poi, divisa nell'interpretare il concetto di sovranità; quest'ultima, come proclamato in Costituzione, appartiene al popolo¹¹.

necessità di riformare ulteriormente la Costituzione e, a tal riguardo, ha adottato un disegno di legge costituzionale.

⁶ Un primo autorevole commento post-riforma sottolineava, comunque, ciò che era da ritenersi ad ogni modo positivo della riforma del Titolo V: «Quest'ultima infatti, accanto alle molte lacune che sono già state da più parti denunciate e che oggi impediscono la rappresentazione di un quadro organico, indubbiamente opera scelte ed introduce principi generali che, in forte discontinuità con l'esperienza passata, delineano il profilo di un nuovo modello di pubbliche amministrazioni e rappresentano in ogni caso il parametro-guida per le necessarie attività di completamento e per le questioni più urgenti legate alla prima attuazione» M. CAMMELLI, *op. cit.*, p. 453.

⁷ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, *op. cit.*, pp. 838-839.

⁸ A. BONOMI, *La potestà legislativa regionale e le intese fra Regioni: un "vecchio" problema che si ripropone in termini "nuovi"*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2006, p. 661.

⁹ R. BALDUZZI, al riguardo, indica in nota G. C. De Martin, F. Pizzetti e M. Cammelli, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2003, p. 63.

¹⁰ R. BALDUZZI, *op. cit.*, p. 64.

¹¹ *Ex art. 1, secondo comma, Cost.*

Già i primi commentatori ritennero di dovere attribuire la sovranità a tutti gli enti costitutivi della Repubblica¹², ma altri studiosi hanno dichiarato l'impossibilità di attribuirlo ad enti diversi dallo Stato, sebbene il nuovo art. 114 Cost. configuri lo Stato (come gli altri livelli di governo) quale ente esponenziale di collettività territoriale, in quanto lo stesso *superiorem non recognoscens*¹³.

Si è, inoltre, evidenziato come i molteplici aspetti innovativi della riforma, oltre a comportare una rilettura dell'art. 5 della Costituzione¹⁴, abbiano causato forti criticità, in primo luogo per il loro complicato adeguamento al sistema ordinamentale vigente¹⁵.

Per un verso, l'art. 5 Cost. acquista, infatti, una nuova pregnanza di forza valoriale rispetto alla formulazione fondata solo sul "riconoscimento" delle autonomie¹⁶. Per altro verso, le disposizioni del Titolo V devono fare i conti, piuttosto, con l'assetto istituzionale già esistente ed attivo nell'ordinamento.

Venendo ora ad un primario esame delle nozioni di "autonomia e di "unità", è doveroso ricordare che il principio di autonomia, come precisato da noti studiosi, «consente agli enti territoriali di assumere un proprio indirizzo politico anche in contrapposizione al governo centrale», quello di unità invece «impone un limite alla differenziazione in nome di valori avvertiti come essenziali per l'intera comunità politica»¹⁷.

Trattasi, quindi, di due principi che coabitano nel medesimo ordinamento, come voluto dai padri costituenti che, operando una magnifica sintesi, ne hanno dato espresso richiamo in un unico articolo, l'art. 5 della Costituzione, per l'appunto¹⁸. Esso traccia così «la tensione tra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia»¹⁹, alla ricerca di un equilibrio che di volta in volta è necessario trovare²⁰.

¹² «... la sovranità dello Stato, invece che sdoppiarsi a vantaggio di altri livelli, si trasforma, confermando (o forse sarebbe meglio dire: completando) un processo già presente nell'impianto originario della Costituzione, che "trova una positiva eco" nel nuovo art. 114, 'nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare'» R. BALDUZZI, *op. cit.*, pp. 70-71.

¹³ V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 4-5.

¹⁴ N. LUPO, *La riforma del Titolo V della Costituzione nelle valutazioni dei costituzionalisti*, in *Rivista trim. di dir. pubb.*, 2002, n. 2, p. 567 e ss.

¹⁵ Così N. LUPO, citando M. Scudiero, illustra la questione: «nell'interpretare il nuovo titolo V Cost. non si deve perdere di vista l'ottica complessiva, né l'inquadramento storico», *op. cit.*, p. 569.

¹⁶ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, *op. cit.*, p. 841.

¹⁷ R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 99.

¹⁸ «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», art. 5 Cost.

¹⁹ A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, p. 738.

²⁰ Sul tema, e con riferimento al difficile compito della Corte costituzionale, L. VANDELLI precisa: «Così, a ispirare l'intera giurisprudenza della Corte, si colloca un delicato equilibrio tra un principio di

In passato l'autonomia è stata definita, da alcuni autori, la «faccia interna della sovranità dello Stato»²¹; essa può assumere infatti diversi significati, varie «chiavi di lettura»²², a seconda di ciò che l'interprete delle norme prende in considerazione.

Non vi è dubbio, però, che il concetto di autonomia si correla innanzitutto con quello di territorio e, quindi, con i poteri che sullo stesso è possibile esercitare, in nome dell'interesse di una comunità locale che si vuole amministrare da sé²³.

Etimologicamente, infatti, la parola "autonomia", dal greco *autòs* (solo) e *nòmos* (regola), «indica la capacità, la potestà di darsi, da soli, proprie regole giuridiche normative»²⁴, ma tale potestà va coniugata con il principio di "unità", che limita l'autonomia differenziata del livello locale, laddove prevalga il superiore interesse di coesione nazionale.

A tal proposito, in dottrina, è stato anche precisato che «il principio di autonomia non spezza dunque l'unità dell'ordinamento della Repubblica, sebbene comporti una netta separazione nell'organizzazione di alcune delle funzioni e un sistema articolato di competenze esclusive»²⁵.

L'instaurarsi di un sistema istituzionale paritario multilivello, come delineato dal nuovo art. 114 Cost., ha però provocato un rilevante contenzioso innanzi alla Corte costituzionale²⁶, che non sempre è riuscita ad indicare in modo chiaro ed esaustivo il perimetro d'azione, legislativa e amministrativa, dello Stato e delle autonomie.

Si è detto, al riguardo, che «la riforma dell'ordinamento regionale ha reso ancor più fluidi e flessibili i confini delle competenze dello Stato e delle Regioni, demandando, quindi, alla Corte costituzionale la loro individuazione con l'ausilio

leale collaborazione e la peculiare posizione riconosciuta allo Stato, quale "ultimo responsabile" del mantenimento dell'unità e della indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Cost. (sent. 43/2004); soggetto, dunque, portatore e garante dell'istanza unitaria, con il compito di assicurarne il soddisfacimento, nel quadro pluralistico, organico e complesso in cui si collocano i vari livelli di articolazione della sovranità popolare», *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 890.

²¹ G. DE MARTIN, voce *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Torino, UTET, VI, 1991, p. 126.

²² L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, n. 5-6, pag. 849.

²³ L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno...*, *op. cit.*, pp. 850 e 870, riprendendo anche l'espressione di G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1982.

²⁴ V. ITALIA, *op. cit.*, p. 3 e ss.

²⁵ F. PIGA, *op. cit.*, p. 7.

²⁶ «In particolare, la Corte costituzionale ha provveduto ad un'opera di *integrazione-correzione*, scrivendo alcune *pagine bianche* del nuovo quadro costituzionale, con una opera destinata ad influenzare le stesse scelte del legislatore ordinario nell'attuazione della riforma», così A. PAJNO, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione (Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero - 16-18 settembre 2004)*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 257.

di principi ulteriori (o criteri interpretativi), quali quelli di sussidiarietà, proporzionalità ed adeguatezza»²⁷.

Si è, inoltre, evidenziato come si sia «manifestato a più riprese un grado di conflittualità senza precedenti tra Governo e autonomie»²⁸.

Il richiamo al principio di leale collaborazione, come vedremo, ancora prima dell'inserimento in Costituzione²⁹, rappresenta un canone imprescindibile nelle pronunce della Corte.

La Consulta ha tuttavia sottolineato che questo nuovo disegno costituzionale «non comporta affatto una totale equiparazione fra tali enti, con poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che Comuni e Province non hanno potestà legislativa» (Corte cost., sent. n. 274 del 2003)³⁰.

La riforma del Titolo V è oggi considerata da diversi autori per lo più negativa, probabilmente anche per la sua sostanziale inattuazione³¹, ma in primo luogo per le sue grosse lacune, prima fra tutte quella della «rappresentanza al centro degli interessi territoriali»³², ossia della mancata previsione costituzionale di luoghi idonei a garantire i necessari raccordi tra istituzioni nazionali e locali, che avrebbe dovuto accompagnare – secondo molti commentatori³³ – le disposizioni contenute da detta riforma, facilitando così la concreta realizzazione della c.d. Repubblica delle autonomie.

Al riguardo, si sono avanzate negli anni diverse proposte – a seconda della situazione politica, economica e sociale in cui ci si è trovati³⁴ – dalla riforma del sistema delle Conferenze, ipotizzando anche un'eventuale costituzionalizzazione

²⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 260.

²⁸ Così prosegue G. PUCCINI, nell'esaminare i raccordi fra Governo e autonomie nella prima fase della XVI legislatura: «Grado di conflittualità, ovviamente, accentuato da una diversità di “colore” politico fra il Governo e la maggioranza delle regioni e degli enti locali, e dalla correlativa tendenza del Governo medesimo, almeno in un primo momento, a negare alle autonomie una tempestiva e adeguata disamina delle misure da esso adottate, se non addirittura a negare loro del tutto una simile disamina», *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in *federalismi.it*, n. 20/2009, p. 6.

²⁹ Art. 120 Cost.

³⁰ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 43.

³¹ A tale riguardo in dottrina è stato osservato come siano necessarie «adeguate risorse finanziarie», che costituiscono il «polmone del sistema». N. LUPO, richiamando M. Bertolissi, *op. cit.*, p. 573.

³² R. BIN, G. FALCON, *op. cit.*, p. 119.

³³ Così si esprime L. Mezzetti sulla necessità di superare il bicameralismo perfetto: «Il diritto costituzionale comparato offre una pluralità di modelli di bicameralismo differenziato funzionali rispetto alla garanzia di rappresentanza degli interessi locali (si pensi, a mero titolo di esempio, al modello del *Bundesrat* tedesco o del senato statunitense), tutti meritevoli di attenta considerazione ma al tempo stesso oggetto di accurata ponderazione circa la loro adattabilità all'impianto costituzionale italiano e all'esigenza di evitare pericolose crisi di rigetto», in *Quale ordinamento per gli enti locali?*, a cura di G. CAIA, T.F. GIUPPONI, A. MORRONE, Bologna, Bononia University Press, 2009, p. 13.

³⁴ R. BIN, G. FALCON, *op. cit.*, p. 119.

delle stesse, alla trasformazione del "Senato della Repubblica" in "Senato/Assemblea delle autonomie", ora presa maggiormente in considerazione. Già sul finire dello scorso anno, infatti, l'ex Presidente del Consiglio Enrico Letta, in sintonia con i continui appelli del Presidente della Repubblica³⁵, aveva preso l'impegno per il 2014 di risolvere «il problema di avere due Camere paritarie»³⁶ ed il recente governo guidato da Matteo Renzi³⁷ pare abbia intenzione di proseguire in tal senso³⁸.

Gli studiosi che, di recente, sono intervenuti a sostegno della trasformazione del Senato si sono così espressi: «Invece di dotarci di una Camera delle Regioni, naturale sede politica – questa sì – di "mediazione" fra Stato e Regioni sul piano squisitamente legislativo, tentiamo di rimediare/rattoppare il vuoto con semplici organi amministrativi (la Conferenza Stato-Regioni, Stato-autonomie locali e unificata)»³⁹.

Tuttavia, è stato fatto anche presente che l'introduzione di una Camera delle regioni, come prospettiva risolutiva, non esaurirebbe la problematica dei raccordi⁴⁰.

La crisi economica che ha colpito il Paese non ha invero aiutato la nascita e lo sviluppo del sistema delle autonomie, causando tagli e continui ripensamenti sull'assetto organizzativo degli enti territoriali. Ad una forte, iniziale, tendenza di decentramento e di valorizzazione delle autonomie si è, infatti, affiancato un ritorno al centro, ai poteri statali, anche in considerazione dei processi europei, che richiedono, per loro natura, una manifestazione di volontà unitaria da parte di ciascuno Stato membro.

³⁵ «Sono giunto alla convinzione che ormai per far vivere e condividere quel magistrale quadro di riferimento che è la prima parte della nostra Carta non si può ulteriormente mancare di rivederne la seconda parte, le norme - già nate con riconosciuti punti deboli - relative all'ordinamento della Repubblica» (Giorgio Napolitano alla XXX Assemblea dell'ANCI, Firenze 23 ottobre 2013. Fonte: www.quirinale.it) ed ancora «Sono convinto che esiste la possibilità di tagliare corto sulle duplicazioni e le ridondanze del bicameralismo perfetto; è possibile qualificare in modo nuovo il Senato, come una Camera che non ha poteri di investitura politica ma altri importanti poteri, come la Camera Alta in Gran Bretagna o come il Senato francese, che ha saputo riformarsi senza scandalo per i senatori ma con il contributo dei senatori stessi» (Giorgio Napolitano. Fonte: *TMnews* 10 dicembre 2013); «Il superamento del bicameralismo paritario, dello snellimento del Parlamento, della semplificazione del processo legislativo sono ormai questioni vitali per la funzionalità e il prestigio del nostro sistema democratico» (Giorgio Napolitano. Fonte: ANSA 16 dicembre 2013).

³⁶ Conferenza stampa di fine anno (Fonte: *AGI* 23 dicembre 2013).

³⁷ Il 22 febbraio 2014 il Governo Renzi, formatosi a seguito delle dimissioni di Enrico Letta, ha prestato giuramento al Quirinale.

³⁸ Così l'attuale premier Matteo Renzi il 12 marzo 2014: «Se non riesco a superare il bicameralismo perfetto non considero conclusa la mia esperienza di governo, ma la mia esperienza politica» (Fonte *AGI.it*).

³⁹ A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni: una storia senza fine...*, in *federalismi.it*, n. 17/2013, p. 11.

⁴⁰ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, op. cit., p. 828.

Si è inoltre assistito, in questi ultimi anni, ad una consistente riduzione degli spazi di autonomia dei livelli locali, non solo ad opera dello Stato, ma soprattutto ad opera delle Regioni, «specie quelle a statuto ordinario»⁴¹, che mediante la loro produzione normativa hanno contribuito a restringere l'autonomia degli altri enti locali.

Il legislatore costituzionale, in sostanza, si è preoccupato di distribuire le competenze legislative e amministrative, creando spesso confusione e attriti, tra i vari livelli di governo ed ha invece trascurato, forse volutamente, di regolamentare in modo puntuale i rapporti e gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

I conflitti (di competenza e di interessi) tra i diversi livelli di governo sono stati, infatti, l'esito di una scarsa tendenza alla cooperazione, non regolata né mitigata da un'adeguata disciplina costituzionale di raccordi⁴².

Di recente, il presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri, ha sottolineato al riguardo come il Titolo V della Carta riveli «ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi»⁴³.

Com'è possibile osservare, d'altronde, i rapporti tra i diversi livelli di governo, seppure ridefiniti con la riforma costituzionale del 2001, sono stati rimessi alla volontà del legislatore ordinario, nazionale e regionale, nonché assai spesso, a causa dell'assenza di un'apposita disciplina, alla libertà dei singoli enti territoriali che, secondo usi e prassi, hanno concluso intese, accordi e altri atti simili.

Tuttavia, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il legislatore ordinario e la Consulta si sono avvicinati nel perseguire l'obiettivo di realizzare un regionalismo cooperativo, che determinasse l'abbandono del modello di separazione tra i livelli di governo⁴⁴.

Spetta alla Corte costituzionale detenere il primato sulla evoluzione e codificazione del principio cooperativo, adottato per superare la rigida e improduttiva separazione delle competenze⁴⁵.

In questo complessivo assetto istituzionale i raccordi intergovernativi (tra livelli di governo) si sono caratterizzati principalmente in funzione di partecipazione

⁴¹ V. ITALIA, *op. cit.*, p. 104.

⁴² F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, *op. cit.*, p. 828.

⁴³ Relazione del Presidente della Consulta, Gaetano Silvestri, sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, svolta il 27 febbraio 2014.

⁴⁴ *cfr.* S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 40.

⁴⁵ «... a partire dalle storiche sentt. nn. 21/1956, 5 e 49/1958, la Corte interviene a garanzia delle norme statutarie delle Regioni speciali tutte le volte in cui dispongano il raggiungimento di intese fra le medesime e lo Stato, pur senza mai arrivare - almeno in questa particolare congiuntura - a canonizzare un generale principio costituzionale di leale collaborazione (cosa che, invece, accadrà solo sul finire degli anni '70)», S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 41.

perché lo squilibrio tra Stato e autonomie territoriali è rimasto tutto a favore dello Stato, a cui risulta assegnata la possibilità della definitiva regolazione delle materie in esame, come se la facoltà di utilizzare la parola conclusiva fosse una sua esclusiva prerogativa⁴⁶.

Gli articoli della Costituzione, modificati nel 2001, che hanno rafforzato il sistema cooperativo e partecipativo, già presente nel testo costituzionale (si pensi all'art. 83, comma 2, Cost. relativo all'elezione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, all'art. 121, comma 1, Cost. sull'iniziativa legislativa, agli artt. 132 e 133 Cost., sulla consultazione in tema di modificazioni alle circoscrizioni territoriali regionali e provinciali o, infine, agli artt. 75 e 138, relativi alla richiesta di *referendum* abrogativo e costituzionale⁴⁷) e che, in generale, disciplinano i raccordi interistituzionali si possono rinvenire principalmente nell'art. 116, ultimo comma, nell'art. 117, ultimo comma, nell'art. 118, terzo comma, e nell'art. 120, secondo comma, Cost.

L'art. 116, ultimo comma, Cost. prevede il c.d. regionalismo autonomo o differenziato. Trattasi della possibilità di attribuire mediante specifica procedura, nelle materie di legislazione concorrente Stato/Regione e in alcune di legislazione esclusiva⁴⁸, forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario. Tale procedura prevede l'approvazione di una legge a maggioranza assoluta, sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

L'intesa qui prevista, tra lo Stato e la Regione interessata, è una intesa "costituzionalizzata" che precede l'approvazione di una legge e rappresenta uno dei pochi casi presenti in Costituzione.

E' bene anticipare, al riguardo, che qualora ci si trovi in presenza di una intesa di tale tipo (che precede l'approvazione di una legge) – laddove però la Costituzione nulla prevede – non è possibile vincolare o limitare il potere legislativo poiché, com'è noto, esso è autonomo e libero nel fine.

Com'è stato bene osservato da alcuni studiosi, infatti, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 249 del 2009 e n. 159 del 2008) perché non risulta individuabile un fondamento costituzionale di un simile obbligo (sentenza n. 196 del 2004)»⁴⁹.

⁴⁶ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, op. cit., pp. 832-833.

⁴⁷ M.R. SPASIANO, *Alcune riflessioni in tema di buon andamento e di modelli di cooperazione tra i diversi livelli di governo*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, volume II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p.135.

⁴⁸ Art. 117, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia e della pace, n) e s), Cost.

⁴⁹ L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, ISSiRFA, Milano, Giuffrè, 2012, p.509.

All'art. 117, ultimo comma, Cost. viene invece indicata la possibilità, per le Regioni, di concludere accordi, con Stati, e intese, con enti territoriali interni ad altro Stato, nelle materie di propria competenza e «nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»⁵⁰.

Il legislatore costituzionale delega, quindi, in questi casi la disciplina di tali accordi e intese al legislatore statale.

L'art. 118, terzo comma, Cost. attribuisce ancora alla legge il potere di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie "immigrazione" e "ordine pubblico e sicurezza" nonché, altresì, forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Infine, l'art. 120, secondo comma, Cost., disciplina i poteri di sostituzione del Governo agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, nei casi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria, del pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e «quando lo richiedono la tutela dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»⁵¹.

I poteri sostitutivi previsti devono comunque essere esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

In tema di regionalismo cooperativo meritano, infine, di essere menzionati: «la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente di formazione ed attuazione del diritto comunitario (art. 117, comma 5, Cost.)»; «il principio di sussidiarietà quale strumento di distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118, comma 1, Cost.)»; «la ridefinizione del principio del coordinamento della finanza pubblica (art. 119 Cost.)»; «l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali quale contenuto necessario degli statuti regionali» e, da ultimo, l'inserimento dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che purtroppo è rimasto inattuato⁵².

Con riferimento al principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale, con la famosa sentenza n. 303/2003, ha stabilito le condizioni che deve possedere la legge statale, nel momento (eccezionale) in cui si appropria delle competenze legislative regionali⁵³.

⁵⁰ Art. 117, ultimo comma, Cost.

⁵¹ Art. 120, secondo comma, Cost.

⁵² Con riferimento alla ricostruzione sul "regionalismo cooperativo" presente in Costituzione e agli articoli menzionati, *cfr.* M. R. SPASIANO, *op. cit.*, pp. 135-136.

⁵³ Tale pronuncia è stata definita in dottrina «una opportuna sentenza ortopedica (D'Atena), una pronuncia apprezzabile ma idonea a destare perplessità (Anzon); una decisione ambiziosa che rompe con la precedente giurisprudenza (Bartole), che riscrive (Morrone) o integra (Dickman) il Titolo V, ma anche

In seguito la Consulta, con la sentenza n. 6/2004, ha sottolineato la necessità che siano previste, dalla legge statale di assunzione in sussidiarietà, forme idonee di cooperazione, oppure la stessa legge statale «deve essere ‘*adottata* a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti’»⁵⁴.

Alla luce di ciò, si ritiene che il principio di sussidiarietà, per i suoi caratteri e per la sua disciplina, sia strettamente connesso con l'esame dei raccordi e dei moduli consensuali esistenti tra i diversi livelli di governo, che nel presente lavoro sono oggetto di indagine e di primo approfondimento.

Con riguardo infine al principio di leale collaborazione, si deve ribadire che esso ispira tutto l'impianto organizzativo costituzionale dell'ordinamento post-riforma del 2001.

Come ha avuto modo di sottolineare la stessa Consulta esso «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»⁵⁵.

Il principio di leale cooperazione/collaborazione è notevolmente presente nella giurisprudenza costituzionale, che ha ben sottolineato, in un'antica pronuncia, come esso «‘informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali’ (sentenza n. 153 del 1986)» e «va dall'adempimento di un ‘dovere di mutua informazione’ (sentenza n. 359 del 1985) alla realizzazione di una ‘previa intesa’»⁵⁶.

Con la riforma del Titolo V le esigenze di raccordo tra i diversi livelli di governo si sono via via rafforzate prefigurando e motivando un radicale cambiamento, che si è andato realizzando col passaggio dalla "partecipazione" all'esercizio dei poteri centrali alla "leale collaborazione" tra elementi equiordinati e costitutivi della Repubblica⁵⁷.

Sul punto è stato, infatti, ricordato che ora⁵⁸ «la Repubblica è la figura di sintesi unificante delle diverse comunità territoriali, al cui interno il principio dominante non può non essere quello della leale cooperazione, del resto oggi costituzionalizzata nell'art. 120»⁵⁹.

una pronuncia ispirata ad un postulato nascosto (Gentilini) che applica criteri discrepanti a funzioni connesse (Violini)», A. PAJNO, *op. cit.*, p. 264.

⁵⁴ A. PAJNO, *op. cit.*, p. 264.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 31 del 2006.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 232 del 1991.

⁵⁷ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie...*, *op. cit.*, p. 827.

⁵⁸ A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

⁵⁹ R. BALDUZZI, riferendosi a R. Bin, *op. cit.*, p. 73.

1.2 *Gli strumenti di raccordo interistituzionale nell'ordinamento italiano: tipologie*

Si può facilmente affermare che gli strumenti di raccordo interistituzionale hanno una loro origine nella funzione di coordinamento e nella sua evoluzione, «quale espressione di un principio di armonizzazione delle potestà pubbliche conferite ad enti o organi diversi e protese al perseguimento di finalità di pubblico interesse»⁶⁰.

Il principio di coordinamento, alla luce dei mutamenti organizzativi concernenti il passaggio dalla gerarchia all'autonomia, si è sviluppato sempre più negli anni, con l'effetto di consolidare nel panorama giuridico la sua stessa nozione e i suoi caratteri essenziali⁶¹.

La funzione di indirizzo e coordinamento fu introdotta nel 1970⁶², al fine di comporre – come ha chiarito la Corte costituzionale⁶³ – «le istanze dell'autonomia con le esigenze unitarie»⁶⁴ e di tutelare l'interesse nazionale.

Tale funzione fu, in seguito, ribadita nella legge n. 400/1988 e nella legge "Bassanini" n. 59/1997, previa intesa, in quest'ultimo caso, con la Conferenza Stato-Regioni⁶⁵.

In dottrina è stato criticamente osservato come la Consulta, consentendo l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato (nel sistema previgente la riforma del Titolo V), «abbia finito per legittimare uno strumento di indebita invasione della legislazione nazionale sull'autonomia regionale, rispetto all'ordine costituzionale delle competenze»⁶⁶.

L'evoluzione della funzione di indirizzo e coordinamento – completata con la sua necessaria generalizzazione, in virtù dei trasferimenti delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni degli anni '70 – ha determinato poi l'elaborazione, da parte della Corte costituzionale, del principio di "leale

⁶⁰ F. PIGA, *op. cit.*, p. 3.

⁶¹ V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, pp. 632-633.

⁶² Legge n. 281/1970.

⁶³ Corte cost., sent. n. 150/1982.

⁶⁴ S. BUDELLI, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 20.

⁶⁵ Art. 8 della legge n. 59/1997 e dopo anche l'art. 3 del d.lgs. n. 286/1998 e l'art. 1 della legge n. 267/1998, S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 21 e 34.

⁶⁶ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 23.

collaborazione"⁶⁷ e il conseguente passaggio da un coordinamento "per atti" ad un coordinamento "per organi"⁶⁸.

Già nel 1975⁶⁹ furono introdotte diverse tipologie di raccordo organizzativo, che la Commissione Giannini⁷⁰ (per prima) intuì al fine di realizzare un sistema improntato sulla cooperazione tra livelli di governo; si trattava di formule quali il "concorso", le "intese", la "codipendenza", l'"armonia", il "coordinamento", la "collaborazione", che non ebbero, però, molta fortuna in quanto mancò un'effettiva incidenza sulla realtà.⁷¹

Tuttavia, dopo la fine degli anni '80 gli strumenti di collaborazione si intensificarono; si istituirono infatti, insieme ai classici pareri e intese, «le conferenze di servizi, gli accordi di programma, gli sportelli unici, i contratti d'area e numerose altre forme di esercizio coordinato dell'attività amministrativa»⁷².

La riforma costituzionale del 2001 ha senz'altro rivitalizzato, se non rimodulato, il tema del coordinamento nel nuovo sistema delle autonomie.

Una importante conseguenza della riforma può individuarsi, inoltre, nell'assunzione al livello costituzionale della «terza dimensione del potere, quella interregionale», che sta tra l'ambito regionale e quello statale⁷³.

Nei rapporti tra Stato e autonomie, la funzione di coordinamento è stata oggetto di differenti considerazioni, a seconda del concetto autonomistico preso in considerazione dagli studiosi. Si è così sostenuto, da parte degli autonomisti più radicali, che il coordinamento nei rapporti con enti autonomi avrebbe soltanto «un contenuto e una rilevanza politica, non giuridica»⁷⁴. Diversamente, è stato d'altra parte sottolineato che la valorizzazione dell'autonomia non può interrompere l'unità dell'ordinamento della Repubblica poiché «un sistema di

⁶⁷ «La Corte, infatti, sin dalla sentenza n. 175 del 1976, comunemente citata come la prima decisione del giudice costituzionale in materia di leale cooperazione, ha svolto un ruolo chiave nel contribuire all'emersione del principio di collaborazione come guida e faro delle modalità di svolgimento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni», D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, p. 91.

⁶⁸ Gli organi di enti diversi sono ora in condizione di «trovare un accordo che consenta di finalizzare l'esercizio delle rispettive competenze alla massimizzazione dei risultati, pur restando i singoli atti espressione del potere di ogni singolo ente, ovvero anche istituendo organismi a composizione mista, fra cui appunto la Conferenza in esame, dotati di competenze non semplicemente consultive, ma anche e sempre più spesso, decisorie, all'interno delle quali le varie istanze, statali e locali, possano trovare composizione in un unico atto», così S. BUDELLI (citando in nota A. Azzena, voce *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, 3° aggiornamento, Milano, 1999) *op. cit.*, p. 33.

⁶⁹ Con i decreti attuativi della legge n. 382 del 1975.

⁷⁰ Incaricata, dal Governo di inizio anni '70, di produrre gli schemi di decreto di trasferimento delle funzioni (dal centro alla periferia).

⁷¹ S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁷² M. R. SPASIANO, *op. cit.*, p. 136.

⁷³ A. BONOMI, *op. cit.*, p. 664.

⁷⁴ F. PIGA, *op. cit.*, p. 7.

autonomia è, sempre, un ordinamento di rapporti e non solo un complesso di atti normativi attributivi di diritti per così dire assoluti»⁷⁵.

L'assetto organizzativo delle autonomie, soprattutto dopo la riforma del 2001, risulta dunque fondato sul principio di coordinamento/collaborazione e non più su quello di separazione; il coordinamento viene perseguito mediante procedure partecipative di acquisizione del consenso o, altrimenti, di accordo⁷⁶.

Con riferimento alla prima disciplina di collaborazione tra enti territoriali, è utile ricordare che essa fu delegata, con la legge ordinaria n. 142 del 1990, al legislatore regionale, che aveva il compito di definire la «cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile» (art. 3, comma 3, l. n. 142/90) e «le forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione» (art. 3, comma 6, l. 142/90)⁷⁷. Si è proceduto sin da subito, pertanto, a decentrare ogni specificità relativa alle forme di collaborazione, per meglio adattare i moduli consensuali in capo alle diverse autonomie territoriali.

Il Testo Unico degli Enti Locali (art. 4, d.l.gs. n. 267 del 2000) riprese poi i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione individuati nella legge "Bassanini" n. 59 del 1997, anticipando così la riforma in chiave cooperativa, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001⁷⁸.

Alcuni autori hanno evidenziato come, a seguito della riforma del 2001, la leale collaborazione non possa più essere considerata, semplicemente, un principio; essa, infatti, «si scioglie nelle innumerevoli procedure negoziali che oggi caratterizzano il modo di produrre e implementare le politiche pubbliche»⁷⁹.

E' stato, inoltre, richiamato un postulato coesistenziale al principio di leale collaborazione: quello per cui ciascun attore istituzionale debba abbandonare «l'idea di esercitare, nella materia da regolare, una sorta di signoria assoluta, una signoria cioè che ignori i poteri attribuiti all'altro soggetto e le decisioni che ne possono scaturire»⁸⁰.

A proposito delle forme di raccordo, preliminarmente, si suole distinguere fra tipologie di raccordo previste da norme e tipologie di raccordo prive di uno

⁷⁵ F. PIGA, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁶ F. PIGA, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁷ M. R. SPASIANO, *op. cit.*, p.135.

⁷⁸ M. R. SPASIANO, *op. cit.*, p. 135.

⁷⁹ D. GALLIANI, *op. cit.*, p. 125.

⁸⁰ G. BARONE, *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2005, pp. 342-343.

specifico riferimento legislativo⁸¹. E, ancora, all'interno delle fattispecie tipizzate dal legislatore, si distingue tra moduli consensuali "di sistema" e moduli consensuali "puntuali", a seconda se ci si trova di fronte ad un sistema di raccordi interistituzionali (come, ad esempio, il sistema delle Conferenze) o se, invece, sono previsti dei moduli negoziali per ambiti o settori specifici.

Occorre far presente, peraltro, che non esiste purtroppo, sia in dottrina che in giurisprudenza, una chiarezza definitoria dei moduli consensuali più utilizzati: intesa, concerto e accordo; questi termini sono spesso impiegati in modo analogo. Il principio di leale collaborazione, in generale, invita le autonomie a cooperare informalmente, in maniera snella ed efficace, ma è nell'"intesa" (introdotta inizialmente per alcuni settori e poi definitivamente strutturata nell'art. 8 della legge n. 59/1997) che la dottrina, la giurisprudenza e le leggi riconoscono lo strumento principale di collaborazione⁸².

In generale, è possibile definire l'intesa come quell'«atto infraprocedimentale non normativo»⁸³, la cui «acquisizione è prevista nella sequenza del procedimento che mette capo ad un provvedimento – nel caso, ad esempio, della Conferenza Stato-Regioni – di competenza dello Stato»⁸⁴. Siamo comunque in presenza di provvedimenti amministrativi che possono essere sia generali che puntuali e che raramente si inseriscono all'interno di un procedimento normativo⁸⁵.

Nel 2003⁸⁶ la Consulta, alla luce del pluralismo istituzionale paritario, ha definito tale forma di raccordo uno «strumento per la codeterminazione paritaria dell'atto»⁸⁷.

Invero, l'intesa è stata da subito ritenuta, dalla Corte costituzionale, l'unico atto idoneo a consentire la "deroga" al riparto di competenze fissato nel Titolo V⁸⁸. Ma, allo stesso tempo, la Corte ha detto anche che «non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa»⁸⁹.

⁸¹ G. PUCCINI, *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in *federalismi.it*, n. 20/2009.

⁸² G. BARONE, *op. cit.*, p. 343.

⁸³ G. CARPANI, con riferimento alla sentenza n. 270/2005 della Corte costituzionale, «Non vi sono dubbi che un atto di intesa non possa produrre una vera e propria fonte normativa», *La Conferenza Stato-regioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 55-56.

⁸⁴ G. CARPANI, con riferimento al sistema delle Conferenze, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, pp. 55-56.

⁸⁵ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁶ Corte cost., sent. n. 303/2003.

⁸⁷ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 129.

⁸⁸ Corte cost., sentt. nn. 429/2004 e 242/2005, S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 132.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 6/2004.

Com'è possibile notare, dunque, le pronunce del giudice costituzionale non sempre sono in sintonia tra loro e ciò, purtroppo, non aiuta a individuare conclusioni unitarie.

L'intesa viene inizialmente utilizzata quale forma di raccordo tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale (ad es. Sicilia) e, in seguito, essa viene presa come modello «per la delineazione positiva di un principio di collaborazione fra Stato e Regioni»⁹⁰.

Si è però evidenziato come la differenziazione delle «responsabilità statali e regionali» contrasti, in linea di principio, con i moduli consensuali dell'intesa o del concerto, poiché gli stessi comportano una specie di «comproprietà della funzione» e causano una confusione delle relative responsabilità⁹¹. Tuttavia, tale punto di osservazione è stato considerato marginale; infatti, secondo la Corte costituzionale, l'intesa resta l'istituto che più di ogni altro «realizza il principio di leale collaborazione»⁹².

In dottrina, inoltre, è stata richiamata la distinzione tra intese a livello costituzionale e intese a livello amministrativo⁹³.

Le intese a livello costituzionale sono quelle fra Stato e Regioni, quelle interregionali e quelle tra Regioni ed enti territoriali minori. Le intese a livello amministrativo sono invece quelle fra enti territoriali, quelle fra e con enti di natura non territoriale e quelle interorganiche⁹⁴.

Le intese possono concludersi in varie materie e in diverse circostanze; per questo, non è possibile riscontrare una procedura unitaria che le disciplini⁹⁵. Oltre alle fattispecie tipizzate dal legislatore esistono, infatti, numerose «intese informali di coordinamento», che intervengono soprattutto a livello interregionale⁹⁶.

In tali casi, spontanei, le intese informali concluse non possono comunque generare effetti vincolanti in capo agli organi regionali, le cui competenze risultano già precostituite⁹⁷.

Nel rapporto tra le Regioni, considerata la rigidità della nostra Costituzione, non potrà mai realizzarsi che una legge regionale, ancorché preceduta da un accordo

⁹⁰ G. RIZZA, voce *Intese*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 2.

⁹¹ Così G. RIZZA, citando S. Bartole, *op. cit.*, p. 2.

⁹² R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, p. 3360.

⁹³ G. RIZZA, *op. cit.*, p. 1.

⁹⁴ G. RIZZA, *op. cit.*, p. 1.

⁹⁵ G. RIZZA, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁶ Così G. RIZZA, a proposito della conclusione delle intese fra regioni, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁷ G. RIZZA, *op. cit.*, p. 2.

con altra Regione, possa costituirsi come atto idoneo a condizionare e vincolare un'altra legge regionale⁹⁸.

Quando si parla dell'intesa, peraltro, si è soliti distinguere tra "intese forti" e "intese deboli". Le "intese forti" determinano, in mancanza della loro conclusione, «l'impossibilità di adottare l'atto»⁹⁹; quelle "deboli"¹⁰⁰, invece, consentono comunque di adottare l'atto, poiché esse non pregiudicano l'esercizio della funzione da parte di chi ne ha la titolarità¹⁰¹.

L'intesa prescelta dal legislatore, negli anni, è stata quella "debole", probabilmente per meglio tutelare l'amministrazione centrale; ciò nonostante, è stato sottolineato come tale forma di raccordo abbia, in ogni caso, la sua rilevanza e come, di contro, sia sbagliato riferirsi all'intesa debole come ad un procedimento "pseudocollaborativo"¹⁰².

Con riguardo al rapporto fra la potestà legislativa regionale e le intese fra regioni, si è detto che questa è una "vecchia" questione riproposta in termini "nuovi"¹⁰³.

Occorre, infatti, distinguere fra la situazione precedente la riforma costituzionale del 2001 e quella successiva a questa data, così come si rivela assai opportuno operare un'altra distinzione fra i cosiddetti accordi pre-legislativi e quelli privi di alcun collegamento con qualsiasi atto normativo e che non vengono tradotti in legge ("intese in quanto tali")¹⁰⁴.

Nella situazione *ante*-riforma non sorgevano grandi ostacoli all'ammissibilità di accordi pre-legislativi interregionali ed essi venivano spesso auspicati pensando alla prevenzione di contrasti fra Regioni; certamente occorre che non venisse superato l'ambito e «i limiti della materie riservati alla competenza regionale»¹⁰⁵.

A fronte dell'esigenza di disciplinare con legge regionale un'attività che si svolga solo in parte nel territorio di una regione, il solo modo da utilizzare consiste nel far precedere la legge da appositi accordi con le altre regioni interessate¹⁰⁶.

L'alternativa a un previo accordo interregionale può trovarsi nella «tecnica dei reciproci richiami», che si configurano come rinvii al contenuto della legge di un'altra Regione, ma il rischio è di cadere nel conflitto delle norme costituzionali, «che fissano il limite territoriale della norma regionale»¹⁰⁷.

⁹⁸ A. BONOMI, *op. cit.*, p. 667.

⁹⁹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁰ G. CARPANI, citando vari autori in nota (A. D'Atena, F.S. Marini, A. Costanzo, P. Costanzo, S. Bartole, A. Sandulli, S. Agosta, R. Roffi, J. Buccisano), *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰¹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰² G. CARPANI, riferendosi a A. D'Atena, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰³ Così prende le mosse l'analisi di A. BONOMI, *op. cit.*, p. 641.

¹⁰⁴ A. BONOMI, *op. cit.*, p. 644.

¹⁰⁵ A. BONOMI, *op. cit.*, p. 645.

¹⁰⁶ A. BONOMI, *op. cit.*, pp. 648-649.

¹⁰⁷ A. BONOMI, *op. cit.*, p. 649.

Un altro strumento di raccordo e di coordinamento delle attività è rappresentato dal “concerto”.

Esso è normalmente prescritto nei rapporti interministeriali, quale «previo accordo fra il ministro titolare dell’interesse prevalente all’adozione dell’atto e altri ministri portatori di interessi egualmente meritevoli di considerazione ed egualmente confliggenti»¹⁰⁸.

Il concerto – come osservano gli studiosi – rientra nella fase preparatoria dell’atto, in quanto la fase costitutiva, concernente l’adozione dell’atto, spetta comunque al ministro titolare della funzione¹⁰⁹.

L’attività concertante riguarda solo la formazione del provvedimento e non la sua decisione, poiché non sussisterebbe, secondo gran parte della dottrina, una «parità di rilevanza funzionale degli interessi pubblici rimessi alla competenza dei due ministri»¹¹⁰.

Alcuni studiosi (come M.S. Giannini) hanno inteso il concerto come strumento-espressione di un interesse di pari livello rispetto a quello derivante dall’atto finale piuttosto che come modulo procedimentale, ma è stato altresì sottolineato che, anche in quest’ultima accezione/interpretazione, non può che trattarsi di «atto complesso ineguale»¹¹¹.

Un ulteriore e assai diffuso strumento consensuale è “l’accordo”.

Al riguardo, si deve premettere che, pur nell’assenza di una espressa previsione costituzionale «di forme volontarie di accordo tra Regioni per l’esercizio coordinato delle rispettive funzioni legislative e amministrative»¹¹², le Regioni, anche per mezzo delle proprie previsioni statutarie e di alcune specifiche disposizioni legislative, hanno concluso tra loro “accordi”.

Tali accordi, secondo il parere di alcuni commentatori, hanno comunque un fondamento giuridico nella Costituzione, essendo naturale ed implicito che in un sistema di autonomie territoriali sia riconosciuto «un generale potere negoziale innominato, fondato sull’art. 2 Cost.»¹¹³.

I moduli consensuali, ricercati di volta in volta dalle autonomie, hanno sia una funzione di garanzia nei confronti dei possibili effetti pervasivi ultraterritoriali, scaturenti dalle leggi regionali, sia una funzione attiva, di collaborazione interistituzionale, per il sicuro raggiungimento di fini comuni e di interesse generale¹¹⁴.

¹⁰⁸ F. CUOCOLO, voce *Concerto (atti di)*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 2.

¹⁰⁹ F. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁰ F. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 2.

¹¹¹ F. CUOCOLO, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹¹² G. D’ORAZIO, voce *Accordi interregionali*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 1.

¹¹³ G. D’ORAZIO, citando G. Guarino, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1969, pp. 38-40, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁴ G. D’ORAZIO, *op. cit.*, p. 1.

Gli accordi sono, peraltro, stati utilizzati all'interno dell'ordinamento, anche in mancanza di un riferimento legislativo, per «sancire quelle regole condivise» tra i destinatari della funzione e «chi porta il peso e la responsabilità dell'unità della Repubblica»¹¹⁵.

Ma la collaborazione per accordi tra le Regioni, soprattutto per effetto della prassi, si è estesa oltre il territorio dell'ordinamento statale, finendo per «stabilire diretti rapporti con enti regionali o statuali di altri Stati, anche non confinanti»¹¹⁶.

Vi è, quindi, alla base degli accordi – com'è stato osservato – «un'ampia libertà normativa (nel senso che sono proponibili a prescindere da una loro espressa previsione legislativa), contenutistica e procedimentale»¹¹⁷, sebbene il compito di avviare il procedimento ricada in capo al titolare della competenza¹¹⁸.

Gli accordi sono «atti non necessitati»¹¹⁹ adottati dalle parti, in condizione di reciprocità, per consentire il raggiungimento di fini pubblici specifici.

Tenuto conto anche dell'introduzione della norma che, in via generale, ne prevede la disciplina (l'art. 15 della legge n. 241 del 1990), gli accordi vedono riconosciuta la loro utilità soprattutto dalla Corte costituzionale che, con riferimento alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, sottolinea la necessità che la legge limiti l'attività discrezionale del Governo quando la stessa venga esercitata¹²⁰.

In pratica, l'accordo diventa lo strumento idoneo a conseguire «quell'indirizzo e coordinamento dell'attività delle regioni», poiché in esso avviene un «auto-coordinamento regionale condiviso con lo Stato», capace di essere conosciuto dai terzi¹²¹.

L'accordo differisce sostanzialmente dall'intesa, in quanto esso non si colloca all'interno di un procedimento; non vi sono obblighi normativi per la sua conclusione e si registra, inoltre, l'assenza di poteri sanzionatori in caso di mancato rispetto, da parte di una delle parti, degli impegni presi¹²².

Le intese, poi, generalmente hanno un carattere poco vincolante («intese deboli»), al contrario degli accordi, i quali hanno invece una più grande efficacia politico-istituzionale, ma sul punto non vi sono comuni convincimenti¹²³.

¹¹⁵ G. CARPANI, con riferimento al sistema delle Conferenze, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁶ G. D'ORAZIO, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷ Così S. BUDELLI, richiamando C. Di Marco, *op. cit.*, p. 134.

¹¹⁸ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 134.

¹¹⁹ L'espressione è di S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 134.

¹²⁰ G. CARPANI, richiamando la sent. n. 359 del 1991 della Corte costituzionale, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 69.

¹²¹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹²² G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 70.

¹²³ «... le intese (nella versione “forte”) costituiscono atti obbligatori, normativamente inseriti in una filiera endoprocedimentale o endoprovvvedimentale imposta, che garantisce loro un ruolo di maggiore

In dottrina, a tal proposito, è stato ricordato che, come rivelato dalla prassi, «le due parole [accordo e intesa] sono completamente interscambiabili, potendo benissimo un “accordo” recare “un’intesa” »¹²⁴.

Con riferimento ai diversi profili di utilità, alcuni autori hanno definito l’accordo uno «strumento duttile di collaborazione o di coordinamento»¹²⁵, poiché esso può essere adottato non solo su un piano amministrativo, ma anche su quello normativo e/o politico¹²⁶.

Tuttavia, l’accordo produce i suoi effetti solo tra le parti stipulanti, in quanto esso non ha effetti nei confronti dei terzi¹²⁷.

Tra gli strumenti di raccordo e di collaborazione si deve annoverare anche il “parere”, «inteso come manifestazione di “giudizio” preliminare o preparatorio, rispetto al successivo atto di “volontà” dell’organo attivo»¹²⁸, cui spetta, pertanto, il potere di decidere.

I pareri, in generale, sono infatti «atti di giudizio, di apprezzamento (e non di volizione), adottati da organi a ciò deputati dalla legge»¹²⁹, che vengono fatti rientrare tra gli atti «interni» dell’amministrazione, in quanto essi sono espressione della «funzione consultiva»¹³⁰.

In dottrina si distingue tra pareri tecnici (o valutazioni tecniche), di opportunità e di legittimità, anche se i pareri hanno più frequentemente un contenuto misto¹³¹.

Mentre i pareri tecnici e quelli di legittimità riguardano, rispettivamente, gli apprezzamenti tecnici e la verifica della regolarità formale dell’atto amministrativo, i pareri di opportunità invece «attengono al merito dell’azione amministrativa e si configurano, quindi, come atti di giudizio resi alla luce delle regole di buona amministrazione, il che non significa, però, che essi siano atti discrezionali, poiché solo le dichiarazioni di volontà possono essere tali»¹³².

rilevanza sia politica, che amministrativa rispetto agli accordi, in considerazione anche del fatto che i soggetti stipulanti, posti in posizione equiordinata, sono chiamati ad assumere impegni precisi, rispetto ad atti codeterminati» S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 135.

¹²⁴ S. BUDELLI, citando D. Galliani, *op. cit.*, p. 136.

¹²⁵ G. CARPANI, riferendosi a L. Torchia, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 71.

¹²⁶ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, pp. 70-71.

¹²⁷ «L’eventuale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell’accordo serve solo a rendere partecipi i terzi dei contenuti dell’autocoordinamento, dell’autolimitazione che le parti che lo hanno sottoscritto si sono imposte: non c’è quindi una efficacia (dell’accordo) subordinata alla conoscibilità conseguita per mezzo della pubblicazione», G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 72.

¹²⁸ F. TRIMARCHI, voce *Parere*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 3.

¹²⁹ «Dai pareri in senso proprio vanno concettualmente differenziati i pareri-nota, atti di apprezzamento, per lo più esprimenti l’interpretazione di una norma o il punto di vista di un qualsiasi organo o ente, resi indipendentemente da un’apposita investitura legislativa e su richiesta di altra figura soggettiva o d’iniziativa propria», V. PARISIO sulla nozione e sulle distinzioni di “parere”, voce *Parere*, in *Diz. di dir. amm.*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, p. 490.

¹³⁰ F. TRIMARCHI, *op. cit.*, p. 1.

¹³¹ V. PARISIO, *op. cit.*, p. 492.

¹³² V. PARISIO, *op. cit.*, p. 492.

Con riguardo ai raccordi in esame, pare più agevole riferirsi a quest'ultima tipologia di pareri, in quanto ci si trova in un campo non propriamente e/o esclusivamente amministrativo.

I pareri, nel caso dei raccordi interistituzionali (come quelli che avvengono in Conferenza), possono essere – per quanto concerne il merito – positivi/favorevoli o negativi e anche condizionati¹³³.

Alle classificazioni sopra descritte, si deve però aggiungere la più conosciuta «tripartizione dei pareri in “facoltativi”, “obbligatori” e “vincolanti” »¹³⁴. A proposito della vincolabilità, poi, si distingue ulteriormente tra pareri “non vincolanti”, “parzialmente vincolanti” e “vincolanti”¹³⁵.

La funzione consultiva presenta indubbiamente aspetti positivi perché contribuisce, attraverso la valutazione degli interessi, a determinare i contenuti del provvedimento dell'amministrazione¹³⁶.

Con riferimento al sistema delle autonomie, essa rappresenta – a seguito della riforma costituzionale del 2001 – sempre più uno strumento di valore, «anche se la sua incidenza, a causa della sua inefficacia vincolante, rimane ovviamente relativa»¹³⁷.

La funzione consultiva è considerata, sul finire degli anni Ottanta, «la via maestra del raccordo/collaborazione paritaria tra regioni e Governo»¹³⁸, poiché attraverso lo strumento del “parere” risulta possibile alle regioni dialogare con il Governo¹³⁹, anche per il tramite delle “osservazioni” o “raccomandazioni”, presentate dalle stesse, che a volte accompagnano i pareri favorevolmente resi¹⁴⁰.

¹³³ «Un parere positivo, ancorché condizionato, lascia intendere una valutazione sostanzialmente favorevole seppure inficiata da alcuni essenziali aspetti di cui si chiede la modifica che, se non accolti, determinano il mutamento del giudizio positivo in negativo. All'opposto, il parere negativo condizionato lascia intendere una valutazione sostanzialmente non positiva che però può essere mutata a seguito dell'accoglimento di talune essenziali richieste delle regioni», G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 37.

¹³⁴ Si veda sul punto F. TRIMARCHI, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹³⁵ Richiamando P. Virga, F. TRIMARCHI aggiunge: «Si tratterebbe di un'ulteriore distinzione nella categoria dei pareri “obbligatori” ma, in realtà, la non vincolabilità sarebbe una caratteristica di entrambe le prime due categorie di pareri, anche se, si dice, questa ulteriore specificazione si attaglierebbe più ai pareri “obbligatori”, dato che soltanto per essi vi sarebbe obbligo di motivazione nelle ipotesi nelle quali l'organo attivo intenda non seguire il parere», *op. cit.*, p. 3.

¹³⁶ F. TRIMARCHI, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁷ S. BUDELLI richiama tuttavia la diversa opinione di I. Ruggiu: «quelli che giuridicamente appaiono pareri e intese deboli, si sono trasformati in atti “fortissimi” a dimostrazione di come anche le funzioni consultive possano assicurare un'efficace partecipazione», *op. cit.*, p. 139.

¹³⁸ Con riferimento alla legge n. 400 del 1988 e richiamando M.G. La Falce, G. CARPANI, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹³⁹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁰ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni...*, *op. cit.*, p. 39.

1.3 Il "consenso" per l'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi tra tipicità e prassi

Mentre, in passato, i rapporti tra lo Stato e le autonomie si incentravano sulla separazione delle competenze ed erano inclini alla competitività¹⁴¹, dopo l'approvazione delle modifiche al Titolo V della Costituzione¹⁴², invece, si è avuto modo di verificare un nuovo protagonismo delle Regioni, manifestato mediante una cospicua produzione di accordi e intese con lo Stato, anche – da ultimo – al fine di contrastare nel modo migliore la crisi economica¹⁴³.

Lo sviluppo dell'autonomia regionale e locale ha, infatti, consolidato «l'idea per cui 'man mano che le autonomie si rafforzano, le esigenze di garantire meccanismi di raccordo tra i livelli di governo aumentano'»¹⁴⁴.

I moduli di raccordo sono stati previsti e, comunque, utilizzati necessariamente per esercitare le pubbliche funzioni, così come redistribuite dopo la riforma del 2001¹⁴⁵.

Si è detto, peraltro, che «il ricorso al principio di leale collaborazione assume un ruolo decisivo ... quando vi sia il coinvolgimento delle cd. competenze esclusive statali finalistiche, che per loro natura sono idonee a comprimere competenze regionali di tipo concorrente o residuale»¹⁴⁶. In tale contesto, infatti, gli strumenti collaborativi consentono alle autonomie di potere partecipare alle scelte decisionali centrali che, comunque, incidono sui loro territori.

Con riferimento al potere legislativo, si è sottolineato, in particolare, come «un simile modo di procedere per esercitare funzioni legislative statali e regionali presenta l'indubbio vantaggio, rispetto alla tradizionale legge quadro, emanata dal Parlamento nazionale, di mettere in rapporto i legislatori dei due livelli di governo creando una trama preventiva di relazioni politiche e tecniche che faccia da presupposto per una azione congiunta efficace e, pur nell'endemica lentezza dei nostri processi legislativi, tempestiva»¹⁴⁷.

Preliminarmente e in via di principio, si deve però dire che il potere legislativo non può subire limiti o vincoli da fonti "pattizie", in quanto esso è libero; per

¹⁴¹ G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2009, p. 559.

¹⁴² Con legge costituzionale n. 3 del 2001.

¹⁴³ L. VIOLINI, *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 197.

¹⁴⁴ A. GENTILINI, richiamando Borzì, *Regioni ed enti locali territoriali*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 291-292.

¹⁴⁵ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, a cura di G. Carpani e A. Siniscalchi, Roma, Gangemi editore, 2013, p. 14.

¹⁴⁶ L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 510.

¹⁴⁷ L. VIOLINI, *Differenziare per accordo...*, *op. cit.*, p. 198.

chiarire meglio, l'assetto policentrico delineato dal legislatore costituzionale del 2001 risulta "paritariamente" assoggettato «ai limiti e ai vincoli indicati in Costituzione»¹⁴⁸.

Il "consenso" tra le istituzioni è stato, quindi, ricercato su due fronti: per l'esercizio dei poteri legislativi e per quello dei poteri amministrativi.

Con riguardo a questa importante distinzione e ad ulteriori sottodistinzioni (si pensi alla natura "preventiva" o "successiva" dell'intesa o, ancora, al suo carattere "forte" o "debole"), sono emerse, per opera della Corte costituzionale, diverse «ricadute ordinamentali»¹⁴⁹ e, sul punto, anche l'attenzione della dottrina non è venuta meno¹⁵⁰.

Si è osservato, in generale, che la partecipazione regionale al processo legislativo statale «"si arresta sulla soglia" di un'attività che non può andare oltre la consulenza', in modo da lasciare intatta la discrezionalità del Parlamento»¹⁵¹ e che le procedure di leale collaborazione possono instaurarsi nei procedimenti legislativi «solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente od indirettamente, dalla Costituzione (tra le molte, sentt. n. 196 del 2004 e n. 437 del 2001)»¹⁵².

Lo strumento di raccordo potrebbe, quindi, vincolare la legge «attraverso un'espressa modifica costituzionale del procedimento di produzione delle fonti normative»¹⁵³, in quanto solo la sua previsione costituzionale legittima il "particolare" *iter* di produzione normativa.

In quest'ultimo caso ci si riferisce, ad esempio, alle intese previste in Costituzione¹⁵⁴.

¹⁴⁸ 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. 962. In merito anche G. FALCON: «In generale, può dirsi ovvio che vincoli al legislatore sul piano del diritto interno dello Stato non possono derivare da convenzioni o accordi di nessun genere, se apposite norme costituzionali non lo dispongono, per ipotesi più o meno precisamente determinate: in assenza delle quali, il legislatore rimane perfettamente libero», voce *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 5.

¹⁴⁹ Sul punto è stato, inoltre, precisato che il quadro che viene fuori dalle pronunce della Consulta non consente «di giungere a conclusioni unitarie», A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 257.

¹⁵⁰ A. CARMINATI, *op. cit.*, p. 257 e 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, p. 696.

¹⁵¹ A. CARMINATI, richiamando G. Carpani, *op. cit.*, p. 259.

¹⁵² L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 509.

¹⁵³ F. BENELLI, C. MAINARDIS, con riferimento al pensiero di P. Caretti, *op. cit.*, pp. 968-969.

¹⁵⁴ Si veda, in particolare, l'art. 116 Cost. (ultimo periodo), relativo all'attribuzione di specifiche forme di autonomia ad altre Regioni: «La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Pertanto, i raccordi prelegislativi, fermo restando le condizioni sopra esposte, non possono mai «condizionare giuridicamente il procedimento legislativo» potendo essi produrre effetti, semmai, soltanto su un piano politico¹⁵⁵.

Per quanto concerne i tempi nei quali si instaura il meccanismo di raccordo, si può ben dire che è, anche, a tale riguardo che si ritrova la distinzione tra esercizio della funzione legislativa (intesa "preventiva" all'adozione di una legge) ed esercizio della funzione amministrativa (intesa "successiva" all'adozione di una legge).

Anche se – come si è detto – l'anticipazione del momento concertativo tra i livelli di governo, laddove non previsto in Costituzione, non vincola giuridicamente il potere normativo, è stato comunque sottolineato come tale anticipazione «risponderebbe pienamente al principio di buon andamento ed economicità del procedimento ai sensi dell'art. 97 Cost.»¹⁵⁶.

Il buon andamento «in senso relazionale» tra i diversi enti territoriali è stato prospettato, in dottrina, da Sepe (1975) e Andreani (1979) e si può dire che, in seguito, esso ha facilitato l'elaborazione giurisprudenziale e costituzionale (art. 120 Cost.) del principio di leale collaborazione¹⁵⁷.

Il raccordo tra enti per l'esercizio di funzioni amministrative trova, invece, una disciplina generale nell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, che non può però considerarsi univoca¹⁵⁸.

In Italia, a cominciare dagli anni '90, si è assistito alla crisi dell'esercizio autoritativo ed unilaterale delle pubbliche funzioni e alla consequenziale origine di «un nuovo modello di esercizio della potestà amministrativa che trova applicazione con la denominazione di amministrazione cd. "consensuale" nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e con quella di "amministrazione contrattata" tra amministrazione e privati»¹⁵⁹.

Infatti, si è andato consolidando, nel tempo, un orientamento politico (prima che giuridico) "*panprivatistico*", tendente ad affermare la preminenza del diritto privato nello svolgimento delle funzioni amministrative¹⁶⁰.

¹⁵⁵ F. BENELLI, C. MAINARDIS, anche riferendosi a P. Caretti «... tali strumenti non sono in grado, infatti, di condizionare tale procedimento dal punto di vista formale (...) e tanto meno sostanziale», *op. cit.*, p. 970.

¹⁵⁶ F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, p. 967.

¹⁵⁷ M.R. SPASIANO, *op. cit.*, pp. 131-132.

¹⁵⁸ *cfr.* F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008, p. 557 e ss.

¹⁵⁹ In particolare, per quanto qui trattato, «attraverso il modello dell'amministrazione cd. "consensuale" i pubblici poteri si accordano sulle modalità di programmazione e di esecuzione di interventi, attraverso accordi di programma, strumenti che consentono una rapida conclusione di procedimenti i quali, diversamente, richiederebbero l'espletamento di più subprocedimenti volti a ponderare i diversi interessi pubblici concorrenti nella fattispecie», M. VALLERGA, *Accordi ed attività consensuale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2012, p. 2.

¹⁶⁰ *Cfr.* V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, n. 2/2003, p. 222.

In dottrina, si è detto anche che gli atti autoritativi e quelli consensuali «sono meri strumenti giuridici», il cui esame va effettuato in maniera oggettiva, «in relazione alla loro rispondenza alle finalità che all'amministrazione viene chiesto di raggiungere, tenendo conto dello statuto dell'azione amministrativa, che trae i suoi fondamenti dalla Costituzione»¹⁶¹.

In ogni caso, qualora l'amministrazione adotti un atto consensuale (necessario o eventuale che sia), essa esercita sempre un potere amministrativo¹⁶².

Gli accordi amministrativi assicurano le diverse esigenze di coordinamento, tenuto conto della presenza nell'ordinamento del pluralismo amministrativo¹⁶³. Essi consentono, quindi, «la sistemazione su un piano paritario e negoziale degli interessi pubblici»; sono procedimentalizzati e «finalizzati al coordinamento di attività di interesse comune»¹⁶⁴, ma la valutazione sull'*an* e sul *quomodo* dell'accordo è tuttavia rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni¹⁶⁵.

L'obiettivo finale che, mediante il "consenso", si intende conseguire è quello di «superare la frammentazione degli interessi e delle competenze»¹⁶⁶.

Di rilievo fondamentale è stata poi, in giurisprudenza, la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, che ha affermato il carattere consensuale e dinamico del principio di sussidiarietà¹⁶⁷.

La Consulta, nello specifico, ha affermato che: «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹⁶⁸.

L'uso del principio di leale collaborazione per "negoziare" le competenze è certamente una importante novità, introdotta dal giudice delle leggi alla luce della equiordinazione tra Enti disposta dal nuovo art. 114 Cost.¹⁶⁹.

Mettere in pratica la "leale collaborazione" vuol dire, inoltre, ridurre le ipotesi di conflitto tra i livelli di governo. Una volta raggiunto l'accordo, infatti, «si annulla (o si riduce drasticamente) l'evenienza di futuro contenzioso»¹⁷⁰.

¹⁶¹ F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, n. 3/2002, pp. 431-432.

¹⁶² «Si tratta sempre, autoritativo o non autoritativo che sia, di potere (precettivo) soggetto allo statuto tipico dell'azione amministrativa», F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, *op. cit.*, p. 452.

¹⁶³ F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, *op. cit.*, p. 563.

¹⁶⁴ F.G. SCOCA, richiamando sul punto anche F. Merusi, *Accordi e semplificazione*, *op. cit.*, p. 564.

¹⁶⁵ «all'insegna di una "straordinaria libertà"» F.G. SCOCA, riferendosi a R. Ferrara, *Accordi e semplificazione*, *op. cit.*, p. 565.

¹⁶⁶ F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, *op. cit.*, p. 566.

¹⁶⁷ L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze...*, *op. cit.*, p. 889.

¹⁶⁸ Corte cost., sent. n. 303/2003.

¹⁶⁹ F. BENELLI, C. MAINARDIS, *op. cit.*, p. 964.

Autorevoli studiosi hanno, infine, ricordato come la Corte costituzionale abbia «contribuito con autorevolezza e determinazione (pur se non con pari costanza e coerenza ...) all'affermazione di moduli cooperativi e dinamici nelle relazioni tra i vari livelli di governo e, particolarmente, nei rapporti (anche legislativi) tra Stato e Regioni»¹⁷¹.

Gli strumenti di collaborazione si sono, infatti, diffusi più per prassi (non solo giurisprudenziale)¹⁷² che per tipizzazioni del legislatore, ed è la collocazione della loro "essenziale" disciplina normativa, «in un quadro costituzionale oggi profondamente mutato», che preoccupa maggiormente gli studiosi del tema, i quali da tempo auspicano una presa di posizione del legislatore, anche alla luce delle importanti pronunce della Corte costituzionale, affinché siano finalmente superate le fasi di transizione e di supplenza e, al contempo, sia razionalizzato il sistema relazionale tra le istituzioni¹⁷³.

1.4 *La natura della "negoziiazione" delle competenze nello Stato multilivello: una indagine necessaria*

La presenza nell'ordinamento di una moltitudine di strumenti di raccordo induce necessariamente ad esaminarne natura ed effetti, al fine di potere verificare pregi e difetti di una diffusa "contrattazione" delle competenze tra livelli di governo, priva, non di rado, di riferimenti normativi.

La disciplina normativa sui moduli consensuali è, oggi più che mai, scarna e inappropriata, soprattutto se la si raffronta con il sistema della autonomie venuto fuori dalle modifiche costituzionali del 2001 e, ora, (semberebbe) di nuovo oggetto di possibile riforma¹⁷⁴.

¹⁷⁰ A. GENTILINI, *op. cit.*, p. 292.

¹⁷¹ Così si esprime L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze...*, *op. cit.*, p. 895.

¹⁷² «Più precisamente, negli ultimi dieci anni circa si è consolidata una diffusa prassi di "mediazione", anzi di "contrattazione" o "negoziiazione", fra Governo e Regioni, in particolare sul delicatissimo terreno della produzione legislativa regionale», A. SPADARO, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷³ Con riferimento alle importanti decisioni prese dalla Consulta, in ordine alla ricerca di condizioni e procedure per la collaborazione tra livelli di governo, L. VANDELLI si domanda: «... se questo sforzo sia sufficiente o, meglio, possa esserlo, in un Paese che ha sviluppato un sistema di competenze frastagliato, ridondante e confuso, e contrassegnato da una collaborazione che talora si presenta pervasiva e paralizzante, talora inefficace e marginale, sempre incerta e legata a variabili che mutano con grande mutevolezza, a seconda dei settori interessati, delle fasi politiche, degli atteggiamenti adottati da singoli attori istituzionali», *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze...*, *op. cit.*, p. 895.

¹⁷⁴ Si veda il disegno di legge costituzionale, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione", approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014.

Indagare sulla natura della "negoziazione" delle competenze, sul "perché" e sul "come" la stessa venga svolta dalle istituzioni non è semplice. Sono numerose, infatti, le difficoltà che si presentano: dalle più incerte e discutibili prassi collaborative ai procedimenti, spesso macchinosi e forieri di ostacoli, tipizzati dal legislatore.

Tuttavia, tentare di meglio identificare e di razionalizzare i raccordi intergovernativi può risultare utile, anche in un assetto costituzionale possibile di mutamenti, come quello italiano, sul quale ancora oggi si discute.

La recente dottrina ha evidenziato come gli strumenti di leale collaborazione «specialmente quando si tratta di svolgimenti procedimentali obbligatori, costituiscono fondamentalmente meccanismi procedimentali che il sistema, talvolta con un certo sforzo di creatività, escogita per mettere a disposizione dei decisori politici un assetto sostenibile di suddivisione delle competenze, normative o anche soltanto amministrative ... »¹⁷⁵.

In generale, questa parte della dottrina, pur tenendo in dovuta considerazione le disposizioni normative e le pronunce della Consulta sui caratteri e sulle distinzioni dei moduli consensuali, ha abbracciato l'idea che tutti gli atti che non hanno una natura meramente consultiva devono ritenersi vincolanti, «sia che si tratti di accordo, sia che si tratti di intesa»¹⁷⁶. Distinguendo tra intesa e parere, si è infatti sostenuto che «appiattare il regime di efficacia di un assunto raccordo pattizio su quella, come si è visto pacificamente non vincolante, del parere ... non renderebbe ragione della sua preferenza rispetto al parere, istituto che, per di più, costituisce soluzione più tradizionale e più semplice, e che quindi è ragionevole ritenere sia scartata solo da un legislatore che presupponga di ottenere effetti diversi mediante la previsione dell'intesa»¹⁷⁷.

Con riferimento alle modalità di "contrattazione", è noto come la Costituzione non preveda «alcuna formale attività di contrattazione/mediazione fra Stato e Regione»¹⁷⁸; pertanto, la stessa attività risulta affidata alla prassi, consistente spesso in scambi di informazioni e di documenti, in "tavoli tecnici" di confronto Stato-Regioni, «il cui scopo sembra nobile, ma di cui non v'è traccia nelle fonti costituzionali»¹⁷⁹.

¹⁷⁵ «La leale collaborazione è più un *modus operandi*, una tecnica di azione, che un criterio di ripartizione delle competenze [...]; uno strumento, insomma, di ‘smussamento’ delle competenze, operazione necessaria all’‘incastonamento finale’ tra le singole competenze», M. MAZZARELLA, richiamando L. Arcidiacono e G. Ferro, *Collaborare per l'ambiente*, *op. cit.*, pp. 197-198.

¹⁷⁶ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, *op. cit.*, p. 198.

¹⁷⁷ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, *op. cit.*, p. 200.

¹⁷⁸ A. SPADARO, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁹ A. SPADARO, *op. cit.*, p. 7.

La prassi della "negoziiazione" delle competenze è stata, di recente, molto criticata, soprattutto perché considerata lesiva, a lungo andare, dell'autonomia regionale¹⁸⁰.

Si è affermato, infatti, che dalla contrattazione non ne è derivata una considerevole utilità per le Regioni, le quali sono state ritenute, per tale motivo, la «parte debole del rapporto transattivo»¹⁸¹.

Un'altra importante considerazione sui raccordi è stata fatta con riferimento alla forma e alla struttura del Governo e, in particolare, alla possibile presenza di un Governo e di un *Premier* deboli, i quali difficilmente sarebbero in grado di superare gli ostacoli che possono sorgere nei rapporti tra Stato e autonomie¹⁸².

Paradossalmente, è stato al riguardo osservato che, tanto più i moduli consensuali risultano forti sul piano politico, quanto più il ruolo del Governo e, al suo interno, del *Premier*, è destinato a rafforzarsi¹⁸³.

¹⁸⁰ A. SPADARO, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸¹ A. SPADARO, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸² G. PUCCINI, *op. cit.*, p. 64.

¹⁸³ G. PUCCINI, *op. cit.*, p. 65.

2. Accordi, intese ed altri atti nel quadro del "sistema delle Conferenze"

2.1 *La composizione degli interessi pubblici nelle Conferenze: istituzione e loro evoluzione*

L'istituzione di organismi collegiali, quali le Conferenze, negli Stati territorialmente composti trova fondamento in simili ragioni storiche, sociali, economiche e giuridiche¹⁸⁴.

Gli organismi collegiali sono costituiti da rappresentanti dell'ente centrale (Federazione, Stato) e da quelli degli enti periferici (Stati membri, *Lander*, Regioni) ed hanno funzioni deliberative o consultive su questioni di interesse comune¹⁸⁵.

In particolare, si è evidenziato che negli ordinamenti federali, con l'istituzione di questi organismi, è avvenuto «il passaggio dal federalismo c.d. duale, di stampo ottocentesco, a moduli organizzativi fondati sulla cooperazione, quindi sull'integrazione e sull'unità, propri dello Stato sociale e interventista del Novecento»¹⁸⁶.

In Italia, nell'arco di un decennio, si è realizzata una trasformazione analoga con la formazione del c.d. sistema delle Conferenze¹⁸⁷.

Le Conferenze consentono agli Esecutivi una cooperazione, tendenzialmente paritaria¹⁸⁸.

Esse rappresentano le sedi «in cui si realizza la concertazione intergovernativa tra Stato, Regioni ed autonomie locali, nelle materie di comune interesse e in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione»¹⁸⁹.

Trattasi, dunque, di un luogo in cui si compongono, nel rispetto della leale collaborazione, i diversi interessi pubblici.

Il principio di leale collaborazione si realizza in Conferenza sia nell'ambito dell'attività amministrativa che in quello della legislazione¹⁹⁰.

Il sistema delle Conferenze ha avuto un'evoluzione storica in linea con lo sviluppo dell'ordinamento regionale; esso ha così assunto un rilievo, nel tempo, sempre maggiore¹⁹¹.

¹⁸⁴ R. BIFULCO, voce *Conferenza Stato-Regioni*, in *Diz. dir. pubb.*, p. 1229.

¹⁸⁵ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1229.

¹⁸⁶ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1229.

¹⁸⁷ R. BIFULCO, richiamando P. Caretti e F. Pizzetti, *op. cit.*, p. 1229.

¹⁸⁸ G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 19/2009, p. 5.

¹⁸⁹ A. BONESSO, *Il sistema delle conferenze: elementi di criticità dei profili funzionali ed organizzativi*, in *Il diritto della regione*, n. 4, 2010, p. 19.

¹⁹⁰ G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato...*, *op. cit.*, p. 5.

Alcuni studiosi hanno osservato, inoltre, come il sistema delle Conferenze «sia divenuto centrale nell'architettura istituzionale dei rapporti tra Stato e regioni» anche per la «frequenza con cui il contenzioso costituzionale più recente richiama ciò che avviene nella Conferenza Stato-regione e nella Conferenza unificata»¹⁹².

La riforma del Titolo V ha, in seguito, costituito il più grande «banco di prova»¹⁹³ per il sistema delle Conferenze. Esse, ancora oggi, rappresentano l'unica sede di incontro e di concertazione tra le diverse istituzioni¹⁹⁴.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 è stato criticamente affermato però che «il sistema delle Conferenze ha giocato il proprio ruolo principale non più per aprire le competenze statali alla partecipazione regionale, ma – al contrario – per assicurare la supremazia dello Stato, in campi in cui la revisione del Titolo V aveva previsto la competenza esclusiva o concorrente delle Regioni»¹⁹⁵.

A tal riguardo, l'incremento degli accordi in Conferenza (*ex art. 4 del d.lgs. n. 281/97*) è stato considerato il modo per condizionare, a "favore" dello Stato, le funzioni legislative e amministrative delle Regioni¹⁹⁶.

In dottrina si è detto anche che «il nuovo titolo V pone il problema dell'accresciuto ruolo della Conferenza (secondo l'intuizione di Azzena) e dell'inadeguatezza della normativa vigente in materia rispetto al nuovo assetto dei poteri statali e regionali»¹⁹⁷.

Per tale motivo si è spesso discusso di una riforma legislativa delle Conferenze, in alternativa alla previsione di una sede di rappresentanza "al centro", nel nostro ordinamento, degli interessi territoriali¹⁹⁸.

La Corte costituzionale ha, peraltro, ricordato che «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei

¹⁹¹ Così G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione*, in *Governare le autonomie nella transizione federale. Orientamenti - Guida Operativa - Raccolta normativa* (a cura di V. Antonelli, E. D'Aristotile, C. Paolini), Pescara, CEL editrice, 2012, p. 257.

¹⁹² Sul punto, R. BIN, che aggiunge: «Tuttavia la natura ambigua delle Conferenze e l'estrema informalità delle procedure decisionali in esse seguite pregiudicano l'affermazione di un ruolo preciso di questi organi e la piena efficacia delle loro deliberazioni», *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4184.

¹⁹³ L'espressione è di M. MAZZARELLA, *L'"arcipelago" delle Conferenze, dieci anni dopo la Riforma del Titolo V e all'apertura del "cantiere" del federalismo fiscale*, in *Astrid*, p. 1.

¹⁹⁴ E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, p. 544.

¹⁹⁵ S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 16-17.

¹⁹⁶ S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti ...*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹⁷ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 9.

¹⁹⁸ Sul punto, C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010, pp. 93 e ss.

procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 [...] il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale é costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce 'una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione' (sentenza n. 31 del 2006)»¹⁹⁹.

La Conferenza Stato-Regioni è il primo organismo collegiale ad essere stato istituito –dapprima in via amministrativa, «quale sede di collegamento dello Stato con le Regioni» (d.P.C.M. 12 ottobre 1983)²⁰⁰ – nell'ordinamento, le cui funzioni, in prevalenza consultive e informative²⁰¹, sono state disciplinate dal legislatore, per la prima volta, con l'art. 12 della legge n. 400 del 1988²⁰².

Il fine era quello di creare una sede di confronto fra Stato e Regioni «per consentire così a quest'ultime di partecipare all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento»²⁰³.

La Conferenza Stato-Regioni è incardinata presso la Presidenza del Consiglio ed è composta dai rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Dopo un riordino ed un ampliamento delle sue funzioni, attuato con il d.lgs. n. 418 del 1989²⁰⁴, si è avuto modo di rilevare (dagli anni '90²⁰⁵) un progressivo

¹⁹⁹ Corte cost., sent. n. 401/2007. Secondo G. CARPANI, «il meccanismo è visualizzabile come una sorta di "surrogato" dell'effetto tipico delle Camere delle autonomie negli ordinamenti che le prevedono. Il contenuto di atti formalmente imputabili allo Stato è elaborato con il contributo delle autonomie mediante svolgimenti infraprocedimentali che hanno luogo, mancando nel nostro ordinamento l'operatività della collaborazione in sede parlamentare (art. 11 della l.c. n. 3 del 2001), nel sistema delle Conferenze», *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 259.

²⁰⁰ Cfr. A. BONESSO, *op. cit.*, p. 20.

²⁰¹ Il d.P.C.M. 12 ottobre del 1983, relativamente alle funzioni attribuite alla Conferenza, prevedeva «di acquisire, in apposita sede collegiale, completa e formale conoscenza delle esigenze delle Regioni e delle Province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale (con le esclusioni per la politica estera, la difesa, la sicurezza e la giustizia), nonché a fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali», S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 40-41.

²⁰² In particolare, sono attribuite alla Conferenza funzioni di «informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia», così A. BONESSO, *op. cit.*, p. 20.

²⁰³ E. CATELANI, *op. cit.*, p. 545.

²⁰⁴ Con tale decreto del 1989, «la Conferenza non rispondeva più alla sola esigenza di "coordinamento organico" e, quindi, ad una semplice acquisizione delle istanze regionali da parte del Governo, ma, intervenendo nel procedimento di predisposizione degli atti di quest'ultimo (nella forma del parere o delle intese), tentava di immettersi nella formazione degli atti di indirizzo politico generale (con esclusione delle materie di politica estera, giustizia e difesa) e cominciava ad assumere un ruolo di concertazione, configurandosi come una vera e propria sede di raccordo e cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome», S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 47-48.

²⁰⁵ La Conferenza, infatti, «agli inizi degli anni '90 diventa a pieno titolo strumento di raccordo tra Stato e Regioni, legittimato non solo a partecipare, attraverso l'espressione di pareri ed il perfezionamento di

rafforzamento della stessa, ad opera del Parlamento, il quale ha reso la Conferenza «il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta dell'attività delle Regioni e di indirizzo dell'attività amministrativa regionale»²⁰⁶.

La Conferenza Stato-Regioni, a seguito di tale evoluzione, prova a diventare lo strumento "paritario", «in cui si dovrebbe realizzare il coordinamento effettivo delle reciproche funzioni»²⁰⁷

Le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni sono, tuttora, previste nel d.lgs. n. 281 del 1997, attuativo della legge "Bassanini" n. 59/97²⁰⁸, che delinea, tra l'altro, un sistema di più Conferenze, poiché alla più antica Conferenza Stato-Regioni (1983) si devono aggiungere la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (esistente dal 1996) e, da ultimo, la Conferenza unificata, che è stata istituita come unione delle prime due Conferenze²⁰⁹, «per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane»²¹⁰.

La Corte costituzionale ha però affermato che il d.lgs. n. 281/97 non contiene una disciplina esaustiva dell'organo, poiché tale decreto legislativo disciplina «le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, "ferme restando le competenze ad

intese, ai processi decisionali, ma anche, in alcuni casi, a stabilire direttamente criteri generali e programmatici di attuazione di talune normative primarie, fino a giungere all'attribuzione di competenze proprie ed esclusive», S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 68.

²⁰⁶ Alla Conferenza, pertanto, non vengono più attribuite soltanto funzioni consultive, A. BONESSO, *op. cit.*, pp. 20-21.

²⁰⁷ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 48.

²⁰⁸ «Il Governo è delegato ad emanare, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi: a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunità montane (...)», art. 9 della legge n. 59/97.

²⁰⁹ Con riferimento alla Conferenza unificata, è stato osservato come essa possa essere considerata sia come organo autonomo che come «un *modus operandi* squisitamente procedimentale, nel senso che si configuri come una sede in cui vengono assunte contestualmente determinazioni che restano separate e quindi imputabili, dal punto di vista strettamente organico (ché l'imputazione ad un soggetto piuttosto che ad un altro costituisce diverso aspetto problematico), singolarmente a ciascuno dei due organi (la Conferenza Stato-regioni e la Stato-città) che la compongono», A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. Diritto, agg.*, p. 439.

²¹⁰ Art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281/97.

essa attribuite", nonché la sua unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-città (art.1)»²¹¹.

Con la nascita della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si è intesa rafforzare l'attività di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, ma è stato anche osservato come, invero, si sia voluto «creare un contraltare alla Conferenza Stato-Regioni, che consentisse agli enti locali un diretto raccordo con lo Stato centrale, saltando l'intermediazione delle Regioni»²¹².

La Conferenza unificata fu, invece, istituzionalizzata, come terzo organismo, per consentire il confronto su argomenti di interesse comune alle altre due Conferenze (Stato-Regioni e Stato-città ed autonomie locali)²¹³.

Non si può, infine, non menzionare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome²¹⁴ (non ricompresa però nel sistema delle Conferenze), che svolge la preziosa attività di raccordo tra le Regioni e tra queste e le autonomie locali e, più specificamente, di preparare «i documenti che poi, nella loro versione definitiva, vengono presentati e illustrati al Governo nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata»²¹⁵.

La Conferenza delle regioni e delle Province autonome è formata dai Presidenti delle stesse, per un totale di 22 componenti, e sin dagli anni '80 è stata una sede importante di raccordo interregionale²¹⁶.

Le principali attività della Conferenza sono volte a raggiungere posizioni comuni, a predisporre basi di intesa e schemi di pareri, a indicare rappresentanti delle regioni nei comitati, nelle commissioni o nei consigli di amministrazione, a individuare le delegazioni per incontri e gruppi di lavoro²¹⁷.

Le attività svolte in Conferenza delle regioni e delle Province autonome sono molto importanti perché «gran parte del lavoro di raccordo fra Stato e Regioni avviene in fase istruttoria e le soluzioni raggiunte in questa sede difficilmente

²¹¹ Corte cost., sent. n. 408/1998.

²¹² S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 76-77.

²¹³ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 89.

²¹⁴ In precedenza denominata "Conferenza dei Presidenti delle Regioni", la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome «rappresenta la sede ufficiale della interlocuzione interregionale ed è composta da tutte le Regioni, senza distinzione fra Statuti ordinari o speciali, e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Essa ha il compito di preparare schemi di pareri e basi comuni di intesa; determinare posizioni comuni nelle materie di competenza delle Regioni o sulle questioni di loro interesse; proporre rappresentanti in consigli di amministrazione, comitati, commissioni e scegliere delegazioni che intervengano nel corso di incontri, audizioni, gruppi di lavoro e organi tecnici; predisporre documenti e proposte da presentare al Parlamento, al Governo e ad altri organismi nazionali, ma anche comunitari.», *cfr.* A. BONESSO, *op. cit.*, p. 22.

²¹⁵ *Cfr.* A. BONESSO, *op. cit.*, p. 21.

²¹⁶ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 49.

²¹⁷ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 49.

vengono mutate dall'organo collegiale per il quale l'istruttoria viene compiuta»²¹⁸.

La Conferenza ha al suo interno diverse aree di coordinamento suddivise per materia. Ciascuna area è coordinata, a turno, da una regione o provincia autonoma, i cui funzionari assicurano il raccordo a livello tecnico²¹⁹.

2.2 *Il funzionamento delle Conferenze: limiti e proposte di riforma*

I componenti della Conferenza Stato-Regioni sono 23: in particolare, ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiede²²⁰, salvo delega al Ministro per gli affari regionali, i Presidenti delle giunte regionali e quelli delle due Province autonome di Trento e Bolzano²²¹.

Possono essere invitati, inoltre, i ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno ed i rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici²²².

I Presidenti delle Regioni o delle Province autonome, per prassi, possono farsi rappresentare dai Vice-presidenti o dagli assessori²²³.

Allo stesso modo i ministri invitati alle sedute possono essere rappresentati da un sottosegretario²²⁴.

Le critiche che sono state mosse alla "composizione" della Conferenza riguardano la rappresentatività, «in quanto la rappresentanza regionale non

²¹⁸ Cfr. G. CARPANI, richiamando A. Azzena, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 53.

²¹⁹ «I tecnici della regione coordinatrice si preoccupano, in sostanza, di acquisire l'avviso dei "colleghi" delle rimanenti regioni e di coordinarne l'attività in vista di approfondire i provvedimenti su cui la Conferenza delle regioni era chiamata a esprimersi e di cercare di elaborare – pur sempre a livello tecnico e salvo condivisione del livello "politico" degli esiti da parte del gruppo di regioni che appartengono all'area – una posizione comune», G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 51.

²²⁰ Già nella l. n. 400/1988 fu privilegiato in Conferenza «il ruolo di propulsione e coordinamento svolto dal Presidente del Consiglio, il quale la presiede, la convoca, invita i Ministri interessati e riferisce alla Commissione bicamerale per le questioni regionali». L'obiettivo era quello «di superare il "sezionalismo" caratterizzante le relazioni fino ad allora instauratesi tra i singoli ministri e gli assessori regionali. Il Presidente, infatti, in questo modo avrebbe potuto verificare, in sede di Conferenza, la praticabilità di una determinata linea politica, rafforzandone così l'autorevolezza nei confronti delle Regioni e dei Ministri competenti, al fine di una sua più agevole e sicura attuazione», in tal senso S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 45-46.

²²¹ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 261.

²²² Anche «il ministro titolare del provvedimento o il responsabile della definizione della questione in esame, benché non faccia parte del collegio, è di regola invitato alla seduta dall'atto di convocazione e concorre a determinare la posizione statale», G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 261.

²²³ «La presenza in seduta dà implicitamente conto dell'intervenuta delega, che quindi non è da formalizzare per iscritto», G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 261.

²²⁴ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 261.

sarebbe commisurata alla popolazione di ciascuna Regione»²²⁵ e la equiparazione tra i membri statali e quelli regionali²²⁶.

Entrambe le critiche sono state però contrastate da coloro che hanno sottolineato, tra l'altro, che la Conferenza è un «organismo destinato a svolgere un'azione di supporto, e non di esautoramento, rispetto al Parlamento»²²⁷ e da quelli che – con riguardo all'equiparazione tra i rappresentati statali e regionali – hanno rilevato come maggior rilievo deve essere dato alle «modalità di computo delle rispettive volontà (in particolare di quella regionale)»²²⁸, più che alla composizione delle singole rappresentanze in Conferenza.

Dalla disciplina che regola il funzionamento della Conferenza emerge una prevalenza della componente statale²²⁹.

Infatti, è il Presidente del Consiglio che ha il potere di convocare la Conferenza, almeno ogni sei mesi ed in ogni altra circostanza in cui lo ritenga opportuno, «tenuto conto anche delle richieste dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome»²³⁰. Allo stesso spetta, inoltre, il compito di formare l'ordine del giorno.

Con riferimento all'organizzazione interna, la segreteria della Conferenza «opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del presidente della Conferenza stessa. Ad essa è assegnato personale dello Stato e, fino a metà dei posti in organico, da personale delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano»²³¹.

L'attività della Conferenza può riguardare decisioni di natura politica, di alta amministrazione o amministrativa²³².

Dopo avere svolto funzioni per lo più consultive, non obbligatorie né vincolanti²³³, la Conferenza vede riconosciute, dalla legislazione di settore²³⁴, una serie di nuove competenze, così come la previsione dell'obbligatorietà della funzione consultiva²³⁵.

Alcuni studiosi hanno evidenziato come la Conferenza, proprio per le competenze nel tempo acquisite, non imputabili tuttavia agli enti che vi

²²⁵ R. BIFULCO, riferendosi a G. Mor, *op. cit.*, p. 1230.

²²⁶ R. BIFULCO, richiamando A. Sandulli e F.S. Marini, *op. cit.*, p. 1230.

²²⁷ R. BIFULCO, citando A. Azzena e F.S. Marini, *op. cit.*, p. 1230.

²²⁸ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1230.

²²⁹ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1230.

²³⁰ Così R. BIFULCO, richiamando l'art. 12, comma 2, della l. n. 400/1988 e la sentenza della Corte cost. n. 263/1992, *op. cit.*, p. 1230.

²³¹ *Ex art.* 10, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

²³² R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1231.

²³³ Ci si riferisce all'art. 12, comma 5, della l. n. 400/1988.

²³⁴ Per fare qualche esempio, trattasi di materie riguardanti: le politiche agricole, alimentari e forestali; la tutela dell'ambiente; l'assistenza e i servizi sociali; l'istruzione; la protezione civile; l'assetto territoriale; i trasporti; il turismo, S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 57-58.

²³⁵ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1231.

partecipano, si è contraddistinta quale organo "adespota", estraneo agli apparati dello Stato o delle Regioni²³⁶.

Poiché non vi è stata, inoltre, una legittimazione costituzionale della Conferenza, si è identificata la stessa quale organo di "terzo livello", «sede istituzionale ('nazionale', indica la Corte) della fondamentale funzione di coordinamento amministrativo e di negoziazione politica»²³⁷

Ma è con il d.lgs. n. 281 del 1997 che vengano individuati i compiti della Conferenza Stato-Regioni.

Il decreto legislativo prevede che la Conferenza debba essere coinvolta in «tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale» (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 281/97).

Qualora vengano adottate leggi su questioni di interesse regionale, senza che sia sentita la Conferenza, vi è il rischio di avere una pronuncia di incostituzionalità per tali leggi, poiché risulterebbe violato il principio di leale collaborazione²³⁸.

La Conferenza svolge un ruolo importante anche nella formazione delle decisioni comunitarie, per quanto riguarda le materie di competenza regionale.

Essa si riunisce almeno due volte all'anno, in sessione comunitaria, al fine di «raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime» e di «esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea»²³⁹.

La Conferenza Stato-Regioni, inoltre, su richiesta dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome e col consenso del Governo, può esprimere pareri «sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee»²⁴⁰.

La Conferenza provvede ancora ad indicare i componenti regionali per la rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.

²³⁶ «In altri termini, si trattava di qualcosa di diverso e di più complesso rispetto ad un mero strumento di coordinamento burocratico», S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 68-69.

²³⁷ Per la Consulta, la Conferenza Stato-Regioni «non è 'un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome)', ma è 'la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica' fra tali soggetti», S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 69.

²³⁸ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1231. Si vedano, al riguardo, le sentenze della Corte cost. n. 88/2003, n. 162/2005 e n. 242/2005.

²³⁹ Art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 281/1997.

²⁴⁰ Art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

Le leggi n. 131 del 2003 e n. 11 del 2005 hanno successivamente incrementato le competenze della Conferenza in ambito comunitario²⁴¹.

Un rilievo generale ha assunto l'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, il quale prevede che «il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281»²⁴².

Tale disposizione è stata considerata dalla Corte costituzionale come un «nuovo schema normativo di intesa forte, a cui fare riferimento in tutti i casi in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione richieda un esercizio concordato della relativa competenza»²⁴³.

La legge n. 11 del 2005 è stata, poi, abrogata dalla legge n. 234 del 2012²⁴⁴, il cui Capo IV disciplina la "partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea" (artt. 22-27).

In particolare, oltre a quanto previsto per la partecipazione delle Regioni e degli enti locali «alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea», sono indicate due distinte sessioni europee: una riferita alla Conferenza Stato-Regioni²⁴⁵ e l'altra alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali²⁴⁶.

Per quanto riguarda la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali (nella materia di rispettiva competenza); «ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro

²⁴¹ R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1233.

²⁴² C. TUBERTINI, *op. cit.*, p. 97.

²⁴³ *Cfr.* C. TUBERTINI, *op. cit.*, p. 97.

²⁴⁴ Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

²⁴⁵ Con riguardo alla sessione europea della Conferenza Stato-Regioni: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relative all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione», art. 22, comma 1, l. n. 234/2012.

²⁴⁶ Con riguardo alla sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convoca, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali. Il Governo informa tempestivamente le Camere e la Conferenza delle regioni e delle province autonome sui risultati emersi durante tale sessione. [...]», art. 23, l. n. 234/2012.

dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'ANCI²⁴⁷, il presidente dell'UPI²⁴⁸ e il presidente dell'UNCCEM²⁴⁹. Ne fanno parte inoltre 14 sindaci designati dall'ANCI (dei quali 5 delle città metropolitane) e 6 presidenti di Provincia designati dall'UPI»²⁵⁰.

Alle riunioni possono partecipare, quali invitati senza potere di voto, altri membri del Governo, e inoltre rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è convocata almeno ogni tre mesi, e tutte le volte in cui il presidente ne ravvisi la necessità o su richiesta dei presidenti di ANCI, UPI e UNCCEM²⁵¹.

Nel silenzio della legge, è stata ritenuta applicabile la regola dell'unanimità, quale criterio di votazione²⁵².

La Conferenza unificata viene convocata dal Presidente del Consiglio e le sue attività di istruttoria e di supporto «sono svolte congiuntamente dalla segreteria della Conferenza Stato-Regioni e dalla segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali»²⁵³.

La Conferenza unificata, principalmente, «assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane»²⁵⁴.

L'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281/1997, consente alla Conferenza unificata di deliberare anche in assenza dell'unanimità, ove l'assenso sia espresso «dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi»²⁵⁵.

Lo scopo di tale norma è quello di raggiungere comunque una decisione, impedendo così la paralisi di un organismo molto complesso²⁵⁶.

²⁴⁷ L'Associazione nazionale Comuni d'Italia (ANCI) è l'associazione più rappresentativa dei comuni italiani (con circa 7.000 comuni che vi aderiscono), delle città metropolitane e degli enti di derivazione comunale, G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 261.

²⁴⁸ L'associazione Unione delle Province d'Italia (UPI) rappresenta tutte le Province italiane, tranne quelle di Trento, Bolzano e Aosta, G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 261.

²⁴⁹ Unione nazionale Comuni comunità enti montani (UNCCEM).

²⁵⁰ G. CARPANI, richiamando la composizione prevista dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 261-262.

²⁵¹ S. BUDELLI, op. cit., p. 79.

²⁵² S. BUDELLI, riferendosi a F. Pizzetti, op. cit., p. 79.

²⁵³ Ex art. 10, comma 1, d.lgs. n. 281/1997.

²⁵⁴ Ex art. 9, comma 1, d.lgs. n. 281/1997.

²⁵⁵ A tal proposito, in dottrina, si è evidenziato che: «L'accertamento della sua non autonomia, ovvero la prova del fatto che si trattasse in realtà di una mera sommatoria di due distinte Conferenze, sarebbe stata rinvenuta nel "particolare" processo decisionale previsto dall'art. 9, d.lgs. n. 281/1997, il quale, sostanzialmente, mirava ad evitare il formarsi di "maggioranza miste", costituite cioè da rappresentanti diversi da quelli della componente di appartenenza», S. BUDELLI, op. cit., p. 90.

²⁵⁶ S. BUDELLI, op. cit., p. 91.

Con riferimento all'identità della Conferenza unificata, gli elementi che farebbero propendere per una soggettività giuridica autonoma dell'organo, rispetto alle due Conferenze (Stato-Regioni e Stato-città ed autonomie locali) che la compongono, si possono ritrovare nelle specifiche competenze attribuite alla Conferenza unificata dal legislatore e nel riconoscimento alla stessa, operato dalla giurisprudenza, della legittimazione processuale²⁵⁷.

Non si può non rilevare, poi, il fatto che le Regioni, allarmate dalla presenza delle Conferenze Stato-città e Unificata, hanno cercato di far dichiarare (senza però riuscirci) l'illegittimità costituzionale del sistema delle Conferenze. Infatti, la Corte costituzionale ha riconosciuto il potere dello Stato di disciplinare, con propri atti legislativi, i rapporti con le Regioni e con gli enti locali²⁵⁸.

L'accrescimento delle attività delle Conferenze si è realizzato per opera della giurisprudenza costituzionale, che ha individuato «nel principio di leale collaborazione il primo rimedio alla coesistenza e reciproca, indissolubile connessione tra competenze statali e regionali»²⁵⁹.

Tale attività non si è tradotta nella produzione di nuovi e ulteriori strumenti di collaborazione, ma nella maggiore diffusione di quelli già esistenti, i quali, da strumenti occasionali, sono diventati «momenti necessari delle procedure decisionali»²⁶⁰.

«La via maestra» – ha affermato la Corte – è rappresentata dalle intese in sede di Conferenza Stato-Regioni; esse conciliano «esigenze unitarie e governo autonomo del territorio»²⁶¹.

I limiti del sistema delle Conferenze sono stati individuati principalmente nell'insufficiente disciplina normativa, a cominciare dalle lacune in Costituzione, e nella scarsa efficacia operativa, soprattutto a seguito del superamento, con la riforma del Titolo V, della collaborazione c.d. "a senso unico"²⁶².

Si è peraltro sottolineato che, anche (a maggior ragione) dopo le importanti modifiche costituzionali del 2001, il sistema delle Conferenze già realizzato risulta inadeguato a negoziare le istanze regionali a livello centrale²⁶³.

Le Conferenze, infatti, formulano spesso meri pareri o, al massimo, intese "deboli", in cui è l'apparato centrale che riveste una posizione di privilegio

²⁵⁷ Sul punto v. S. BUDELLI, che a sua volta richiama l'analisi di A. Azzena, *op. cit.*, pp. 92-93.

²⁵⁸ Corte cost., sent. n. 408/1998. Al riguardo si è detto che: «Secondo la Consulta, lo Stato era libero di individuare o meno strumenti, come le Conferenze in questione, essendo questa una scelta non vincolata dalla Costituzione. In altre parole, se la Costituzione non prevedeva gli organismi in questione, non poteva neppure vietarli e conseguentemente non poteva neanche impedire la loro eventuale unificazione.», S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 97-98.

²⁵⁹ C. TUBERTINI, *op. cit.*, p. 95.

²⁶⁰ C. TUBERTINI, *op. cit.*, pp. 95-96.

²⁶¹ Corte cost., sent., n. 58 del 2007.

²⁶² S. BUDELLI, riferendosi a L. Torchia, *op. cit.*, pp. 103-104.

²⁶³ S. BUDELLI, richiamando M. Volpi, *op. cit.*, p. 105.

all'interno della Conferenza²⁶⁴. Inoltre, tali organismi operano, di norma, «sulla base di meccanismi di natura informale»²⁶⁵

Il sistema delle Conferenze ha generato, per diverse ragioni, un generale rafforzamento del "peso politico" del Governo: innanzitutto, per le pressioni in Conferenza da parte delle autonomie, escluse dal processo deliberativo del Parlamento, nei confronti dell'attività del legislatore delegato; in secondo luogo il Governo, a seguito del consenso ricevuto dalle autonomie, ha rafforzato la sua posizione anche rispetto al Parlamento; da ultimo, si è registrata l'incapacità del Parlamento di riequilibrare i rapporti di forza con il Governo²⁶⁶.

Il sistema delle Conferenze ha contribuito, inoltre, «a rafforzare il ruolo dei Presidenti di Regione e la loro funzione di direzione politica nei confronti dei singoli Assessori, indebolendo la c.d. "amministrazione settorializzata", ovvero il rapporto diretto tra Ministri ed Assessori»²⁶⁷.

Si deve inoltre notare, più chiaramente, che in sede di contrattazione della potestà legislativa «ci sono gli esecutivi e non i rappresentanti delle istituzioni legislative»²⁶⁸.

Trattasi di una grave incongruenza, parzialmente alleggerita dalla circostanza, secondo la quale le decisioni di tutti gli organi consensuali sono state, quasi sempre, unitarie e i rappresentanti degli enti territoriali partecipanti sono, generalmente, espressione di un più largo pluralismo politico.

Infine, si è fatto presente come l'aumento delle competenze affidate alle Conferenze abbia determinato un loro "snaturamento", ossia uno spostamento della loro attività verso questioni di carattere amministrativo-burocratiche²⁶⁹.

Tuttavia, la legge n. 131/2003 (c.d. l. "La Loggia") ha accresciuto, mediante il riconoscimento di nuove competenze, il ruolo politico delle Conferenze²⁷⁰.

Sul piano organizzativo, si sono istituiti (con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni)²⁷¹ «gruppi di lavoro o Comitati, composti da rappresentanti di Regioni,

²⁶⁴ A. CANDIDO, richiamando G. Carpani, *Arriva la Conferenza della Repubblica: ma cosa cambia?*, in *dirittiregionali.org*

²⁶⁵ Le Conferenze – si è osservato – vengono attivate soltanto qualora il Governo ritenga «di avere un interesse politico a contrattare con le Regioni piuttosto che ad alimentare un defaticante contenzioso giurisdizionale», A. CANDIDO, riprendendo l'opinione di R. Bin, *op. cit.*

²⁶⁶ S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 109-110.

²⁶⁷ Cfr. S. BUDELLI, *op. cit.*, pp. 110-111.

²⁶⁸ L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 511.

²⁶⁹ Sul punto S. BUDELLI, che ricorda anche A. Azzena: «il notevole ampliamento delle competenze operato dal d.lgs. n. 281/1997 con il conferimento di poteri non di semplice cogestione, ma di decisione propria ed esclusiva, obbliga ora a riconoscere che la Conferenza come tale ha finalmente acquisito un ruolo decisionale autonomo come sede del confronto Stato-Regioni e Province autonome, non più soggetto all'assenso statale espresso al di fuori della Conferenza stessa.», *op. cit.*, p. 114.

²⁷⁰ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 117.

²⁷¹ Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

Province autonome e altre amministrazioni interessate, aventi funzioni istruttorie, di raccordo e di collaborazione»²⁷².

Tali gruppi sono assoggettati all'attività della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, che però non è dotata di un'ampia organizzazione, capace di far fronte all'elevato carico di lavoro a cui la stessa Conferenza risulta sottoposta²⁷³.

Con riferimento all'attività tecnica istruttoria svolta «"dentro" o "fuori" dalle Conferenze»²⁷⁴, si deve dire che essa è risultata sempre più determinante.

Al riguardo, si è infatti sottolineato che «solo una sufficiente istruttoria tecnica consente al collegio di "smaltire" il crescente numero di atti ad esso assegnati dal Legislatore attraverso la sostanziale "presa d'atto" del lavoro già compiuto in tale sede, per concentrarsi solo su pochi importanti questioni e provvedimenti o su quelli cui la "composizione in sede tecnica" è mancata»²⁷⁵.

Per superare questi numerosi limiti, da tempo si susseguono proposte di riforma delle Conferenze.

La riforma ideata, ma bocciata, nel 2005 (c.d. "*devolution*") intendeva costituzionalizzare le Conferenze e dare vita comunque, a far data dal 2011, al Senato federale. Con tale proposta di riforma si prevedeva, poi, un rafforzamento dei poteri del Premier, il quale veniva eletto direttamente dal popolo ed era, per questo, svincolato dalla fiducia del Parlamento²⁷⁶.

Con riferimento alla contemporanea presenza nell'ordinamento delle Conferenze e della Camera delle Regioni, in dottrina si è osservato come «la Conferenza Stato-Regioni non può essere considerata un'alternativa alla creazione di una seconda camera che sia espressione degli interessi regionali né, d'altro canto, l'istituzione di una Camera delle Regioni implica lo svuotamento della Conferenza»²⁷⁷.

La presenza di entrambi gli organi smorzerebbe, inoltre, «quell'effetto di deparlamentarizzazione che si accompagna inevitabilmente ad un organo, quale la Conferenza Stato-Regioni, che, al suo interno, prevede la presenza dei soli rappresentanti degli Esecutivi»²⁷⁸.

La costituzionalizzazione delle Conferenze²⁷⁹ potrebbe risultare utile in assenza dell'istituzione di una Camera delle Regioni, per rafforzare il fondamento

²⁷² S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 120.

²⁷³ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 122.

²⁷⁴ Così G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato...*, *op. cit.*, p. 7.

²⁷⁵ Cfr. G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato...*, *op. cit.*, pp. 7-8.

²⁷⁶ S. BUDELLI, *op. cit.*, p. 113.

²⁷⁷ Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1237.

²⁷⁸ Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1237.

²⁷⁹ «L'art. 76 del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura, presieduta dall'on. D'Alema, intendeva costituzionalizzare la sola Conferenza unificata», R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 1237.

costituzionale delle Conferenze. Tuttavia, è stato ricordato che «la funzionalità degli organismi di cooperazione, come mostrano gli esempi stranieri, non dipende necessariamente dalla loro formalizzazione»²⁸⁰.

In seguito fu elaborata una diversa proposta, con il disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della "Conferenza Stato-Autonomie territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed enti locali", che venne approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006, su iniziativa dell'allora Ministro Linda Lanzillotta²⁸¹.

Il d.d.l. non ha però ottenuto il parere della Conferenza Unificata e il Governo, quindi, non lo ha più presentato al Parlamento²⁸².

Da ultimo, questa volta con parere positivo della Conferenza Unificata, il Consiglio dei Ministri aveva approvato il 9 giugno 2011 un disegno di legge (d.d.l. delega del Ministro "Fitto") istitutivo della "Conferenza della Repubblica", la quale avrebbe dovuto sostituire le attuali tre Conferenze, ma anche tale proposta di riforma non ha avuto seguito.

Tale disegno di legge delega nasceva, principalmente, per adeguare l'attuale sistema delle Conferenze «alle esigenze di negoziazione e mediazione politica» tra governo e autonomie territoriali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione²⁸³.

2.3 *La tipicità dei moduli consensuali previsti nel d.lgs. n. 281 del 1997*

2.3.1 *I pareri*

Nell'esaminare i moduli consensuali previsti dal d.lgs. n. 281/1997 non si può non iniziare con i pareri e, quindi, con l'attività consultiva, la più nota e storica attività svolta dalle Conferenze.

Il d.lgs. n. 281/1997 prevede, per la Conferenza Stato-Regioni e per quella Unificata, pareri obbligatori e facoltativi.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997, la Conferenza Stato-Regioni «è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

²⁸⁰ Cfr. R. BIFULCO, riferendosi anche a F. Merloni, *op. cit.*, p. 1237.

²⁸¹ C. TUBERTINI, *op. cit.*, pp. 93-94.

²⁸² Sul punto C. TUBERTINI, che richiama anche R. Bifulco, V. Antonelli, S. Mangiameli e G. Carpani, *op. cit.*, pp. 93-94.

²⁸³ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2011, p. 31.

Tale Conferenza si pronunzia entro venti giorni (termine ordinario, eccetto i casi relativi a provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie)²⁸⁴.

L'art. 2, commi 4 e 6, del d.lgs. n. 281/1997 disciplina, invece, i pareri facoltativi della Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 2, comma 4, stabilisce che: «La Conferenza è sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Per l'ampiezza e l'astrattezza della disposizione, trattasi di una parte considerevole degli atti normativi del Governo²⁸⁵.

L'art. 2, comma 5, prevede ancora che «quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi».

Anche in tali casi il termine fissato è di venti giorni.

Con riferimento alla Conferenza Unificata, è l'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997 a specificare i casi in cui il parere deve essere richiesto.

Tale articolo, in generale, prevede che «la Conferenza unificata è comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto».

Nello specifico, la Conferenza Unificata rilascia parere: «1) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; 2) sul documento di programmazione economica e finanziaria; 3) sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59»²⁸⁶.

Sempre l'art. 9, poi, al comma 3, disciplina l'ipotesi di parere facoltativo: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane».

Si ritiene che tutti i pareri appena elencati non abbiano carattere vincolante, poiché non esiste un riferimento di contrario avviso²⁸⁷.

Inoltre, è stato messo in evidenza che tali pareri non sono espressione della volontà delle due componenti della Conferenza «ma dei soli Presidenti delle

²⁸⁴ Il termine di venti giorni decorre «dal giorno della seduta contrassegnata dalla (prima) iscrizione all'ordine del giorno del punto relativo al parere», G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 266.

²⁸⁵ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 267-268.

²⁸⁶ Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 281/1997.

²⁸⁷ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 266.

Regioni e Province autonome, nonché dei rappresentanti degli enti locali per le Conferenze Stato-città e Unificate»²⁸⁸.

Si è osservato, infatti, che il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari regionali (su delega del primo) non può essere chiamato a dare una valutazione su uno schema di atto di un altro ministro o del Consiglio dei Ministri, che la legge, o la scelta discrezionale del Premier, sottopone all'esame della Conferenza²⁸⁹.

Infine, all'interno degli atti sottoposti al parere si distingue tra:

«a) atti specificamente individuati da disposizioni di legge, dunque tipizzati, sui quali è prevista l'espressione di pareri obbligatori; b) atti identificabili tramite alcune previsioni generali, essenzialmente legislative, ben distinguibili sia a seconda dell'inerzia ad attività essenzialmente amministrative ovvero ad attività normative vere e proprie (ed in tal caso il parere verte sullo schema di atto normativo)»²⁹⁰.

In ultimo, con riferimento all'attività consultiva della Conferenza Stato-Regioni, di fondamentale importanza sono i casi previsti dall'art. 2, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 281/1997.

L'art. 2, comma 5, disciplina il caso in cui, per ragioni di urgenza, non sia possibile al Presidente del Consiglio consultare preventivamente la Conferenza Stato-Regioni.

In tale ipotesi, la Conferenza «è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge; b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari».

L'art. 2, comma 6, disciplina infine il caso in cui il parere riguarda provvedimenti già adottati in via definitiva. La Conferenza Stato-Regioni, in tale circostanza, può chiedere che il Governo valuti il proprio parere «ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi».

2.3.2 *Le intese*

Un altro modulo consensuale previsto nel d.lgs. n. 281/1997 è l'intesa.

²⁸⁸ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 266.

²⁸⁹ G. CARPANI, specificando meglio: «Se così fosse si riaprirebbe, su uno schema di atto già approvato dal Consiglio dei Ministri, un improvvido ed improprio supplemento di esame da parte dei ministri invitati alla seduta; o ancora si determinerebbe una sorta di facoltà di concertazione e raccordo di questi ultimi su provvedimenti non rientranti nella loro sfera di competenza», *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 266.

²⁹⁰ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 266-267.

Essa esprime «la condivisione piena del contenuto dello schema di atto sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-città da parte sia dei rappresentanti del Governo che delle Regioni e degli enti locali»²⁹¹. In pratica ci si trova di fronte ad «una ‘cogestione concertata’ o una ‘paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto’»²⁹².

L’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 281/1997, stabilisce preliminarmente che lo stesso articolo si applica a tutti i procedimenti in cui la legge prevede il raggiungimento di un’intesa in Conferenza Stato-Regioni.

L’art. 3, comma 2, afferma, più specificamente, che ai fini della conclusione di un’intesa occorre l’assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Al riguardo, è stato precisato che trattasi di un incontro di volontà tra il Governo e tutte le Regioni²⁹³.

Sempre l’art. 3, al comma 3, disciplina il caso di mancata conclusione di intesa, prevista dalla legge, nel termine di trenta giorni²⁹⁴, stabilendo che, decorso il predetto termine, «il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata».

Il meccanismo sopra esposto, che consente di provvedere ugualmente senza intesa, ha caratterizzato quest’ultima come intesa di tipo “debole”²⁹⁵.

Pertanto, è possibile sostenere che le intese previste nel decreto n. 281 sono “deboli” e che le stesse si distinguono dalle intese “forti”, le quali «debbono necessariamente essere raggiunte»²⁹⁶, che ricevono invece apposita disciplina, ad esempio, nella legge n. 131/2003 (legge La Loggia)²⁹⁷.

L’art. 8, comma 6, primo periodo, della predetta legge afferma infatti che «il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Al riguardo, si è però sostenuto che queste ultime, nonostante il nome, non siano delle vere e proprie intese, ma piuttosto delle «figure affini agli accordi»²⁹⁸.

²⁹¹ Cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 268.

²⁹² Cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 268.

²⁹³ «Basta il dissenso di una Regione a far venir meno l’‘assenso’ necessario per il perfezionamento dell’intesa», cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 270.

²⁹⁴ Termine decorrente «dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno», art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997.

²⁹⁵ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 272.

²⁹⁶ G. CARPANI, richiamando F. Marcelli e V. Giammusso, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 273.

²⁹⁷ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 272-273.

²⁹⁸ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 273.

Si è sottolineato, infatti, come nel caso disciplinato dalla legge La Loggia non ci si trovi di fronte ad «un atto infraprocedimentale previsto dalla legge da acquisirsi prima dell'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione statale competente» né davanti ad «uno schema di atto o provvedimento di cui la legge prevede l'adozione (quale esercizio di un potere attribuito)»²⁹⁹.

Tale intesa è, infatti, disciplinata per armonizzare le legislazioni, raggiungere gli impegni politici, individuare i comuni obiettivi³⁰⁰.

Infine, l'art. 3, comma 4, dispone che, «in caso di motivata urgenza», il Consiglio dei Ministri può provvedere sottoponendo, però, i provvedimenti adottati (senza previa intesa) alla Conferenza Stato-Regioni «nei successivi quindici giorni».

Il Consiglio dei Ministri è poi tenuto ad esaminare le osservazioni rilasciate dalla Conferenza al fine di adottare eventuali ulteriori deliberazioni³⁰¹.

Con riferimento alla Conferenza Unificata, l'art. 9, comma 2, lett. b), stabilisce che essa «promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane». Prevede, altresì, che «nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4», ovvero quanto previsto per la Conferenza Stato-Regioni.

2.3.3 *Gli accordi*

Anche se le intese sono state considerate istituti in gran parte fungibili con gli accordi, questi ultimi sono, invero, contrapposti alle intese, poiché non sono atti endoprocedimentali³⁰².

Infatti, «l'accordo nasce in contrapposizione funzionale all'intesa, nel senso che si tratta di un istituto egualmente inserito in *joint policies* amministrative, ma per così dire sviluppate "a rete" e con una netta preponderanza regionale»³⁰³

Gli accordi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, servono a coordinare l'esercizio delle competenze di Governo, regioni e province autonome e a «svolgere attività di interesse comune»; essi «sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione»³⁰⁴.

²⁹⁹ Cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 273.

³⁰⁰ G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., pp. 273-274.

³⁰¹ Art. 3, comma 4, d.lgs. 281/1997.

³⁰² M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 127.

³⁰³ Cfr. M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., pp. 129-130.

³⁰⁴ Cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 271.

Anche gli accordi, come le intese, «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano»³⁰⁵.

Per quanto riguarda la Conferenza Unificata, il decreto n. 281, riprendendo la disposizione dettata per la Conferenza Stato-Regioni, afferma che l'Unificata «promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune»³⁰⁶.

2.3.4 *Gli altri atti*

Oltre alle funzioni endoprocedimentali («consultive o di raccordo paritario attraverso le intese»³⁰⁷), le Conferenze svolgono funzioni di amministrazione attiva.

Le Conferenze sono infatti titolari di poteri decisionali esclusivi, non attribuibili agli enti che ne fanno parte³⁰⁸.

Tali organismi adottano, pertanto, diverse deliberazioni³⁰⁹, assunte di norma all'unanimità dei loro componenti.

Le Conferenze approvano anche proposte, schemi di convenzione, accordi-quadro e protocolli d'intesa.

Le prime, di regola previste da una legge, sono atti di impulso, discrezionali e autonomi³¹⁰, necessari per l'esercizio di successive competenze statali; più spesso, in assenza di una specifica previsione legislativa, ci si trova di fronte a «semplici "inviti spontanei"»³¹¹.

Gli schemi di convenzione sottoposti all'esame delle Conferenze costituiscono gli atti presupposti per la successiva sottoscrizione della convenzione.

³⁰⁵ «L'unico profilo espressamente disciplinato nel decreto del 1997 è quello delle *modalità di stipulazione dell'atto*, che l'art. 4, comma 2, delinea identico a quello previsto per le intese dall'art. 3, comma 2», così M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, *op. cit.*, p. 125.

³⁰⁶ Art. 9, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 281/1997.

³⁰⁷ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 61.

³⁰⁸ G. CARPANI, riferendosi alla Conferenza Stato-Regioni, *La Conferenza Stato-Regioni...*, *op. cit.*, p. 62.

³⁰⁹ «Si pensi, ad. es., all'adozione dei criteri direttivi (relativamente anche al riparto di risorse) ed alla verifica degli obiettivi rispetto alle competenze (e risorse) che la legge n. 537 del 1993 (art. 12, comma 3) trasferiva alle Regioni (parcheggi, piste ciclopedonali, risparmio energetico, ecc.); alla normazione secondaria relativa alle modalità di accesso dei privati alle provvidenze per la ricostruzione delle zone colpite dall'alluvione del Piemonte del 1994», così G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 275.

³¹⁰ Anche se rientranti, secondo G. Carpani, tra atti endoprocedimentali, v. *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 276.

³¹¹ *Cfr.* G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, *op. cit.*, p. 276.

Un esempio tipizzato di tali schemi è quello indicato dall'art. 2, comma 1, lett. 1), del d.lgs. n. 281/1997, relativo all'avvalimento da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali.

La convenzione sarà poi sottoscritta dalla singola Regione e dallo Stato, i quali concorderanno l'esercizio delle funzioni da parte degli uffici³¹².

Nella prassi si è consolidata anche l'approvazione di accordi-quadro, cui seguono sottoscrizioni di convenzioni, o di protocolli d'intesa che, sulla base di precedenti convenzioni, «condividono obiettivi di sviluppo della collaborazione intrapresa»³¹³.

2.4 *Quali prospettive per una efficace armonia istituzionale?*

Come si è cercato di chiarire, l'istituzione di una nuova sede di confronto tra Stato, Regioni e autonomie locali non è proprio dietro l'angolo perché tutti i tentativi finora svolti non sono arrivati a conclusione.

Restano, quindi, in vita e operative le attuali tre Conferenze, che rappresentano la principale e plurima sede di necessario raccordo istituzionale.

Insieme alla presentazione dei notevoli e validi contributi del sistema delle Conferenze, affinché il principio di leale collaborazione fosse pienamente ed effettivamente realizzato, non si sono sottaciuti i limiti di tali organismi, che risentono – più di altri istituzioni meglio garantite – del clima e degli orientamenti del contesto storico-politico.

Soprattutto la forte influenza, su di esse, derivante dalla mutevole contestualizzazione reclama ed esige una revisione delle sedi, possibilmente unificandole, dedicate al dialogo interistituzionale perché la collaborazione possa costituire, ad un tempo, il principio ispiratore e il criterio orientativo di un lavoro che si qualifichi per la sua efficacia e la sua lontananza dai conflitti di competenza e dal conseguente contenzioso.

E' stato, peraltro, sottolineato, quanto sia necessario, alla luce dei mutamenti costituzionali, riscrivere il d.lgs. n. 281/1997, il quale ancora oggi «costituisce il perno»³¹⁴ del sistema delle Conferenze.

In quest'ultimo periodo, in una visione riformista più ampia, il dibattito culturale e politico sembra rivolgersi all'istituzione di una Camera per/delle autonomie; si tratta di un'idea e di una proposta di modifica costituzionale riguardante il

³¹² G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 276.

³¹³ Cfr. G. CARPANI, *Gli strumenti di leale collaborazione ...*, op. cit., p. 276.

³¹⁴ Cfr. C. TUBERTINI, op. cit., p. 94.

Parlamento, che si vuole più agile e moderno, più pronto nelle decisioni legislative e, pertanto, non più bicamerale perfetto.

Il Senato della Repubblica non sarebbe più un'assemblea legislativa e verrebbe cancellata la doppia lettura per l'approvazione delle leggi.

In buona sostanza, il Senato diverrebbe la Camera delle autonomie con la presenza dei rappresentanti delle Regioni e dei Comuni.

Non è questa la sede per analizzare questa proposta riferibile all'attuale Presidente del Consiglio Renzi, ma in questa prospettiva si può intravedere una nuova sede di raccordo e di rappresentanza delle varie articolazioni istituzionali della Repubblica.

Resta chiaro ed evidente che occorre rendere stabile una procedura partecipativa delle Regioni e dei Comuni senza emarginare il Parlamento, nella sua attività di legiferazione, mediante il rafforzamento tra esecutivi.

In ogni caso bisogna rendere concreto il principio di leale collaborazione fra tutte le istituzioni, nella consapevolezza che l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione sono fortemente condizionati dall'armonia istituzionale che si realizza.

3. Moduli consensuali e momenti conflittuali

3.1 *Le fonti pattizie e il giudice delle leggi: analisi delle principali pronunce della Corte costituzionale*

Come si è detto all'inizio di questo lavoro, la Corte costituzionale, nel prendere in considerazione e, spesso, anche nel prevedere le forme di raccordo tra i livelli di governo, ha svolto in questi anni (quasi quindici dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001) un ruolo decisivo e assai importante.

La Corte ha svolto, in particolare, «un attento controllo sull'iter procedimentale e logico che ha condotto all'adozione dell'atto», al fine «di sindacare la giusta calibratura del principio di leale cooperazione»³¹⁵, ma ha anche verificato il prodotto delle procedure concertative interistituzionali³¹⁶.

Le sue pronunce, spesso oscillanti tra una preminente difesa delle autonomie e una "totalizzante"³¹⁷ salvaguardia dell'unità dello Stato, hanno dato origine a fitti dibattiti e a proposte di riforma eterogenee delle disposizioni vigenti.

Ma il richiamo, nella vasta giurisprudenza costituzionale, al principio di leale collaborazione ha temperato i diversi interessi e valori frequentemente contrapposti.

Si è osservato, inoltre, che «nella sua giurisprudenza sul principio di leale collaborazione, la Corte ha tenuto costantemente presenti i vari frammenti della legislazione statale che, anche in assenza di puntuali previsioni costituzionali, hanno introdotto procedimenti concertativi, attraverso moduli organizzativi e funzionali, riconoscendo loro sempre un ruolo positivo, pur quando la concertazione poteva rappresentare una menomazione della competenza costituzionalmente garantita»³¹⁸.

La "leale collaborazione" è assai presente nelle decisioni della Corte, la quale ne fa uso anche per descriverne i momenti applicativi.

Al riguardo, si è ribadito, ad esempio, che la Corte «nell'applicazione del principio di leale cooperazione in tema di intese, ha affermato che occorre comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa»³¹⁹.

Con riferimento ai moduli consensuali, nelle pronunce della Corte sono poi riscontrabili altri aspetti rilevanti.

³¹⁵ Cfr. P. VERONESI, citando alcuni prime pronunce della Corte costituzionale (sent. n. 206/2001, sent. n. 507/2002 e sent. n. 88/2003), *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1059.

³¹⁶ P. VERONESI, *op. cit.*, p. 1060.

³¹⁷ Nel senso che attrae le competenze attribuite ad altri enti.

³¹⁸ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 4.

³¹⁹ Corte cost., sent. n. 27/2004.

In particolare, con riferimento al parere previsto da una legge, il giudice costituzionale ha da tempo affermato (2001) che esso non può comunque vincolare il Governo³²⁰ e, più in generale, il potere legislativo; il parere è stato, infatti, considerato una «manifestazione politica di intento»³²¹.

Più specificamente, secondo la Corte costituzionale, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione ... Né – aggiunge la Consulta – il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi»³²².

In sintonia con tali considerazioni, il giudice delle leggi ha, in seguito, ribadito che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)»³²³.

E' da segnalare, ancora, che la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato i termini "intesa" e "accordo" in egual modo, come termini interscambiabili.

Infatti, già prima del 2001, l'intesa è stata definita dalla Corte «la paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo»³²⁴.

Si può notare, dunque, come nella interessante pronuncia della Consulta (antecedente sia al d.lgs. n. 281/1997 sia alla riforma del Titolo V della Costituzione) gli strumenti dell'intesa e dell'accordo siano interpretati e indicati quasi come sinonimi, e questa "approssimazione" non è d'aiuto, oggi come ieri, agli studiosi che si adoperano per distinguere e per razionalizzare le diverse fonti pattizie presenti nell'ordinamento.

La Corte ha altresì sottolineato che, qualora il procedimento non dovesse concludersi in tempi ragionevoli, l'intesa non può comunque ostacolare il buon andamento della pubblica amministrazione³²⁵.

³²⁰ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 9.

³²¹ «L'impegno, genericamente enunciato dal Governo (in sede di Conferenza unificata), di istituire un fondo nazionale di 1000 miliardi di lire per la protezione civile non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate», Corte cost., sent. n. 437/2001.

³²² *Cfr.* Corte cost., sent. n. 437/2001.

³²³ *Cfr.* Corte cost., sent. n. 196/2004.

³²⁴ Corte cost., sent. n. 351/1991.

³²⁵ «Ma questo giusto rilievo – se rende certamente auspicabile da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a

L'intesa è stata considerata lo «strumento collaborativo per eccellenza»³²⁶ con cui vengono svolte congiuntamente le funzioni dello Stato e delle Regioni.

Essa ha di norma una disciplina statale, che la Consulta ha riconosciuto ancora prima delle modifiche del Titolo V della Costituzione³²⁷.

Significativa è anche la distinzione, operata dalla Corte, tra intese "deboli" e intese "forti", ossia tra cooperazione non paritaria (intese deboli) e cooperazione paritaria (intese forti)³²⁸.

Si possono concludere intese "forti" sia in Conferenza che con singole Regioni.

La stessa Corte, in tema di impianti di energia elettrica³²⁹, ha precisato che «i due distinti livelli di partecipazione – dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo – realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni»³³⁰.

L'intesa "forte", in particolare, è quella che deve necessariamente essere raggiunta, altrimenti il procedimento non può giungere a conclusione³³¹.

Ma la Corte costituzionale, sul punto, ha anche ammesso un diverso orientamento, definito in dottrina «alquanto singolare»³³², secondo cui «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli

superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici – non può d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante (v. sent. n. 747 del 1988)», Corte cost., sent. n. 351/1991.

³²⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 5.

³²⁷ «A tale disciplina la Corte ha sempre riconosciuto un valore determinante rispetto alla considerazione del tipo di competenze coinvolte (come pure potrebbe sembrare di alcuni *obiter dicta*, che richiamano 'l'interferenza e l'intreccio di poteri statali con numerose materie assegnate alle competenze regionali'), per cui, anche rispetto a questa giurisprudenza, risulta evidente come il tema della collaborazione non discenda da una normativa di rango costituzionale, essendo viceversa rimessa per intero al legislatore statale, il quale può svolgerlo in modo unilaterale, sostanzialmente con il consenso del giudice costituzionale», cfr. S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 5.

³²⁸ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 5.

³²⁹ D.l. n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002.

³³⁰ Corte cost., sent. n. 6/2004.

³³¹ L'intesa è "forte" «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», cfr. Corte cost., sent. n. 6/2004.

³³² Cfr. S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 10.

interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa»³³³.

Tale orientamento sembra salvaguardare più l'ambito di potere statale che quello riconosciuto alle autonomie territoriali, ma non si può trascurare il fatto che la prevista possibilità di "superare" l'intesa forte assume carattere sussidiario rispetto al principale dovere di leale collaborazione tra le istituzioni.

Invero, come evidenziato in dottrina, «la Corte – già prima del 2001 – precisa che, a parte l'obbligo di motivazione che deve essere adempiuto anche quando si tratti di superare un parere, nel caso dell'intesa non raggiunta l'organo che intende provvedere, in ossequio al principio di leale collaborazione, dovrà dimostrare che 'il confronto rivolto al raggiungimento dell'intesa' sia stato 'caratterizzato da un atteggiamento delle parti ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui'»³³⁴.

Dopo la riforma del Titolo V la Corte costituzionale, attraverso sentenze additive, ha introdotto l'intesa nelle legislazione statale che interessava anche le competenze regionali³³⁵.

In tal senso, un esempio ci è offerto dalla sentenza n. 285/2005 della Corte, che pronunciandosi sulla conformità del d.lgs. n. 28 del 2004 (disciplina in materia di attività cinematografiche), rispetto a quanto stabilito dal Titolo V della Costituzione, ha affermato che «dal momento che nella maggior parte le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano ... una materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame, invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autopplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali. Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata

³³³ Corte cost., sent. n. 378/2005.

³³⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, richiamando Corte cost. sent., n. 116/1994 e, in senso analogo, Corte cost., sentt. n. 444/1994 e n. 408/1998, voce *Leale collaborazione*, op. cit., p. 5.

³³⁵ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, op. cit., p. 10.

giurisprudenza di questa Corte, quanto meno ‘una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà’ (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004)».

In altri casi la Consulta ha sanzionato il comportamento del Governo, omissivo rispetto al dovere di ricercare l'intesa.

Trattasi, ad esempio, del caso riguardante la nomina del Presidente dell'Ente Parco dell'Arcipelago Toscano³³⁶.

In tale circostanza, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvedeva alla nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco, poiché non si era ancora raggiunta l'intesa con il Presidente della Regione Toscana (nel cui territorio ricade il parco).

La Corte costituzionale, nella fattispecie in esame, ha sottolineato come «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede ... nella nomina in sé di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo»³³⁷.

La Consulta, pertanto, riconduce la "natura" dell'intesa in questione alla sent. n. 351/1991, facendola rientrare tra le intese per cui non vi è «alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione ... in una mera attività consultiva non vincolante»³³⁸.

Di particolare interesse è anche la sent. n. 214/2006 della Corte costituzionale, che dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune norme statali, nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento delle Regioni.

³³⁶ «L'art. 9, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nell'individuare fra gli organi dell'Ente parco, il Presidente, dispone nel successivo comma 3 che lo stesso, è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale» cfr. Corte cost., sent. n. 27/2004.

³³⁷ Corte cost., sent. n. 27/2004. Analogamente anche Corte cost., sent. n. 339/2005: «L'intesa è, dunque, un procedimento intermedio e strumentale all'adozione dell'atto deliberativo il quale – proprio per le modalità attraverso le quali devono potersi esprimere le singole volontà che concorrono alla formazione del suo contenuto – rappresenta il frutto di una necessaria compartecipazione fra gli enti od organi tra i quali l'intesa stessa deve svilupparsi, anche – ove occorra – attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell'accordo».

³³⁸ Così G. BOTTINO, richiamando le motivazioni della Corte cost., sent. n. 351/1991, *Il potere di organizzazione degli Enti pubblici: «leale collaborazione» e coordinamento amministrativo nei rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 163-164.

Nello specifico trattasi dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35 del 2005, il quale «pur avendo anch'esso ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali (e dunque di opere che interferiscono con materie di potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto), non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni (né, tanto meno, la necessità di un'intesa con esse), stabilendo solamente che le opere ed i lavori in questione verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti»³³⁹.

Il giudice costituzionale, in tale caso, ha ribadito che l'esigenza di un'intesa tra Stato e Regioni è il presupposto fondamentale per giustificare l'attrazione della funzione normativa regionale in capo al livello statale³⁴⁰.

In dottrina, si è fatto presente però che la previsione di procedimenti di raccordo, anche relativamente ai casi di "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni, potrebbe causare una pericolosa interferenza tra i diversi livelli di governo e le funzioni loro spettanti, individuate dalla Costituzione³⁴¹.

Un'altra interessante pronuncia della Corte costituzionale è la n. 178 del 2007.

Tale decisione assume rilievo con riferimento alla natura giuridica delle intese tra Stato e Regioni e, in particolare, alla capacità delle medesime di vincolare il legislatore regionale.

Nella fattispecie, il giudice delle leggi, richiamando la sent. n. 270 del 2005, ha affermato che «l'intesa non è, per vero, un'autonoma fonte di disciplina degli IRCCS non trasformati in fondazioni. E', infatti, dalla legislazione statale che derivano sia la legittimazione a ricercare una disciplina tendenzialmente uniforme per quegli enti, sia i limiti al contenuto della disciplina stessa. Ne consegue che, essendo stato dichiarato illegittimo l'art. 42, comma 1, lettera p), della legge n. 3 del 2003 nella parte relativa alla composizione dell'organo di indirizzo degli istituti in questione³⁴², lo Stato non può invocare l'efficacia

³³⁹ La Corte, in tale pronuncia, richiama l'applicazione del procedimento previsto dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001. Tuttavia, si è precisato che: «Tale disposizione risulta modificata dalla l. n. 166 del 2002 la quale, pur mantenendo in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, ha elevato il livello di coinvolgimento delle regioni e delle Province autonome introducendo espressamente un'intesa. In base all'art. 1, comma 1, infatti, l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 'd'intesa con i Ministri competenti e le regioni o Province autonome interessate'», M. MICHETTI, *Le competenze normative sussidiarie... nel nodo delle intese fra Stato e regioni*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 2183-2184.

³⁴⁰ M. MICHETTI, *op. cit.*, p. 2183.

³⁴¹ M. MICHETTI, *op. cit.*, p. 2184.

³⁴² «L'art. 42, comma 1, lettera p), della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), nel conferire al Governo la delega per il riordino degli IRCCS, disponeva che il legislatore delegato avrebbe dovuto provvedere, per tali enti non trasformati in fondazioni, (categoria alla quale appartiene l'istituto oncologico veneto), che l'organo di indirizzo fosse composto da soggetti designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione. Il Presidente dell'istituto doveva essere nominato dal Ministro della salute. Il conseguente

vincolante della previsione dell'intesa che di quella norma statale incostituzionale rappresenta la riproduzione»³⁴³.

L'intesa *de quo*, pur non essendo una fonte normativa, costituisce comunque – secondo la Corte – «una modalità di determinazione, condivisa tra Stato e Regioni ed uniforme sul territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti»³⁴⁴.

La decisione si incentra principalmente sul fatto che l'intesa, recependo disposizioni legislative dichiarate incostituzionali, non può vincolare il legislatore regionale³⁴⁵.

Tuttavia, come si è precisato sin dall'inizio, gli atti legislativi non possono subire limiti o vincoli dalle procedure di cooperazione, se non qualora il rispetto delle stesse sia imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione³⁴⁶.

In tema di leale collaborazione e di fonti pattizie bisogna segnalare, inoltre, la sentenza n. 297 del 2012 della Corte costituzionale.

Con tale pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto "salva Italia" (d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011), nella parte in cui non ha previsto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la revisione delle modalità di determinazione dell'ISEE³⁴⁷ sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»³⁴⁸.

Nel caso di specie, la normativa impugnata è stata ricondotta nell'ambito della competenza trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., la quale comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003)»³⁴⁹.

La Consulta si è di recente pronunciata, in materia di energia e di governo del territorio, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge n.

decreto legislativo n. 288 del 2003, all'art. 5, ha rinviato ad un atto di intesa la disciplina delle modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in fondazioni ...», *cfr.* Corte cost., sent. n. 178/2007.

³⁴³ *Cfr.* Corte cost., sent. n. 178/2007.

³⁴⁴ *Cfr.* Corte cost., sent. n. 178/2007.

³⁴⁵ N. VICECONTE, *Sulle intese tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1723.

³⁴⁶ Corte cost., sent. n. 437/2001. In tal senso anche la dottrina maggioritaria: R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, *op. cit.*, e P. Caretti, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002.

³⁴⁷ Indicatore della situazione economica equivalente.

³⁴⁸ Corte cost., sent. n. 297/2012. Sul punto v. anche A. CANDIDO, [*Corte cost., sent. n. 297/12*] *Per riformare l'Isee è necessaria l'intesa*, in *dirittiregionali.org*

³⁴⁹ Corte cost., sent. n. 297/2012.

16 del 2012 della Regione Basilicata, che disponeva «un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti³⁵⁰, ad un accordo»³⁵¹.

La Corte, in particolare, afferma che «la natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le 'determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi'».

La norma regionale, precisa il giudice costituzionale, «si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative».

Come si può constatare, ancora oggi, la giurisprudenza costituzionale insiste nel richiamare le istituzioni alla leale collaborazione.

Tuttavia, non si può non rilevare come la stessa giurisprudenza continui ad utilizzare i termini "intesa" e "accordo" in modo analogo³⁵².

3.2 *Il grado di vincolatività e l'effettività nelle diverse tipologie di raccordo: moduli consensuali in Conferenza e moduli consensuali con singole Regioni*

Nel presente lavoro si è già evidenziato che il grado di vincolatività negli strumenti di raccordo varia a seconda delle funzioni (amministrative o legislative) verso cui gli strumenti di cooperazione sono diretti.

In particolare, si è fatto riferimento all'esercizio del potere legislativo e ai limiti fissati allo stesso dalla Costituzione.

Con riferimento alle diverse tipologie di raccordo, in dottrina si è sottolineato come «le intese sono raccordi di natura codecisoria, e quindi, almeno tendenzialmente, costituiscono strumenti di coinvolgimento più forti e delicati di quelli meramente consultivi, dovendosi vedere in essi gli istituti dotati della 'più intensa carica collaborativa'»³⁵³.

³⁵⁰ Riferibili all'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

³⁵¹ Corte cost., sent. n. 117/2013.

³⁵² «Le indicazioni via via fornite dalla giurisprudenza costituzionale ... procedono spesso a tentativi di enucleazione del concetto tramite *definizioni negative*, affermando ora la non piena coincidenza con l'*accordo* (sentt. n. 111 del 2001 e n. 6 del 2004), ora la discontinuità rispetto al *parere* (sentt. n. 353 del 2001 e n. 228 del 2003): impressioni rispettivamente contraddette dall'appoggio, altresì rilevabile in giurisprudenza, alla tesi della sinonimia con l'*accordo* (sentt. n. 206 del 2001, nn. 88 e 91 del 2003), con la *convenzione* (sentt. n. 37 del 2003 e n. 219 del 2005) e con il *parere* (sentt. nn. 168 e 230 del 2003)», M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 133. .

³⁵³ M. MAZZARELLA, citando A. D'Atena, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 132.

Attraverso l'intesa si attribuisce alle autonomie «un ruolo paritario con quello dello Stato ai fini della determinazione del contenuto dell'atto su cui è assunta l'intesa»³⁵⁴.

Le intese, pertanto, sono strumenti di raccordo più robusti e più efficaci dei pareri, tanto che per esse, ma anche per gli accordi, si è usata la locuzione "negoziato"³⁵⁵.

In proposito, si è osservato anche che «i procedimenti convenzionali - a differenza di quelli meramente consultivi - non sono rivolti a registrare le posizioni dei soggetti in essi coinvolti, ma a provocarne il confronto e la modificazione, in vista dell'incontro di volontà cui sono preordinati»³⁵⁶.

Inoltre, si è precisato che «non possono considerarsi produttive di effetti, se non sul piano della responsabilità politica, quelle che si sono chiamate intese informali di coordinamento»³⁵⁷.

Tuttavia, i problemi che tormentano in principio l'istituto sono quelli legati alla sua definizione³⁵⁸.

Si è detto che l'intesa è un «concetto (non giuridico ma) *latamente* politico, colloca[to] ambigualmente a cavallo dei poli della decisione politica, da un lato, e del diritto, dall'altro, con una innata propensione verso la prima»³⁵⁹.

La posizione più significativa è stata però espressa da Guido Carpani, il quale riconosce «quale elemento essenziale delle intese nelle Conferenze una natura, da una parte, *infraprocedimentale*, e dall'altra *non normativa*»³⁶⁰.

Dalle considerazioni espresse dallo studioso si evince, inoltre, che le intese "forti", previste dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 sono tali solo di nome³⁶¹, in quanto le stesse non possono vincolare il potere legislativo.

Pertanto, è difficile per l'interprete individuare la disciplina applicabile caso per caso, perché «l'intesa non costituisce una figura unitaria»³⁶².

Le intese tra regioni, secondo Costituzione, «devono essere ratificate con legge da ciascun ente territoriale contraente, indipendentemente dalla fase preparatoria posta in essere dai rispettivi organi: dopo di che, però la Costituzione non dice altro relativamente né alla fase preparatoria (riconducibile probabilmente

³⁵⁴ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 135.

³⁵⁵ «... dato che il regime giuridico appare efficacemente rappresentato da un lessico di stampo *lato sensu* privatistico», M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 133.

³⁵⁶ In tal senso A. D'Atena, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3908.

³⁵⁷ G. RIZZA, op. cit., p. 3.

³⁵⁸ «... occorre dare atto che il legislatore fa impiego del termine "intesa" con una consapevolezza decisamente bassa», così M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 134.

³⁵⁹ M. MAZZARELLA, citando S. Agosta, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 133.

³⁶⁰ Cfr. M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 134.

³⁶¹ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 134.

³⁶² Cfr. M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 135.

all'esecutivo regionale), né al procedimento di adozione e neppure con riferimento all'entrata in vigore e agli effetti dell'intesa ratificata con legge»³⁶³.

Sembrerebbe, quindi, che ci sia uno spazio, lasciato agli Statuti e alle leggi regionali, per disciplinare più specificamente tali strumenti di raccordo³⁶⁴.

La legge statale, invece, può intervenire per disciplinare le intese delle Regioni, in base all'art. 117, comma 9, Cost., che afferma «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da legge dello Stato»³⁶⁵.

Si è voluto, quindi, circostanziare il ruolo del legislatore statale in ordine alle relazioni con gli ordinamenti regionali, privando lo stesso di una competenza "generale".

Tuttavia, esistono numerose norme statali, vigenti prima della riforma del 2001, «che disciplinano intese e accordi raggiunti dagli enti che compongono la Repubblica all'interno del "sistema delle Conferenze" e nelle altre sedi (formali e non) dove si sostanzia la collaborazione verticale anche interregionale, perché tali norme si muovono su di un terreno completamente diverso rispetto alla fattispecie ex art. 117, comma ottavo, Cost.»³⁶⁶.

Le intese in Conferenza sono intese tra lo Stato e tutte le Regioni e non con ogni singola Regione³⁶⁷.

La legge n. 131 del 2003, con l'obiettivo di incrementare il potere di negoziazione delle Regioni, ha in seguito previsto tre diverse tipologie di intesa: «a) quella diretta a 'favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni'; b) quella rivolta al 'raggiungimento di posizioni unitarie'; c) quella finalizzata al 'conseguimento di obiettivi comuni', sottraendo tutte all'applicazione dei commi 3 e 4 del d.legisl. n. 281 sul potere sostitutivo (art. 8, comma 6)»³⁶⁸.

Con riferimento a queste ultime due ipotesi, sembra non risultino distinzioni reali e concrete tra «posizioni unitarie» e «obiettivi comuni»³⁶⁹.

³⁶³ A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 194.

³⁶⁴ «La norma sulla produzione delle intese presente nella "fonte delle fonti", dunque, è la fonte inderogabile, ma non anche quella esclusiva che riguarda l'istituto, che pone l'unico limite della riserva di legge regionale per la ratifica», A. STERPA, *op. cit.*, p. 194.

³⁶⁵ Disposizione attuata con l'art. 6 della l. n. 131 del 2003, A. STERPA, *op. cit.*, p. 195.

³⁶⁶ A. STERPA, *op. cit.*, p. 198.

³⁶⁷ «Queste intese che potremmo definire "indirette" e "funzionali ai rapporti con lo Stato" confermano che in un ordinamento autonomistico le relazioni orizzontali tra le autonomie territoriali sono uno strumento ordinario di azione non risolvibile in un'unica forma tipica», così A. STERPA, *op. cit.*, p. 198.

³⁶⁸ S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 10.

³⁶⁹ S. MANGIAMELI, riferendosi anche a R. Carpino, che aggiunge: «bisognerebbe, invece, distinguere le due fattispecie, a seconda che la volontà dello Stato e delle Regioni si fondi in un'unica condotta, oppure dia vita a comportamenti distinti, frutto dell'esercizio delle rispettive competenze», voce *Leale collaborazione*, *op. cit.*, p. 10.

Anche tali intese (art. 8, comma 6, l. n. 131/2003) sono realizzate tra tutte le Regioni³⁷⁰.

Esistono poi tutte quelle relazioni e quelle forme di raccordo tra Regioni che «possono essere adottate al di fuori delle procedure previste per le intese *ex art.* 117, comma 8, Cost. sulla base delle scelte regionali»³⁷¹.

In dottrina è in giurisprudenza si distingue – come abbiamo visto – tra intese deboli e intese forti.

Con riguardo a tale distinzione, può aiutare a chiarire meglio le idee una recente pronuncia della Corte costituzionale³⁷², la quale ha ribadito che «nei casi in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta, infatti, di "atti a struttura necessariamente bilaterale", non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005) ... L'assunzione unilaterale dell'atto – prosegue il giudice costituzionale – non può, pertanto, essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di competenza attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)»³⁷³.

E' necessario, tuttavia, rilevare che l'effettività delle garanzie in favore delle autonomie che hanno partecipato a processi collaborativi risulta più che mai indispensabile.

Ma le pronunce della Consulta hanno spesso messo in dubbio che, nell'ordinamento italiano, tali garanzie siano piene, salde e costanti³⁷⁴.

3.3 *Il contenzioso innanzi al giudice amministrativo*

Considerate le caratteristiche dei moduli consensuali, che in questa sede si sono descritte ed esaminate, non è facile trovare pronunce del giudice amministrativo su tali strumenti di raccordo.

³⁷⁰ A. STERPA, *op. cit.*, p. 199.

³⁷¹ Osserva, in proposito, A. STERPA: «Il nuovo dettato costituzionale certamente non ha fatto scomparire tutte quelle articolate tipologie di raccordo politico orizzontale tra Regioni che, dotate o meno di forme specifiche, costituiscono strumenti concreti di azione interregionale», *op. cit.*, p. 201.

³⁷² Corte cost., sent. n. 239/2013.

³⁷³ Corte cost., sent. n. 39/2013.

³⁷⁴ M. MAZZARELLA, *Collaborare per l'ambiente, op. cit.*, p. 25.

Ciò nonostante, è possibile riscontrare una sorta di pensiero giurisprudenziale costituzionale recepito dagli organi di giustizia amministrativa, come – ad esempio – nel caso sottoposto all'attenzione del TAR Umbria, in materia di cessazione dalle funzioni assistenziali e direttive, al compimento di 67 anni di età (o transitoriamente a 68), dei docenti universitari "strutturati" come direttori di clinica presso le aziende ospedaliere.

L'art. 15-*novies* del d.lgs. n. 502/1992, in merito, prevede che le aziende ospedaliere e le Università stipulino intese al fine di disciplinare «le modalità e i limiti del suddetto personale universitario per specifiche attività assistenziali strettamente correlate all'attività didattica e di ricerca»³⁷⁵.

Tuttavia, con riferimento all'efficacia giuridica di tali intese, il giudice amministrativo ha ricordato che «lo strumento dell'intesa – che costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale collaborazione – si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. E' pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, quale quella che si verrebbe a determinare ove il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli, ma questo giusto rilievo – se rende certamente auspicabile la previsione da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici – non può d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, da parte della competente Autorità tenuta a pronunciarsi sulla proposta, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante»³⁷⁶.

Pare evidente, in conclusione, come il giudice amministrativo, nel rispetto degli orientamenti assunti dalla Corte costituzionale, voglia, da una parte, evitare atteggiamenti ostruzionistici dell'azione amministrativa e, dall'altra, disapprovare provvedimenti resi unilateralmente senza dar seguito alle necessarie trattative ai fini del raggiungimento dell'intesa.

³⁷⁵ «La Corte costituzionale, con sentenza n. 71 del 2001, ha dichiarato parzialmente incostituzionale questa norma, nella parte in cui prevede che i suoi effetti (cessazione dei docenti dell'attività assistenziale) si verifichino *ope legis* anche in assenza dei necessari protocolli d'intesa fra Università e aziende: ciò 'in quanto il preciso nesso funzionale tra attività assistenziale e attività didattica e di ricerca non consente la creazione di docenti medici destinati ad un insegnamento privo del supporto della necessaria attività assistenziale'», TAR Umbria, sent. n. 502/2005.

³⁷⁶ TAR Umbria, sent. n. 502/2005, che richiama Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1214/2004.

Interessante è anche la pronuncia del TAR Veneto in materia di mobilità sanitaria che, richiamando le decisioni della Consulta per l'esercizio delle funzioni amministrative non chiaramente riconducibili alla competenza dello Stato, richiede l'applicazione del principio di leale collaborazione «che impone di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle proprie competenze (sentenze n. 63 3 n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006) e che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)»³⁷⁷.

Nello specifico, il giudice amministrativo fa salva la conclusione di un accordo tra la Regione Veneto e la Regione Emilia-Romagna in tema di politica tariffaria, anche se non risulta essere stato adottato il decreto ministeriale (d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali) concernente i «criteri generali per la compensazione dell'assistenza prestata ai cittadini in regioni diverse da quelle di residenza».

A tal proposito, il Collegio afferma che «l'esercizio consensuale di pubbliche funzioni tra amministrazioni pubbliche mediante la conclusione di accordi o intese costituisce un principio generale che non necessita di volta in volta di una specifica norma autorizzativa»³⁷⁸ e che i criteri generali demandati al decreto ministeriale «possono essere desunti dalla normativa vigente e dalle posizioni unitarie già raggiunte in seno alla Conferenza Stato-Regioni».

L'eventualità che il decreto ministeriale venga adottato successivamente alla conclusione degli accordi «comporterebbe la caducazione delle parti in contrasto, fermo restando che, a salvaguardia delle competenze regionali, vi è comunque la necessità che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni».

C'è poi una sentenza del TAR Lazio³⁷⁹ che giunge ad annullare il provvedimento con cui è stato istituito il Parco Nazionale dell'Appennino Lucano – Val d'Agri – Lagonegrese, per la «carezza procedimentale nella valutazione dei pareri degli enti locali» contrari ad una determinata perimetrazione del Parco.

In particolare, le riunioni tecniche che precedono il parere favorevole adottato in Conferenza unificata non sono state tenute in considerazione nel rilascio del predetto parere.

Per tale ragione, il giudice amministrativo ha sostenuto che «il carattere di merito della scelta effettuata non elimina il vizio di contraddittorietà

³⁷⁷ TAR Veneto, sez. III, sent. n. 1229/2009.

³⁷⁸ Cfr. art. 15 della l. n. 241/1990.

³⁷⁹ TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sent. n. 32805/2010.

infraprocedimentale rispetto alle emergenze in sede istruttorio/ricognitiva, riguardo alle quali non appaiono esternare ragioni utili a ritenerle superate».

Lo stesso Collegio, in tale circostanza, ha infatti precisato che «nella fase di formazione del parere della Conferenza unificata, obbligatorio ai fini del provvedimento di costituzione del Parco, risulta esservi, pertanto, una soluzione di continuità riguardo all'attività valutativa doverosa, che vizia e inficia il relativo *iter* procedimentale e si riflette in senso negativo sulla legittimità dell'atto finale in questa sede contestato».

La decisione appena richiamata appare, pertanto, molto utile perché evidenzia innanzitutto le relazioni che intercorrono in Conferenza tra tavoli tecnici e organi deliberativi finali e, ancora, perché sottolinea come la composizione degli interessi pubblici non possa sfociare in decisioni superficiali, non adeguatamente motivate, adottate a maggioranza.

Si può, infine, ricordare un'altra rilevante pronuncia, afferente al settore sanitario, nella giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che «gli accordi Stato – Regioni in materia sanitaria, recepiti con atto legislativo (l. rg. Puglia n. 2 del 2011) – come nella fattispecie - hanno carattere vincolante e non possono essere modificati con successivi atti legislativi della stessa Regione; a maggior ragione, tale eventualità deve essere esclusa in base ad atti regolamentari di rango inferiore nella gerarchia delle fonti»³⁸⁰.

3.4 *Aspetti problematici in tema di tutela*

I momenti conflittuali che possono avere origine dall'attuazione degli strumenti pattizi rivelano la sussistenza di non pochi problemi connessi alla tutela giurisdizionale sia delle istituzioni coinvolte che dei terzi.

In particolare, la difficoltà di riconoscere il regime giuridico applicabile ai moduli negoziali adottati non consente l'individuazione certa del giudice competente per la risoluzione delle controversie e delle possibili azioni da esperire innanzi a quest'ultimo.

Certamente, se questi strumenti pattizi rientrano nella categoria degli “accordi amministrativi” *ex art. 15* della legge n. 241 del 1990, ad essi si applicherà la disciplina prevista dal predetto articolo³⁸¹ e le relative controversie saranno

³⁸⁰ TAR Puglia, Bari, sez. II, sent. n. 1720/2012.

³⁸¹ Art. 15 l. n. 241/1990: «Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con

devolute, come previsto, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.³⁸²

A tal proposito, si deve ricordare che esistono diverse impostazioni circa la natura (privatistica o pubblicistica) degli accordi pubblici, a seconda se si tende a valorizzare le norme civilistiche, «in quanto compatibili», unitamente all'autonomia negoziale o piuttosto l'esercizio del potere pubblico.

Nei restanti casi, considerata la carenza normativa, che costituisce la principale caratteristica dei raccordi interistituzionali, si avrà un quadro confuso e incerto perché – come si vedrà in alcune concrete tipologie di raccordo – le parti prevederanno, negli stessi accordi o intese, la sede o le misure per la risoluzione delle eventuali controversie.

Il passaggio dal raccordo politico al vincolo giuridico non è, pertanto, semplice e scontato, e il giudizio della Corte costituzionale, che giudica sulla legittimità delle leggi, non può trasformarsi in un giudizio sulle fonti pattizie, soprattutto atipiche, adottate dalle varie istituzioni.

Nella distinzione tra pareri-accordi-intese, si è peraltro osservato che, mentre il parere è un «atto intrinsecamente concepibile solo come figura endoprocedimentale, gli accordi e, oggi, segnatamente le intese, riescono a sopravvivere anche al di fuori di procedimenti normativi o amministrativi destinati a sfociare in atti formalmente imputati allo Stato ma capaci, grazie al previo raccordo, da essi recepito, di veicolare contenuti anche periferici. Si assiste alla stipulazione, nelle Conferenze, di atti codecisori che si potrebbero definire “a diretta rilevanza esterna”, o anche, riprendendo una nomenclatura già introdotta in precedenza, “negoziali”»³⁸³.

firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente»; Art. 11, commi 2 e 3, l. n. 241/1990: «Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità per atto scritto, salvo la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi».

³⁸² «Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: a) le controversie in materia di ... 2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni ...» art. 133 del c.p.a. (d.lgs. n. 104/2010).

³⁸³ Così M. MAZZARELLA, con riferimento ai raccordi pattizi verticali, che aggiunge: «In termini sistematici, si può rilevare che questi atti pattizi, nell'ibrida, poco definita forma di accordi o di atti d'intesa non infraprocedimentali, rasentano sul piano funzionale gli atti che ne forniscono il canovaccio procedimentale e formale, ossia appunto gli omonimi strumenti convenzionali», *Collaborare per l'ambiente*, op. cit., p. 241.

Da questi aspetti problematici nasce l'auspicio che presto, in questo ambito, possa intervenire una regolamentazione normativa, che certamente ridurrà la flessibilità e gli spazi di discrezionalità oggi esistenti.

4. Pareri, intese, concerti e accordi: casi reali presenti nei territori

4.1 La collaborazione tra enti imposta dalle circostanze o meglio dalle emergenze

I moduli consensuali non sono soltanto frutto di specifiche disposizioni normative, che intervengono in determinati settori o materie, e di più generali previsioni, che operano nell'ambito del "sistema delle Conferenze".

Si trovano, infatti, nella realtà numerosi strumenti di cooperazione che vengono utilizzati, con assoluta libertà, per far fronte alle diverse circostanze e alle emergenze che, di volta in volta, si presentano.

Si pensi, ad esempio, agli accordi-quadro tra Stato e singola Regione in materia di immigrazione, ai protocolli d'intesa tra Stato e altri enti o associazioni per l'attuazione del "piano famiglie" e, ancora, all'individuazione dei rappresentanti regionali nei tavoli tecnici o alle intese stipulate in osservanza delle pronunce della Corte costituzionale.

In tutti questi casi il legislatore è assente o perché non ha provveduto volutamente a disciplinarli o, più facilmente, perché le situazioni sono sorte all'improvviso, a causa del venire fuori di eventi non controllabili (come ad es. una calamità naturale).

Ecco che, allora, gli strumenti pattizi, che godono di una certa fluidità ed adattabilità alle diverse contingenze, risultano i più adatti a risolvere, almeno in un primo momento, le questioni presentate

Bisogna dire, però, che in tanti altri casi il legislatore produce atti normativi generali che consentono ai livelli di governo, anche di fronte alle emergenze, di far uso degli strumenti di collaborazione.

Al fine di rendere più concrete le considerazioni svolte, si presentano, di seguito, alcuni casi reali, tratti dalla moltitudine di raccordi esistenti nell'ordinamento.

Ci si vuole soffermare, per prima, sulla situazione emergenziale del territorio campano, per quanto concerne la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, che si intreccia con la nefasta azione della criminalità organizzata³⁸⁴.

In verità, si può anche opinare se trattasi di una vera e propria emergenza, dal momento che questo problema ha angustiato la comunità campana da lungo tempo.

Tuttavia, le soluzioni di volta in volta assunte, anche quelle autoritative (ad opera dei Commissari straordinari), non hanno raggiunto le finalità sperate sicché, di fronte all'acuirsi delle criticità riferite alla situazione igienica e sanitaria nonché

³⁸⁴ Sul punto, F. MERLONI, *Ragionando sui rifiuti campani e dintorni: Stato e Regioni tra la continua emergenza e l'impossibile normalità*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 925 e ss.

alle legittime proteste delle popolazioni interessate, si è trattato più che altro di un'emergenza superlativa dentro una normale emergenza.

Questa è la condizione che ha quasi imposto una collaborazione tra enti, da mettere a punto a prescindere dall'esistenza di specifiche previsioni normative.

Più particolarmente, la circostanza straordinaria dell'urgenza aveva dato luogo a gestioni commissariali, ma il riacutizzarsi di una situazione pericolosamente critica ha fatto del binomio urgenza-conclamata inerzia il fondamento di nuove forme collaborative, quali le intese e gli accordi.

Si è, pertanto, sviluppato il c.d. «turismo dei rifiuti» nell'ambito di una «solidarietà interregionale» finalizzata ad accogliere, in altri territori regionali, i rifiuti campani che non riescono ad essere smaltiti lì dove sono stati prodotti³⁸⁵.

Così, con la delibera della Giunta Regionale della Campania n. 898 del 14/12/2010 si è ritenuto necessario «prevedere inderogabilmente soluzioni transitorie per lo smaltimento fuori regione dei rifiuti urbani ... al fine di scongiurare pericoli alla salute pubblica e all'ambiente, nonché prevenire problemi di ordine pubblico» e, pertanto, si è ratificato il protocollo di intesa, stipulato a Bari il 3/12/2010, tra la Regione Puglia e la Regione Campania, per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti provenienti dalla Campania presso impianti della Regione Puglia.

In tale protocollo le parti concordemente dichiarano il Foro di Bari, quale competente «per qualsiasi controversia, di natura tecnica o amministrativa, riferita alla interpretazione ed alla esecuzione del presente protocollo di intesa, insorta *in itinere* o al termine delle attività oggetto del presente atto»³⁸⁶.

Con le stesse motivazioni emergenziali, la Giunta Regionale della Campania, con delibera n. 899 dello stesso giorno 14/12/2010, ha deliberato di approvare lo schema di accordo operativo con la Regione Emilia-Romagna per il conferimento, in impianti situati nel territorio di quest'ultima Regione, di altra tipologia di rifiuti urbani.

³⁸⁵ F. MERLONI, che aggiunge: «Qui siamo al di là anche del ruolo di intervento straordinario fin qui giocato con la nomina dei Commissari straordinari e con il finanziamento, sempre straordinario, degli interventi. Se prima, con questi provvedimenti, lo Stato mirava, sia pure in modo distorto e inefficace, alla soluzione del problema all'interno del territorio che ha prodotto i rifiuti, nel rispetto del principio comunitario dell'autosufficienza, oggi porre l'obiettivo, nonostante i rischi di una eccessiva mobilità dei rifiuti (si pensi alla sicurezza nel trasporto), della redistribuzione dei rifiuti anche in altri territori, prospetta un rilevante cambiamento nella configurazione dei poteri statali nella materia», *Ragionando sui rifiuti campani e dintorni...*, *op. cit.*, pp. 929-930.

³⁸⁶ Art. 10 del Protocollo di intesa tra Regione Puglia e Regione Campania per il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi provenienti dagli impianti STIR della Regione Campania presso impianti di discarica della Regione Puglia del 3 dicembre 2010.

Relativamente all'emergenza rifiuti in Campania, l'accordo operativo richiama inoltre gli atti della Conferenza Stato-Regioni e della Presidenza del Consiglio che avallano la stipula del predetto accordo³⁸⁷.

Nulla è però previsto nell'accordo per il sorgere di eventuali controversie.

Un caso particolare di accordo, sempre in tema di rifiuti, è poi quello stipulato a Bologna, il 14/11/2011, tra la Regione Emilia-Romagna e la Repubblica di San Marino.

Tale accordo è stato adottato sulla base dell'accordo tra il Governo della Repubblica di San Marino ed il Governo italiano, concernente la «cooperazione nel campo della protezione dell'ambiente»³⁸⁸, e consente l'ingresso nel territorio della Regione Emilia-Romagna «dei rifiuti provenienti dalla Repubblica di San Marino al fine di essere recuperati o smaltiti alle condizioni normative e tecniche vigenti».

Con riferimento ai momenti conflittuali, l'art. 6 dell'accordo prevede che «ogni controversia sorta fra le Parti Contraenti riguardo all'interpretazione ed all'applicazione del presente Accordo sarà risolta, per quanto possibile, tramite consultazione e negoziato».

La ricerca del "consenso", quindi, non si arresta solo alla fase di stipulazione dell'accordo, ma viene espressamente richiamata in caso di eventuali conflitti tra le parti contraenti.

Nel predetto accordo, infine, con una nota a verbale viene ricordato che, per la Regione Emilia-Romagna, l'accordo produrrà i suoi effetti dalla data di ratifica dell'Assemblea Legislativa³⁸⁹.

Come si è potuto notare, le modalità e le sedi di eventuali contenziosi non sono trattati in maniera uniforme; ciò indica, sotto un altro profilo, la estemporaneità delle iniziative pattizie e collaborative che sono state intraprese di fronte alle urgenze variamente emerse.

Resta ovvia e riconosciuta la difficoltà di esame di tali moduli consensuali ai fini dell'espressione di giudizi in eventuali controversie.

Un altro interessante accordo, per certi aspetti atipico, è stato stipulato a Palermo, il 13/04/2011, tra la Regione siciliana (Assessorato della famiglia delle politiche

³⁸⁷ Così, in particolare: «Considerato che si è verificata la non autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani non pericolosi prodotti in Campania tale da non poter essere risolta con le strutture in dotazione esistenti nella stessa Regione e pertanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha appositamente convocato il 29/11/2010 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-Regioni) e chiesto alle Regioni di definire appositi Accordi con la Regione Campania per lo smaltimento di rifiuti in questa fase di emergenza».

³⁸⁸ Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di San Marino sulla cooperazione nel campo della protezione dell'ambiente, firmato a Roma il 16 marzo del 1994.

³⁸⁹ Come riferito nell'accordo: «in base all'art. 13, comma 2, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna e dell'art. 18 della L.R. n. 1672008».

sociali e del lavoro) e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: si tratta dell'accordo quadro per la realizzazione di azioni in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale degli immigrati.

Non deve apparire superfluo, in questa sede, richiamare la condizione emergenziale che da qualche tempo si determina con repentina ciclicità in una regione – come la Sicilia – posta al centro del Mediterraneo, autentico confine meridionale del continente europeo di fronte all'Africa e confinante con l'Asia.

Da questi due continenti, a causa della povertà, della fame, delle guerre e dell'instabilità politica, correnti ininterrotte di persone migrano alla ricerca di un futuro migliore.

In questa materia è mancata una politica di prevenzione e, pertanto, l'urgenza emergenziale ha motivato l'assunzione di iniziative collaborative, di cui ci si sta occupando³⁹⁰, avuto riguardo soprattutto della loro atipicità.

La prima atipicità prevista in tale accordo sta nel fatto che lo stesso è stato concluso dal Dirigente generale dell'immigrazione, per il Ministero del lavoro, e dall'Assessore della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, «assistito»³⁹¹ dai tre Dirigenti generali del Dipartimento lavoro, dell'Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative e del Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali, per la Regione siciliana.

In sostanza, mentre il Ministero è stato rappresentato solo dal dirigente generale dell'organo amministrativo, la Regione siciliana invece veniva rappresentata dall'organo politico, assistito da quelli amministrativi.

Nelle premesse dell'accordo quadro si fa poi riferimento sia ad altre intese istituzionali, come ad esempio l'«Intesa istituzionale e di programma, siglata in data 06.02.2006, tra la Regione (Dipartimento regionale di protezione civile) e il Ministero dell'Interno “Attuazione degli interventi di assistenza e di primo soccorso degli stranieri che sbarcano clandestinamente sul territorio della Regione”»³⁹², che all'art. 15 della legge n. 241 del 1990 che prevede i c.d. accordi tra pubbliche amministrazioni «per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

Risulta, pertanto, difficoltoso assoggettare tale accordo ad uno specifico regime giuridico.

³⁹⁰ Nell'accordo in esame si fa presente che: «i recenti avvenimenti politici e sociali che stanno interessando il Nord Africa ed il bacino del Mediterraneo stimolano la Regione, anche in ragione della prossimità geografica, a dotarsi dei migliori strumenti di integrazione socio-lavorativa e di inclusione sociale dei cittadini stranieri che indirizzeranno i propri percorsi e progetti migratori verso il territorio della Regione».

³⁹¹ Così riferisce l'accordo quadro in esame del 13 aprile 2011.

³⁹² che «impegna la Regione ad assicurare la propria collaborazione al Ministero dell'Interno in relazione alle nuove procedure di assunzione dei lavoratori subordinati stranieri» (accordo quadro in esame).

Certamente, il richiamo all'art. 15 della legge n. 241 del 1990 potrebbe consentire l'applicabilità della disciplina degli accordi tra pubbliche amministrazioni, ma non si può non rilevare comunque il coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico della Regione, così come il richiamo ad altre intese istituzionali, le quali appaiono più di natura politica che di natura giuridica.

Un altro accordo particolare, senz'altro atipico, è l'Accordo di Milano tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige, concluso, a seguito della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale³⁹³, in materia di "coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome".

L'art. 27 della predetta legge, invero, ricorda la necessità che vengano rispettati gli statuti speciali e rimette gli obiettivi di perequazione e solidarietà alle norme di attuazione degli statuti speciali³⁹⁴, ma attraverso tale accordo, «il cui contenuto è stato versato compiutamente nella l. n. 191 del 2009 all'art. 2, commi 107-125»³⁹⁵, si è anticipata, per un verso, l'adozione delle richiamate norme di attuazione dello statuto speciale e, per altro verso, si è inteso modificare le norme dello statuto speciale regionale che disciplinano i rapporti finanziari³⁹⁶.

A tal riguardo, si è osservato infatti che «non sembra possibile fugare del tutto la perplessità in ordine ad una legge ordinaria, seppur fondata su un atto bilaterale, che finisce con l'espandere la propria valenza al di là del mero ordinamento finanziario della Regione e delle due Province, per finire con il determinare un ampliamento delle competenze regionali e provinciali in ambiti materiali non ricompresi nelle attribuzioni statutariamente previste e per questo costretta a degradare, almeno formalmente, il titolo del conferimento delle nuove competenze alla mera delega di funzioni»³⁹⁷.

³⁹³ Per un'analisi di tale accordo v. G. MELONI, La «contrattualizzazione» delle competenze nelle regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. accordo di Milano per il Trentino Alto-Adige, in *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrativi, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, Il Mulino, 2012.

³⁹⁴ «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine di ventiquattro mesi stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'art. 2 e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera m)» art. 27, comma 1, l. n. 42/2009.

³⁹⁵ Cfr. G. MELONI, *op. cit.*, p. 437.

³⁹⁶ «L'incidenza della legge ordinaria (l. n. 191/2009) sulle norme dell'ordinamento finanziario regionale ricomprese nel testo unico delle leggi costituzionali sullo statuto è espressamente prevista dall'art. 104 dello statuto stesso, che consente la modifica delle norme di cui al Titolo VI con legge ordinaria, seppure rinforzata in quanto da adottare sulla base di un accordo tra Governo, Regione e le due Province autonome», G. MELONI, *op. cit.*, p. 437.

³⁹⁷ Cfr. G. MELONI, *op. cit.*, pp. 437-438.

Un altro accordo, originato dalla crisi finanziaria e dal divario tra Nord e Sud dell'Italia, è stato concluso a Roma, il 3 novembre 2011, tra il Governo italiano e le Regioni meridionali³⁹⁸ per revisionare i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013.

Sulla base di detto accordo sono stati individuati i settori prioritari sui quali concentrare le risorse e, specificamente, «quelli dell'istruzione, della banda larga, delle infrastrutture e della nuova occupazione» e si è stabilito che «il riutilizzo delle risorse liberate sarà vincolato al principio della territorialità»³⁹⁹.

Con riferimento ai pareri ed ai concerti, si deve dire che essi sono in genere previsti e disciplinati dalle norme, anche se, soprattutto per i primi, può esistere un ampio spazio di discrezionalità per la loro richiesta (si pensi, ad esempio, alla possibilità riconosciuta al Presidente del Consiglio di "sentire" la Conferenza Stato-Regioni, qualora lo ritenga opportuno⁴⁰⁰).

L'opportunità di richiedere un parere alla Conferenza può derivare chiaramente da alcune specifiche circostanze o dal presentarsi di determinati eventi.

Peraltro, si è sottolineato in proposito come sia «da escludere, in linea generale, che questi organismi (Conferenze) svolgano, attraverso i pareri da loro resi, una mera azione di assistenza conoscitiva nei confronti degli organismi decidenti o deliberanti»⁴⁰¹.

Con riguardo a tale attività consultiva, si è parlato pertanto, più facilmente, di una rilevante partecipazione alla determinazione delle scelte contenute nei generali atti di indirizzo⁴⁰².

4.2 *Atipicità e "straordinaria libertà" nell'esercizio della leale collaborazione*

Nelle pagine precedenti si è avuto modo di constatare come siano presenti nell'ordinamento una moltitudine di strumenti di raccordo atipici.

Tali strumenti consensuali sono esito di libere scelte, operate dalle istituzioni, per affrontare situazioni ed emergenze nell'interesse pubblico generale.

Al fine di un migliore adattamento al mutato contesto, pare scorgersi un movimento «verso un regime flessibile e contrattato di relazioni

³⁹⁸ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Siciliana.

³⁹⁹ Rivista giuridica del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 2011, n. 4, p. 1205.

⁴⁰⁰ Art. 2, comma 4, d.l.gs. n. 281/1997.

⁴⁰¹ Cfr. F. TRIMARCHI, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁰² F. TRIMARCHI, *op. cit.*, p. 6.

interistituzionali»⁴⁰³, frutto di una nuova configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni.

Nella galassia degli accordi e delle intese è riscontrabile un «fluttuare di modelli e di prassi»⁴⁰⁴, non facilmente circoscrivibili in rigidi confini, posti in essere con il solo precipuo riguardo al principio costituzionale della leale collaborazione.

In buona sostanza, quando si parla di “atipicità”, ci si vuol riferire proprio a tutto ciò e, quindi, al mancato riferimento, perché impossibile, a tipologie legislativamente previste o a schemi tassativamente proposti.

La constatazione di questa realtà, che si affida molto a una certa libera iniziativa dei soggetti interessati e protagonisti, spinge a segnalare che qualche studioso ha fatto carico al «gioco della politica» il tentativo di «minare quel che resta della promessa di stabilità che si incarna nei testi costituzionali»⁴⁰⁵.

Viene altresì considerata l'esistenza di due diversi filoni di gestione contrattata di funzioni, «uno in cui si allineano accordi su singole questioni più o meno dettagliate e un altro cui gli accordi si collocano all'interno di un sistema generale di relazioni istituzionali volte a razionalizzare e a dare stabilità agli investimenti pubblici»⁴⁰⁶.

Per tornare all'atipicità, è ovvio che si tratta di sistemazioni *ex-post*, che seguono e non precedono la loro predisposizioni ed attuazione; certamente costituiscono dei precedenti.

Resta nello stesso ambito valutativo chi, parlando di accordi tra amministrazioni, fa riferimento ad una “straordinaria libertà”⁴⁰⁷ che, in generale, è da riferirsi all'esercizio del principio della leale collaborazione.

E' quest'ultimo principio il vero punto di riferimento e di garanzia costituzionale di tutti i raccordi consensuali, che costituiscono senza dubbio uno snodo fondamentale dell'ordinamento positivo.

Se è «rimesso all'apprezzamento discrezionale delle amministrazioni la valutazione dell'*an* e del *quomodo*»⁴⁰⁸, la libertà di cui i soggetti istituzionali si avvalgono è veramente “straordinaria”, cioè non ordinaria e a questa libertà deve corrispondere una responsabilità competente, che guarda unicamente ai principali interessi sociali, al bene comune.

⁴⁰³ Cfr. 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, p. 691.

⁴⁰⁴ Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 692.

⁴⁰⁵ Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 691.

⁴⁰⁶ Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 696.

⁴⁰⁷ F.G. SCOCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008.

⁴⁰⁸ F.G. SCOCA, *op. cit.*, p. 565.

I diversi livelli di governo presenti in un ordinamento democratico, pur rappresentando una pluralità di interessi, riconoscono l'esigenza di un interesse più grande, generale, e avvertono la necessità di un dialogo operativo tra di loro. Questo dialogo può passare da momenti conflittuali, ma è teso a realizzare esiti pattizi e/o consensuali che hanno bisogno di essere regolamentati da norme giuridiche.

L'esperienza dice che non sempre si riesce ad approntare una previa regolamentazione, che tante volte segue il consolidarsi di prassi, a cui si dà luogo sulla base di specifiche necessità o emergenze.

Come sempre è avvenuto, il diritto si intreccia con la politica e, quindi, con gli interessi concreti delle persone in un particolare contesto storico.

Questi brevi cenni motivazionali servono a comprendere meglio perché non sempre le regole precedono l'esperienza e, nel caso specifico, si comprende meglio cosa si vuol dire quando si parla di "atipicità" e di "straordinaria libertà".

4.3 *Pregi e difetti di un raccordo lasciato troppe volte all'improvvisazione*

La riforma del Titolo V, come si è evidenziato, fu sin da subito oggetto di critica, principalmente per la carenza di istituzioni e di procedure di raccordo tra Stato e autonomie territoriali giacché «la tendenziale equiparazione di questi livelli di governo»⁴⁰⁹ rendeva «ancora più necessarie sedi e procedure di leale collaborazione»⁴¹⁰.

A tal proposito si è infatti osservato che «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, quantomeno, lasciarle intravedere). In verità, non è stata fatta né l'una né l'altra cosa: nella riforma è assente, infatti, sia un catalogo (ragionato, quando non tendenzialmente definitivo) dei principi di raccordo (in alcuni casi manca addirittura la loro menzione, in altri questi sono semplicemente enunciati), sia una congrua disciplina procedurale degli stessi»⁴¹¹.

La Corte costituzionale, da parte sua, ha stimolato la moltiplicazione delle procedure di contrattazione e, sulla base di tale impulso, questi raccordi «si sono così progressivamente estesi a una ben più ampia e indeterminata tipologia di atti politici»⁴¹².

⁴⁰⁹ Così R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n.3-4/2007, p. 393.

⁴¹⁰ Cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme...*, *op. cit.*, pp. 393-394.

⁴¹¹ Così P. VERONESI, *op. cit.*, pp. 1007-1008.

⁴¹² Cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme...*, *op. cit.*, p. 394.

In dottrina, da tempo, è stata reclamata la necessità, purtroppo tralasciata dalla riforma del 2001, «di una collaborazione fra i soggetti titolari della potestà legislativa, senza la quale la “concorrenza” non riesce a produrre una disciplina compiuta»⁴¹³.

Più precisamente, nell’auspicare compiute discipline degli strumenti di raccordo, si è sostenuto che «decisioni e scelte statali e decisioni e scelte regionali si tengono insieme e producono risultati apprezzabili solo se sono poste in condizione di tenere conto le une delle altre»⁴¹⁴.

Si deve ricordare, inoltre, che la stessa evoluzione delle modalità di funzionamento delle Conferenze e di ogni altro strumento concertativo si è rivelata come una «evoluzione non tracciata da norme legislative ... ma dalla prassi»⁴¹⁵.

Solo per esemplificare, può essere richiamato che «l’organizzazione stessa dei lavori delle Conferenze si è evoluta in via informale, per accordi informali»⁴¹⁶ ed è un po’ difficile accettare che ciò si sia potuto realizzare in Italia, in un paese «minato da una sorta di idealismo istituzionale che porta sempre ad affrontare i problemi non cercando di escogitare la soluzione meno complicata e “costosa” ma, anzi, iniziando sempre dal “modello”, dal “disegno complessivo”, dal “nodo di fondo”»⁴¹⁷.

L’attuazione del principio di leale collaborazione è stata, pertanto, lasciata troppe volte all’improvvisazione e ciò non è stata una scelta felice, in quanto le figure pattizie che sono state create ed utilizzate, nelle varie circostanze, hanno avuto vita difficile nell’ordinamento positivo perché non assistite da una previsione legislativa.

4.4 *Qualche suggerimento al legislatore*

Le considerazioni sin qui svolte conducono inevitabilmente alla necessità di approvare riforme, costituzionali e ordinarie, per consentire la piena realizzazione della già delineata Repubblica delle autonomie.

⁴¹³ Così L. TORCHIA, che aggiunge: «La “concorrenza” non può funzionare in regime di separazione o di unilateralità, né tantomeno può essere sinonimo di competizione, ma richiede la composizione in un quadro complessivo e funzionale delle scelte rimesse a ciascun livello di governo», *«Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 649.

⁴¹⁴ Cfr. L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 649.

⁴¹⁵ Cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme...*, *op. cit.*, p. 394.

⁴¹⁶ Cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme...*, *op. cit.*, p. 395.

⁴¹⁷ Cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme...*, *op. cit.*, p. 395.

Esaminate le criticità emerse in dottrina, in giurisprudenza e nella prassi, si rende oggi più che mai opportuno proseguire lungo la strada delle riforme, intrapresa con l'istituzione delle Commissioni dei saggi⁴¹⁸, prima, e con le recenti azioni di governo, poi.

Una nuova riforma del Titolo V della Costituzione, volta al superamento del bicameralismo perfetto, dovrebbe consentire alle autonomie territoriali di poter esprimere la loro voce in seno alle scelte nazionali che li vedono, territorialmente, interessate.

La stagione delle riforme, annunciata ed avviata di recente dal presidente Renzi, non è la prima iniziativa di revisione dell'assetto istituzionale conseguente alla riforma del 2001; altri tentativi sono stati operati, ma senza successo⁴¹⁹.

La nuova fase storica, seguente la riforma del 2001, vede affermarsi un "regionalismo cooperativo", che rende necessario l'osservanza del principio di leale collaborazione e una più precisa codificazione e distinzione dei principali strumenti di raccordo, al fine di facilitarne l'uso e consentirne efficaci tutele.

Come si è visto, l'accezione interpretativa di tale principio, offerta dalla Corte costituzionale, individua in esso il criterio che «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni»⁴²⁰.

E' stato ben affermato che «in un sistema nel quale non v'è più coincidenza fra "nazionale" e "statale", né la presenza di un'amministrazione centrale comporta necessariamente l'omogeneità dei comportamenti e delle scelte in periferia, l'unità non si può più garantire mediante la supremazia della legge statale o l'uniformità dell'azione amministrativa, ed occorre quindi porre in essere meccanismi e strumenti adeguati, che consentano un nuovo rapporto tra unità e differenziazione»⁴²¹.

Con riferimento al sistema delle Conferenze, si sono visti fallire i diversi tentativi di riforma ed è indubbio, che anche tale sistema, soprattutto se ritarderanno ancora le modifiche costituzionali, dovrà essere ammodernato.

Non c'è dubbio, infatti, che l'attuale sistema delle Conferenze presenti molteplici carenze – prima fra tutte quella di non riuscire ad intercettare le scelte delle assemblee elettive, escluse dal processo concertativo-decisionale – alle quali è connesso un dibattito sulle linee di riforma dei raccordi istituzionali.

⁴¹⁸ Ci si riferisce alle Commissioni, formate da esperti e docenti universitari, incaricate, prima, dal Presidente della Repubblica, G. Napolitano, e, poi, dal Presidente del Consiglio, E. Letta, di formulare proposte per le riforme istituzionali.

⁴¹⁹ Si pensi alla riforma costituzionale del 2005, bocciata dal referendum del 2006.

⁴²⁰ Corte cost., sent., n. 31 del 2006.

⁴²¹ Cfr. L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 650.

Il punto di partenza, secondo autorevoli studiosi, non può che essere l'«evoluzione della dinamica più recente dei raccordi tra livelli di governo»⁴²² e bisogna cominciare col «chiedersi anzitutto se quella esigenza di concentrazione in un'unica sede (permanente) dei rapporti con le Regioni che mosse il legislatore dell'ultimo comma dell'art. 12 della legge n. 400 del 1988 sia ancora attuale»⁴²³.

In buona sostanza, ci si è chiesto se devono essere reintrodotti raccordi settoriali (ministeriali) o «la regia unica delle strategie regionali»⁴²⁴ deve restare assicurata dalla Conferenza delle Regioni, che appare oggi ingolfata da una quantità enorme di questioni da esaminare.

Vi sono già condivisibili suggerimenti, derivanti dalla prassi, da assumere per evitare la prevalenza di politiche di settore, quali l'obbligatoria presenza di rappresentanti della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'economia e finanze⁴²⁵.

Con riferimento all'attività consultiva, la richiesta e l'espressione di pareri da parte delle Regioni e delle altre autonomie territoriali hanno avuto, anch'esse, un notevole incremento.

Anche in questo ambito, volendo semplificare, merita apprezzamento e sostegno la proposta tesa ad acquisire i pareri fuori dalle sedute delle Conferenze istituzionali, «valorizzando l'ampio lavoro istruttorio condotto in sede tecnica»⁴²⁶ da ciascun interpellato ed affidando il riepilogo, nella forma conclusiva, ad «una sorta di comitato di presidenza»⁴²⁷, responsabile anche sul piano politico.

In conclusione, è bene che il legislatore intervenga, con tempestività, sulla base di un ampio e competente *screening* delle criticità fin qui emerse.

⁴²² Così G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 463.

⁴²³ Cfr. G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione...*, *op. cit.*, p. 463.

⁴²⁴ L'espressione è di G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione...*, *op. cit.*, p. 463.

⁴²⁵ G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione...*, *op. cit.*, pp. 463-464.

⁴²⁶ Cfr. G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione...*, *op. cit.*, p. 464.

⁴²⁷ Cfr. G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione...*, *op. cit.*, p. 464.

5. Riflessioni conclusive e contributo finale

A questo punto non ci si può esimere dal rilevare ciò che è da tutti constatato, di cui si è anche dato conto all'inizio del presente lavoro, e cioè che la riforma costituzionale del 2001 non ha avuto attuazione⁴²⁸, nonostante il tentativo della legge n. 131 del 2003: è trascorso più di un decennio di inutile attesa.

Infatti, oggi come più di dieci anni fa, si possono riprendere le considerazioni espresse dai primi commentatori della riforma del 2001 e, cioè, che «l'assetto attuale della collaborazione fra livelli di governo risulta ... inadeguato rispetto alle nuove regole di riparto del potere di decidere – con legge, con regolamento, con atto amministrativo – e alla nuova posizione di parità attribuita allo Stato e alle Regioni, sia in quanto elementi costitutivi della Repubblica, sia in quanto enti titolari di potestà legislativa»⁴²⁹.

Da tale stasi è derivata la mancanza di una riforma del sistema parlamentare, di cui ha ripreso a parlare da qualche mese il presidente Renzi, che ha avviato e porta avanti la cancellazione dell'attuale Senato della Repubblica e la sua trasformazione in Camera delle autonomie o delle Regioni.

Finora la praticabilità politica per l'istituzione di una Camera, sottratta all'onere del sostegno fiduciario al Governo, non ha avuto alcuno spazio e, pertanto, si è operato – «più di fatto che di diritto»⁴³⁰ – sul sistema delle Conferenze, rafforzandole in modo crescente quali forti strumenti di concertazione.

Pur in una situazione di grande difficoltà, l'unica legislazione attuativa del nuovo testo costituzionale ha riguardato il processo di federalismo fiscale, ma gli adempimenti previsti devono essere ancora attuati nel rispetto dei tempi programmati⁴³¹.

Con riferimento al Titolo V, riformato nel 2001 e in procinto di una nuova revisione, occorre segnalare, inoltre, la mancata adozione della Carta delle autonomie, cioè «la nuova disciplina generale degli enti locali»⁴³².

In quest'ultimo decennio sono state approvate numerose leggi riguardanti gli enti locali, ma l'assetto del governo locale resta una questione aperta, che ha fin qui mostrato una generale incapacità decisionale del legislatore⁴³³.

⁴²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 489.

⁴²⁹ Cfr. L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 650.

⁴³⁰ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 490.

⁴³¹ Sul punto V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 490.

⁴³² Così V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 490.

⁴³³ Sul punto V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 491.

Occorre, senza ulteriori indugi, dar forma e corpo a un sistema istituzionale delle autonomie in grado di dialogare e collaborare con gli altri livelli di governo con efficacia ed efficienza.

La situazione appena descritta ha spinto tanti operatori e commentatori a chiedersi «se è stato giusto ... concepire, come si è fatto con la riforma del 2001, il nostro assetto del governo territoriale come dislocato su quattro livelli, Stato, Regioni, Province e Comuni»⁴³⁴, con pari dignità costituzionale.

Al di là delle risposte, in questa sede, a tale quesito, ciò che sembra opportuno è indicare l'esigenza di realizzare «una semplificazione istituzionale»⁴³⁵ e una compiuta razionalizzazione delle funzioni, già necessarie da quando si parla e si opera per la soppressione delle Province.

Dovendo ridisegnare l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, non c'è dubbio che occorre tenere in debito conto gli orientamenti manifestati dalla Corte costituzionale, tesi a «mitigare il depotenziamento del ruolo dello Stato»⁴³⁶.

D'altra parte l'autonomia politica delle Regioni, sempre più riconosciuta ed esaltata, va posta in costante connessione con l'autonomia finanziaria delle stesse, essenziale elemento per la realizzazione dell'indirizzo politico regionale⁴³⁷.

V'è da aggiungere che il principio di leale collaborazione resta il cardine attorno a cui si organizza il complesso di competenze dello Stato e delle altre autonomie territoriali.

Tuttavia, intorno a tale principio si riscontra ancora una quantità notevole di ambiguità e di incertezze, da cui conseguono «tendenze gerarchiche e declinazioni paritarie»⁴³⁸.

Vi è, infatti, chi attribuisce al concetto di “collaborazione” la qualificazione di «ibrido», in quanto esso sta «a cavallo dei campi d'esperienza della prassi politica, per un verso, e del diritto, per un altro, con un'innata propensione verso la prima»⁴³⁹ e questa caratteristica spingerebbe per una sua fuoriuscita «dai lacci della disciplina giuridica»⁴⁴⁰.

Si sono considerati due stadi dell'ambiguità del principio collaborativo⁴⁴¹: al primo stadio l'instabilità è il risultato della «sovrapposizione delle regole del diritto alle regolarità della politica»; al secondo, l'«oscillazione tra prevalenza e

⁴³⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 491.

⁴³⁵ Così sostiene V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 492.

⁴³⁶ Cfr. L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 512.

⁴³⁷ Sul punto L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 512.

⁴³⁸ Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 302.

⁴³⁹ Così S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 302.

⁴⁴⁰ Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 302.

⁴⁴¹ In tal senso S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 303.

partecipazione, tra intese deboli e intese forti è immanente al sistema, quasi da esso necessitata»⁴⁴².

Se il principio collaborativo non illumina e non orienta l'agire dei vari soggetti istituzionali, si brancola nel buio, che consegue alle competenze non riconosciute né attribuite, le quali alimentano un poderoso, inutile e dispendioso contenzioso. C'è già una «vivacità del contenzioso Stato-regioni»⁴⁴³, che sembra l'ovvia e naturale conseguenza di un regionalismo mal pensato o mal concretizzato, ma – volendo rifuggire da una statica difesa delle rispettive prerogative – occorre solo proporre ed indirizzarsi verso «una integrazione dinamica»⁴⁴⁴ dei vari livelli di governo.

In questa materia, infatti, la Corte costituzionale non ha mai elaborato precisi e astratti criteri-guida, evitando opportunamente di chiudersi in preconcetti, ma ha costantemente prediletto «un'impostazione metodica di tipo sostanziale-concreto che una, di segno opposto, formale-astratta»⁴⁴⁵.

E' bene aggiungere che si sono registrate oscillazioni «tra supremazia e parità nella giurisprudenza»⁴⁴⁶ e la lettura tradizionale del principio collaborativo ha intravisto nella leale collaborazione «un baluardo, sempre e comunque, ad esclusiva difesa dell'autonomia regionale»⁴⁴⁷.

Non c'è, però, alcuna difficoltà nel riconoscere che il principale fine della cooperazione è «l'unità dell'ordinamento attraverso il fattivo concorso di tutti gli enti che strutturalmente lo compongono»⁴⁴⁸.

Da qui si può agilmente passare ad individuare l'«uniforme soddisfacimento di valori costituzionalmente supremi, quali i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2, prima parte, Cost.), i doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2, seconda parte, Cost.) nonché il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)»⁴⁴⁹ come la vera finalità della cooperazione.

Gli approfondimenti esposti, frutto di un itinerario di ricerca, conducono ad attribuire un ruolo assai importante alle Conferenze e ad ogni strumento di raccordo adottato nelle stesse e tra singole istituzioni; si è consolidata l'opinione dell'essenzialità di tutti questi moduli consensuali, i quali necessitano però di una maggiore attenzione da parte del legislatore, al fine di intensificare e di rafforzare il dialogo operativo interistituzionale, chiaro obiettivo dell'impianto costituzionale.

⁴⁴² Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁴³ Cfr. L. RONCHETTI, *op. cit.*, p. 513.

⁴⁴⁴ L. RONCHETTI, richiamando la sent. n. 105/2007 della Corte cost., *op. cit.*, p. 513.

⁴⁴⁵ Così si esprime S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁴⁶ L'espressione è di S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 304.

⁴⁴⁷ Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 304.

⁴⁴⁸ Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 305.

⁴⁴⁹ Cfr. S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 305.w

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- AGOSTA S., *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in *Nuove Autonomie*, nn. 2-3, 2011.
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008.
- ALMEIDA CERREDA M., *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bononia University Press, 2004.
- AZZENA A., voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè.
- BACHELET V., voce *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè.
- BALBONI E., RINALDI P. G., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.
- BALBONI E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003.
- BALDUZZI R., *La legislazione regionale dopo la l. cost. n. 3 del 2001: sanità, commercio, servizi pubblici locali, comunicazione, urbanistica, elezioni regionali, servizi sociali, tributi regionali, istruzione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005.
- BALDUZZI R., *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2003.
- BARAGGIA A., *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011.
- BARBATI C., *Territori e Università: l'incontro di due autonomie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2012.
- BARBATI C., voce *Pareri*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, 2006.
- BARONE G., *Intese e leale cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2005.
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- BARTOLE S., *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004.
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1971.

BASSI N., *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Giuffrè, 2004.

BELLETTI M., *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

BELLETTI M., *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

BENELLI F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

BENELLI F., MAINARDIS C., *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale*, in *Le Regioni*, 2007, n. 6.

BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.

BERTOLINI F., *Obbligo del Governo all'intesa con la confessione religiosa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012.

BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

BIFULCO R., voce *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, 2006.

BIFULCO R., voce *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, 2006.

BIN R., FALCON G., a cura di, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.

BIN R., *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007.

BIN R., *La leale collaborazione tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.

BIN R. RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2006.

BIN R., *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006.

BIN R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, n. 5, 2002.

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

BONESSO A., *Il sistema delle conferenze: elementi di criticità dei profili funzionali ed organizzativi*, in *Il diritto della regione*, n. 4, 2010.

BONETTI P., *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sent. 167/2010)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2011.

BONOMI A., *La potestà legislativa regionale e le intese fra Regioni: un "vecchio" problema che si ripropone in termini "nuovi"*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2006.

BOTTINO G., *Il potere di organizzazione degli Enti pubblici: «leale collaborazione» e coordinamento amministrativo nei rapporti tra lo Stato e le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.

BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.

BUDELLI S., *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006.

BUSTI S., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni per i "requisiti di sistema" delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008.

BUZZACCHI C., *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002.

CACIAGLI C., *La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2006.

CAMERLENGO Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2002.

CANDIDO A., [Corte cost., sent. n. 297/12] *Per riformare l'Isee è necessaria l'intesa*, in dirittiregionali.org

CANDIDO A., *Arriva la Conferenza della Repubblica: ma cosa cambia?*, in diritti regionali.org

CARETTI P., *Le sentenze nn. 3/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

CARETTI P., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002.

CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002.

CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009.

CARMONA CONTRERAS A., *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002.

CARPANI G., *Gli strumenti di leale collaborazione*, in *Governare le autonomie locali nella transizione federale, Orientamenti – Guida Operativa – Raccolta normativa* (a cura di V. Antonelli, E. D'Aristotile, C. Paolini), Pescara, Cel editrice, 2012.

CARPANI G., *Cogestire la sanità. Accordi e intese tra Governo e regioni nell'ultimo decennio*, in *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, a cura di F. Roversi Monaco e C. Bottari, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2012.

CARPANI G., *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2012.

CARPANI G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 19, 2009.

CARPANI G., *La Conferenza Stato-regioni*, Il Mulino, 2006.

CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2006.

CATELANI E., *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004.

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2009.

CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

CERMEL M., *Il potere legislativo dello Stato e delle Regioni: dalla separazione alla collaborazione*, in *Il diritto della regione*, n. 1, 2009.

CERULLI IRELLI V., *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Quaderni di Astrid, Il Mulino, 2012.

CERULLI IRELLI V., *Politica e amministrazione tra atti politici e atti di alta amministrazione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2009.

CERULLI IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2003.

CIPPITANI R., COLCELLI V., *Profili giusprivatistici degli accordi per la cooperazione transnazionale*, Issirfa, maggio 2011.

COINU G., *Il Suap nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.

CONSORTI P., *Il servizio civile volontario come forma di difesa della Patria. Fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005.

CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo*, Franco Angeli, 2012.

CORVAJA F., *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2002.

CUOCOLO F., voce *Concerto (atti di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010.

D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, 2004.

D'ATENA A., *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.

DE MICHELE A., *Modelli di collaborazione pubblico-pubblico*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, a cura di F. Mastragostino, Giappichelli, 2011.

DEMURO G., *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.

DEMURO G., *Il cinema tra leale collaborazione ed intese imposte*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006.

DI COSIMO G., *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

DI COSIMO G., *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003.

DI GIROLAMO A., *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2007.

DI MARCO C., *I rapporti Stato-Regioni-Enti locali nel sistema dell'amministrazione pattizia*, in *Le Regioni*, n. 3, 1999.

D'ORAZIO G., voce *Accordi interregionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

FERRARI G. F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.

FERRARO L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007.

FILIPPINI R., *La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Supplemento n. 5, 2009.

FLORENZANO D., *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Cedam, 2004.

FORTE P., *Aggregazioni pubbliche locali*, Franco Angeli, 2011.

FRATICELLI C., *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.

FREGO LUPPI S.A., *Il principio di consensualità nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza più recenti*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2008.

- GALLIANI D., *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2005.
- GAMBINO S., a cura di, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2009.
- GENTILINI A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2003.
- GIROTTO D., *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007.
- GUELLA F., *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.
- IOVINELLA G., *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le province e gli altri enti locali*, n. 5, 2005, pp. 539-565.
- ISSIRFA, *Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all'andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale*.
- ITALIA V., *Per l'autonomia degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2007.
- IURATO G., *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007.
- LUPO N., *La Riforma del Titolo V della Costituzione nelle valutazioni dei costituzionalisti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2002.
- MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- MAINARDIS C., *Qualche osservazione a Corte cost. n. 271/2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009.
- MAINARDIS C., *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005.
- MAINARDIS C., *Quale spazio per la leale collaborazione fra Regioni ed enti locali?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2002.
- MANGIAMELI S., a cura di, *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano, Giuffrè, 2013.
- MANGIAMELI S., voce *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.
- MANGIAMELI S., *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, Issirfa, giugno 2011.

MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007.

MANGIAMELI S., *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004.

MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2012.

MASCIOCCHI G., *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Torino, Giappichelli, 2012.

MASSERA A., *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Edizioni Plus, 2011.

MAZZARELLA M., *Collaborare per l'ambiente*, a cura di G. Carpani e A. Siniscalchi, Roma, Gangemi editore, 2013.

MAZZARELLA M., *L'“arcipelago” delle Conferenze, dieci anni dopo la Riforma del Titolo V e all'apertura del “cantiere” del federalismo fiscale*, Astrid, 2012.

MELONI G., *La contrattualizzazione delle competenze nelle Regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2012.

MERLONI F., *Ragionando sui rifiuti campani e dintorni: Stato e Regioni tra la continua emergenza e l'impossibile normalità*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007.

MERLONI F., *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4/2005.

MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2002.

MEZZETTI L., *La riforma del Titolo V e le sua incidenza sulle autonomie locali*, in *Quale ordinamento per gli enti locali?*, a cura di G. Caia, T.F. Giupponi e A. Morrone, Bonia University Press, 2009.

MICHETTI M., *Le competenze normative sussidiarie... nel nodo delle intese fra Stato e regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.

MORRONE A., *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2006.

MURA L., *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Giappichelli, 2007.

MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, Milano, Giuffrè, 2007.

PAJNO A., *Gli «elementi unificanti» nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005.

PALERMO F., *Stato, Regioni e Corte: dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?*, in *Le Regioni*, n. 6, 2008.

- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.
- PARISIO V., voce *Parere*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Il Sole 24 Ore, 2007.
- PARRILLA S., *Le risorse del servizio sanitario: dall'accordo del 3 agosto 2000 alle intese del 23 marzo 2005*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 4, 2005.
- PASTORI G., *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 2002.
- PIGA F., voce *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005.
- PIZZETTI F., *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.
- PONTELLO T., *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2006.
- PUCCHINI G., *Raccordi fra Governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in *federalismi.it*, n. 20, 2009.
- RAFFIOTTA E. C., *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico*, in *Le frontiere del diritto – Quaderno n. 2*, Giappichelli, 2005.
- RIZZA G., voce *Intese*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.
- ROCCELLA A., *Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali d'interesse religioso*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006.
- ROJO SALGADO A., *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2006.
- ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.
- RONCHETTI L., *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano, in Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, ISSiRFA, Milano, Giuffrè, 2012.

- RONCHETTI L., *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2003.
- ROSINI M., "Armonia" o "armonie" con la Costituzione?, in *Le Regioni*, n. 5, 2007.
- ROSSI E., *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.
- RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- RUGGIU I., *La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.
- RUGGIU I., *Servizio civile "atto terzo": l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007.
- RUGGIU I., *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante...per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004.
- RUGGIU I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003.
- SACCO P., *Un patto Stato-Regioni per i fondi Ue*, in *Il Sole 24 Ore* del 18 novembre 2012.
- SBOLCI L., *Conflitti tra istituzioni dell'Ue e accordi interistituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2, 2007, pp. 344-386.
- SCOCA F.G., *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, nn. 3-4, 2008.
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2002.
- SIMONCINI A., *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003.
- SOLA G., *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2009.
- SORACE D., *L'amministrazione pubblica nel patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005.
- SPASIANO M.R., *Alcune riflessioni in tema di buon andamento e di modelli di cooperazione tra i diversi livelli di governo*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.
- STERPA A., *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011.

TORCHIA L., “Concorrenza” fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4, 2002.

TRIMARCHI F., voce *Parere*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*.

TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, nn. 1-2, 2010.

VALLERGA M., *Accordi ed attività consensuale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 2012.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013.

VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n.5-6, 2012.

VANDELLI L., BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, 2012.

VANDELLI L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008.

VANDELLI L., PIOGGIA A., a cura di, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003.

VICECONTE N., *Sulle intese tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007.

VIOLINI L., *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2009.

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004.

VIOLINI L., *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.

VITIELLO B., *La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato/Regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2006.

WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti sub statali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003.

ZORZI GIUSTINIANI A., *La metamorfosi dello Stato unitario: “décentralisation” francese e “devolution” britannica a confronto*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.