

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO  
- XXV CICLO -**

**RAFFAELE MORELLI**

**LA CONFERENZA STATO-REGIONI TRA TEORIA  
E PRASSI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE**

**COORDINATORE**

Chiar.mo

Prof. Salvatore Alberto Romano

**TUTOR**

Chiar. mo

Prof. Stelio Mangiameli

# LA CONFERENZA STATO-REGIONI TRA TEORIA E PRASSI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

## INDICE - SOMMARIO

INTRODUZIONE.....p. 6

### **CAPITOLO I – Il progressivo sviluppo del principio cooperativo nelle esperienze federali. I raccordi cooperativi nell’ordinamento interno, tra primo e secondo regionalismo.**

1.1. Premessa. Leale collaborazione, sistema delle Conferenze e Camera delle regioni.....	p. 10
1.2. La leale collaborazione come enunciazione aggiornata del “dovere di fraternità”.....	p. 18
1.3. Lo sviluppo del principio cooperativo negli Stati federali.....	p. 19
1.3.1. La cooperazione “flessibile” nell’esperienza americana.....	p. 22
1.3.2. L’esperienza tedesca, tra federalismo “cooperativo” e “competitivo”.....	p. 24
1.4. Brevi considerazioni conclusive alla luce dell’analisi comparata.....	p. 28
1.5. I raccordi cooperativi nell’esperienza italiana secondo l’originario modello della Costituzione.....	p. 32
1.6. La progressiva “destrutturazione” del sistema “duale” di riparto delle funzioni; la nascita del principio cooperativo come compensazione della “supremazia” statale.....	p. 36
1.7. L’attenzione della dottrina per la leale collaborazione.....	p. 38
1.8. Le forme di raccordo tra Stato e regioni prima dell’istituzione delle Conferenze.....	p. 41
1.9. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione: dalle origini alla riforma del Titolo V.....	p. 43
1.9.1. La giurisprudenza costituzionale sulle Regioni a Statuto speciale.....	p. 44
1.9.2. Sulla giurisprudenza costituzionale a seguito della costituzione delle regioni ordinarie.....	p. 46
1.9.3. La giurisprudenza costituzionale nel segno della continuità a seguito dell’istituzione della Conferenza Stato-regioni.....	p. 50

1.9.4. La leale collaborazione sul finire dell'esperienza del primo regionalismo; l'intesa come strumento di "cooperazione paritaria".....	p. 51
1.10. I raccordi cooperativi a seguito della riforma del Titolo V. Il giudizio della dottrina.....	p. 54
1.10.1. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione dopo la riforma del Titolo V. Cenni.....	p. 59
1.10.2. Sul rilievo costituzionale del principio cooperativo, alla luce della giurisprudenza della Corte.....	p. 64

**CAPITOLO II – L'evoluzione del sistema delle Conferenze; la struttura, le attribuzioni e i meccanismi di funzionamento della Conferenza Stato-regioni.**

2.1. L'evoluzione normativa della Conferenza Stato-regioni: dall'atto istitutivo alle più recenti riforme.....	p. 69
2.2. Sulla posizione delle Conferenze nel sistema costituzionale dei raccordi.....	p. 78
2.3. La collocazione istituzionale della Conferenza Stato-regioni.....	p. 80
2.4. La composizione della Conferenza.....	p. 82
2.5. La (scarna) regolamentazione sul funzionamento della Conferenza; le modalità di convocazione, la predisposizione degli ordini del giorno e i "quorum deliberativi".....	p. 85
2.6. L'attività della Conferenza. Alcune possibili classificazioni.....	p. 89
2.6.1. La partecipazione della Conferenza alla formazione dell'indirizzo politico nazionale e l'asserita violazione dell'articolo 95 della Costituzione.....	p. 90
2.6.2. Il coinvolgimento della Conferenza nel procedimento di formazione degli atti normativi.....	p. 93
2.6.3. Sulla Conferenza come soggetto partecipante al processo di integrazione europea.....	p. 97
2.6.3.1. Conferenza e fase "ascendente".....	p. 101
2.6.3.2. I poteri della Conferenza nella fase discendente; la cooperazione come strumento di garanzia per l'esercizio del potere sostitutivo statale.....	p. 108
2.6.3.3. I poteri della Conferenza sul piano della tutela giurisdizionale. Brevi osservazioni	

	conclusive in merito ai poteri della Conferenza in materia europea.....	p. 115
2.7.	Intese, pareri e accordi. Per una sistematica dei principali modelli decisionali.....	p. 117
2.7.1.	La negoziazione “debole”: pareri e intese.....	p. 117
2.7.2.	Il potere di “contrattazione” della Conferenza: gli accordi e le intese stipulate ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.....	p. 122

### **CAPITOLO III – La Conferenza Stato-regioni dalla “teoria” alle prassi dell’ultimo quinquennio.**

3.1.	Premessa. Il delicato ruolo della prassi nello studio delle Conferenze.....	p. 125
3.2.	L’attività della Conferenza Stato-regioni: il numero e la scansione temporale delle sedute.....	p. 126
3.3.	Il numero e la tipologia di atti adottati.....	p. 128
3.4.	La recente legislazione statale sulla Conferenza Stato – regioni; le “materie” e i modelli decisionali.....	p. 132
3.4.1.	Sulla legislazione statale nel biennio 2008-2009; il coinvolgimento della Conferenza nell’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione.....	p. 133
3.4.2.	Sulla legislazione statale nell’ultimo triennio.....	p. 140
3.4.3.	Brevi considerazioni alla luce dell’analisi della legislazione statale; la Conferenza come sede di formazione della comune volontà delle regioni.....	p. 147
3.5.	Le modalità di formazione e di espressione del consenso: la negoziatura “informale” e la “dialettica” tra i Governi.....	p. 149
3.6.	In particolare, sulle modalità di espressione dei pareri.....	p. 152
3.7.	Le intese “deboli” ai sensi dell’articolo 3, del d.lgs. n. 281/1997; le intese “legislative” e i riflessi sui rapporti tra i Governi, Parlamento e Consigli regionali.....	p. 157
3.8.	Le intese (ex art. 8, c. VI, legge n. 131 del 2003) tra azioni comuni e armonizzazione delle legislazioni.....	p. 162
3.9.	Gli accordi; il Governo come soggetto garante del consenso regionale.....	p. 166

## **CAPITOLO IV – Leale collaborazione e sistema delle Conferenze nella recente giurisprudenza costituzionale.**

4.1. Principio cooperativo e Conferenza Stato-regioni: una preliminare visione d’insieme.....	p. 172
4.2. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra leale collaborazione e sistema delle Conferenze.....	p. 174
4.3. Il principio cooperativo nel riparto costituzionale delle competenze.....	p. 176
4.3.1. In particolare, la giurisprudenza della Corte sugli “ambiti normativi compenetrati”.....	p. 181
4.3.2. Sul principio cooperativo nelle materie “trasversali”.....	p. 187
4.3.3. La “chiamata in sussidiarietà”: intese forti e intese deboli.....	p. 192
4.4. Un caso particolare: la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia.....	p. 203
4.5. Alcune brevi considerazioni conclusive. Le “ricadute” della giurisprudenza costituzionale sul sistema delle Conferenze.....	p. 211
 <b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA DEL SISTEMA DELLE CONFERENZE.....</b>	 <b>p. 215</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	 <b>p. 233</b>

## INTRODUZIONE

La tematica dei raccordi cooperativi nel nostro ordinamento giuridico può ritenersi una questione “aperta”, che non trova ancora una definitiva sistemazione, e sempre attuale, se consideriamo che la riforma del Titolo V della Costituzione non può dirsi, sotto il profilo della rappresentanza territoriale delle regioni e degli enti locali nelle istituzioni statali, ancora portata a compimento.

In particolare, il fallimento dell’idea di costituire una seconda Camera dove siedono i rappresentanti di Regioni, Province e Comuni ha incentrato le procedure cooperative tra i diversi livelli territoriali sul sistema delle tre Conferenze, costituito dalla Conferenza Stato-regioni, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e dalla Conferenza Unificata, organi di raccordo istituiti con lo scopo di assicurare una condivisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali nell’esercizio delle funzioni amministrative finalizzate prevalentemente all’adozione di provvedimenti dall’alto tasso di “politicalità”.

Questi organismi a composizione mista, di scarso utilizzo a seguito della loro costituzione, trovano quindi una nuova e crescente attenzione, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, tanto da assumere una indiscutibile rilevanza nello studio del complessivo assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

La centralità delle Conferenze nell’attuale architettura dei rapporti intersoggettivi è dovuta anche al progressivo sviluppo nella giurisprudenza costituzionale del principio di leale collaborazione; l’idea di favorire momenti di concertazione, in antitesi a modelli costruiti sulla base di una rigida separazione delle attribuzioni, è infatti cresciuta al punto che ora la cooperazione è elevata a principio in grado di governare i complessivi meccanismi di funzionamento dei rapporti tra i soggetti della Repubblica, asserviti al rispetto “principio unitario” espresso dall’articolo 5 della Costituzione.

Inoltre, sin dall’esperienza del primo regionalismo, i modelli cooperativi hanno interessato le dinamiche del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e regioni; in particolare, il principio cooperativo è stato interpretato dalla giurisprudenza costituzionale come un canone avente una funzione “compensativa” di eventuali sottrazioni di funzioni ordinariamente attribuite al legislatore regionale, ma riallocate in favore dello Stato in vista del raggiungimento di interessi o scopi unitari.

Tuttavia, in mancanza di forme di partecipazione dei rappresentanti regionali nelle istituzioni statali, questo schema di giudizio consolidato nella giurisprudenza costituzionale ha esasperato l’idea della collaborazione fondata sui modelli decisionali attivabili in Conferenza Stato-regioni.

Infatti, è noto come il nostro ordinamento sia carente di una Camera di rappresentanza dei territori e come non si sia conferita attuazione a quel particolare meccanismo di raccordo, descritto nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che in forma più limitata inseriva comunque le autonomie nel circuito parlamentare, ammettendo la possibilità per i regolamenti parlamentari di integrare la composizione delle Commissioni con i rappresentanti di Regioni, Provincie ed enti locali in numerose fattispecie di interesse regionale.

Questi strumenti di istituzionalizzazione del principio cooperativo avrebbero consentito alle regioni di compensare la sottrazione della competenza legislativa attraverso una partecipazione sul contenuto del provvedimento al momento della sua formazione e avrebbero anche risolto il problema della rappresentanza di regioni ed enti locali nelle sedi istituzionali statali.

Diversamente, l'assenza degli auspicati meccanismi di partecipazione dei vari livelli di governo alle funzioni statali ha concentrato la tematica della collaborazione sul sistema delle Conferenze, esaltando i momenti cooperativi all'interno di questi organismi di raccordo.

Per questi motivi nel nostro ordinamento si assiste ad una interdipendenza logico-giuridica tra il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze, di modo che, tanto più si estende l'ambito di applicazione del principio cooperativo, tanto più si incentiva l'utilizzazione di strumenti negoziati all'interno delle Conferenze stesse.

L'analisi del sistema delle Conferenze diviene, per questa ragione, la chiave di volta, sia della legittimità del sistema di riparto delle competenze come rideterminato in via pretoria dalla giurisprudenza costituzionale, sia della problematica, acuita a seguito della riforma in senso "federale" del Titolo V della Costituzione, della partecipazione delle rappresentanze territoriali alle funzioni statali.

Le attribuzioni della Conferenza sono infatti notevolmente cresciute in considerazione dell'estensione della portata applicativa del principio cooperativo che, nonostante sia espressamente richiamato dalla Costituzione solo in relazione alla particolare fattispecie relativa all'esercizio del potere sostitutivo statale (art. 120, c. II, Cost.), trova altre, numerose applicazioni pratiche.

Da un lato, infatti, la recente legislazione statale spesso prescrive la partecipazione di regioni ed enti locali, in armonia con il canone cooperativo, nei procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti ministeriali in diverse materie, incidenti su ambiti d'interesse regionale e locale; questa prassi è stata poi peraltro estesa al procedimento di formazione di atti aventi forza di legge di iniziativa governativa, in cui il Governo ha ricercato il consenso con le regioni in Conferenza, esaltando il peso politico della partecipazione delle autonomie sul provvedimento innanzi al Parlamento al fine di "blindare" il contenuto dell'atto.

D'altra parte, anche la giurisprudenza costituzionale, soprattutto durante l'esperienza del "secondo regionalismo", ha imposto sistematicamente l'introduzione di fattispecie concertate in numerosi ambiti materiali, rendendo la cooperazione un criterio concorrente con il sistema di riparto delle competenze disegnato dal legislatore costituzionale.

Le cause dell'estensione pretoria dell'ambito di applicazione della cooperazione sono strettamente collegate all'insufficienza della disciplina costituzionale sul piano dei raccordi tra i vari livelli di governo.

Infatti, è noto come il legislatore costituzionale, con la riforma del Titolo V, non abbia introdotto elementi di flessibilità alla elencazione delle competenze per blocchi di materie, per permettere allo Stato il perseguimento di valori unitari; al contrario, vari fattori, tra cui l'attribuzione di enumerate e tassative competenze di esclusivo interesse statale, l'inserimento nel catalogo delle materie di interessi finalistici non aventi un oggetto ben definito e, in linea generale, la nuova rigidità del sistema riparto, acuita anche dall'assenza della riproduzione della vecchia clausola dell'interesse nazionale, facevano presagire l'esistenza di numerose interferenze di funzioni e, di conseguenza, la crescita dell'esigenza di cooperazione tra i diversi soggetti della Repubblica.

È anche noto come la Corte costituzionale abbia progressivamente superato il sistema di riparto delle competenze delineato dal legislatore, ammettendo una estensione delle funzioni statali in materie di potestà concorrente, o anche di esclusivo interesse delle regioni, ma subordinando la legittimità delle normative statali alla introduzione di adeguati meccanismi che assicurassero la partecipazione delle autonomie territoriali.

La "concorrenza" o "interferenza di competenze", la "trasversalità" delle materie, la "chiamata in sussidiarietà", costituiscono un "armamentario argomentativo" che la Corte adopera sistematicamente per legittimare interventi legislativi statali anche in materie di potestà regionale, il cui esercizio è tuttavia subordinato, nel rispetto del canone cooperativo, all'introduzione di passaggi concertativi con le regioni.

La Corte costituzionale ha quindi rimarcato spesso la funzione compensativa della collaborazione, finalizzata ad assicurare procedimenti, legislativi o amministrativi, condivisi in materie ordinariamente attribuite al legislatore regionale, ma "ricentralizzate" in presenza di valori "unitari".

La frequenza sistematica del richiamo al canone cooperativo nelle decisioni della Corte costituzionale determina, quindi, una nuova attenzione per il circuito delle Conferenze le quali, in considerazione dell'assenza di forme di coinvolgimento delle autonomie nelle istituzioni statali, divengono la sede preferita per il raggiungimento delle intese tra centro e periferia e, quindi, punto focale nella ricerca dei giusti equilibri costituzionali.



Tuttavia, i canoni interpretativi della Corte che, pur nella consapevolezza della temporaneità e della precarietà del sistema delle Conferenze, assumono l' idoneità dei modelli decisionali attivabili in Conferenza a concretizzare il canone cooperativo, in particolare ad assolvere alla funzione compensativa sul piano di riparto delle funzioni legislative, sollevano numerosi interrogativi; del resto, come dimostrerà l'analisi comparata, negli ordinamenti federali, il raccordo intersoggettivo tra i diversi livelli territoriali è realizzato principalmente attraverso la costituzione di una Camera nella quale siedono i rappresentanti dei singoli Stati che, considerata spesso una condizione essenziale per gli ordinamenti a carattere federale, assicura una partecipazione effettiva delle autonomie al procedimento di formazione delle leggi della federali.

La valutazione dell'adeguatezza del sistema delle Conferenze ad assicurare la concertazione tra i vari livelli di governo, in alternativa alla istituzionalizzazione del principio cooperativo, necessita di un'approfondita analisi della struttura delle Conferenze e della richiamata giurisprudenza costituzionale che ha sistematicamente fatto ricorso al canone della cooperazione per giustificare una diversa allocazione delle funzioni.

L'esame della struttura, delle prassi, dei meccanismi di funzionamento delle Conferenze saranno quindi in grado di aiutare l'interprete a comprendere se il principio cooperativo, così come interpretato dalla Corte costituzionale, possa trovare concretizzazione attraverso i modelli cooperativi attivabili nelle Conferenze, ovvero se sia auspicabile introdurre formule cooperative differenti, per garantire la condivisione delle scelte tra i vari livelli di governo.

## **CAPITOLO I – Il progressivo sviluppo del principio cooperativo nelle esperienze federali. I raccordi cooperativi nell’ordinamento interno, tra primo e secondo regionalismo.**

SOMMARIO: 1.1. Premessa. Leale collaborazione, sistema delle Conferenze e Camera delle regioni. – 1.2. La leale collaborazione come enunciazione aggiornata del “dovere di fraternità”. – 1.3. Lo sviluppo del principio cooperativo negli Stati federali. – 1.3.1. La cooperazione “flessibile” nell’esperienza americana. – 1.3.2. L’esperienza tedesca, tra federalismo “cooperativo” e “competitivo”. – 1.4. Brevi considerazioni conclusive alla luce dell’analisi comparata. – 1.5. I raccordi cooperativi nell’esperienza italiana secondo l’originario modello della Costituzione. – 1.6. La progressiva “destrutturazione” del sistema duale di riparto delle funzioni; la nascita del principio cooperativo come compensazione della “supremazia” statale. – 1.7. L’attenzione della dottrina per la leale collaborazione. – 1.8. Le forme di raccordo tra Stato e regioni prima dell’istituzione delle Conferenze. – 1.9. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione: dalle origini alla riforma del Titolo V. – 1.9.1. La giurisprudenza costituzionale sulle Regioni a Statuto speciale. – 1.9.2. Sulla giurisprudenza costituzionale a seguito della costituzione delle regioni ordinarie. – 1.9.3. La giurisprudenza costituzionale nel segno della continuità a seguito dell’istituzione della Conferenza Stato-Regioni. – 1.9.4. La leale cooperazione sul finire dell’esperienza del primo regionalismo; l’intesa come strumento di “cooperazione paritaria”. – 1.10. I raccordi cooperativi a seguito della riforma del Titolo V. Il giudizio della dottrina. – 1.10.1. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione dopo la riforma del Titolo V. Cenni. – 1.10.2. Sul rilievo costituzionale del principio cooperativo, alla luce della giurisprudenza della Corte.

### ***1.1. Premessa. Leale collaborazione, sistema delle Conferenze e Camera delle regioni.***

Nell’attuale assetto costituzionale le Conferenze costituiscono la principale sede di raccordo tra Stato, regioni ed enti locali, istituite per assicurare la partecipazione delle autonomie territoriali nei procedimenti decisionali statali, in attuazione del principio di *leale collaborazione*<sup>1</sup>, un canone generale al quale

---

<sup>1</sup> Sul principio cooperativo vi è una vasta letteratura; in riferimento all’assetto precedente alla riforma del titolo V, vedi S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971; S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980; P. CARETTI, *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1985; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, n. 7-8, p. 2467; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. soc.*, 1988. Sul principio cooperativo a seguito della riforma del titolo V, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e*

sono asservite le azioni comuni di Stato, regioni enti locali, oggi definitivamente affermatosi, tanto da essere definito una “costante dei comportamenti degli organi costituzionali”<sup>2</sup>.

Soprattutto a seguito della costituzione delle regioni ordinarie, la tematica della collaborazione ha infatti trovato un crescente interesse nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale; la nuova attenzione per la costruzione di modelli e procedimenti condivisi, in antitesi a modelli fondati su una rigida separazione delle attribuzioni, ha progressivamente determinato il passaggio da una concezione duale o separata delle attribuzioni di Stato e regioni a quello che è stato definito come modello di “regionalismo cooperativo”<sup>3</sup>.

In particolare, la nascita e il conseguente sviluppo del principio di leale collaborazione si deve a particolari canoni interpretativi adoperati dalla giurisprudenza costituzionale; la Corte, accorgendosi infatti della presenza di possibili interferenze di funzioni, ha spesso imposto allo Stato di predisporre adeguati meccanismi di raccordo con le regioni per assicurare una compartecipazione dei due soggetti nei processi decisionali volti alla realizzazione di obiettivi comuni, prevalentemente in ambiti materiali che la Costituzione rimette ordinariamente alla competenza delle regioni.

Per questo motivo, la giurisprudenza della Corte, sia nell’esperienza del primo regionalismo, sia a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ha spesso assegnato al canone cooperativo la funzione di compensare la sottrazione di competenze legislative o amministrative attribuite alle regioni e ricentralizzate in vista del raggiungimento di interessi unitari.

Il canone della cooperazione è, dunque, espressione di una duplice finalità: da un lato la previsione di momenti di raccordo è uno strumento di garanzia, per assicurare la partecipazione di tutti i livelli territoriali alla vita

---

del secondo regionalismo, in *TDS, Quaderni*, I, Roma, 2008; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra i poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2003.

<sup>2</sup> Cfr., R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra i poteri*, cit., p. 3.

<sup>3</sup> Sull’affermazione del modello di regionalismo cooperativo, vedi A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2008; S. MANGIAMELI, *Il riparto di competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 119 e ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, VII ed., 2008; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 e ss.; A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V – Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990, p. 1183 e ss.; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2002; A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998; F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, ed. X, Padova, 2003.

istituzionale dello Stato, d'altra parte la cooperazione è stata utilizzata per bilanciare la perdita di funzioni da parte delle regioni<sup>4</sup>.

Tuttavia, a prescindere dalla specifica funzione che le viene assegnata, la leale collaborazione assurge a principio che regge il complessivo assetto dei meccanismi di raccordo tra i soggetti che compongono la Repubblica e, per tale ragione, acquista una indiscutibile rilevanza nello studio del sistema delle Conferenze, elevandosi a fondamento logico-giuridico, nonché a limite di applicabilità dei modelli decisionali condivisi attivabili nelle Conferenze<sup>5</sup>.

Mancando, infatti, nel nostro ordinamento strumenti di raccordo di carattere autenticamente federale, che permettano l'inserimento delle autonomie territoriali nelle istituzioni statali, la cooperazione trova concretizzazione unicamente nel circuito delle Conferenze.

L'assenza di una seconda Camera regionale rappresenta peraltro un'anomalia nell'architettura costituzionale dei rapporti intersoggettivi nel nuovo Titolo V della Costituzione, che disegna una struttura costituzionale nel quale sono presenti elementi di carattere federale, tra cui spicca la differente elencazione, in chiave paritaria e non gerarchica, dei soggetti che compongono la Repubblica (art. 114, Cost.), e la nuova tecnica di riparto delle competenze legislative ed amministrative (art. 117 e art. 118, Cost.), nel momento in cui vengono attribuite allo Stato competenze puntualmente e tassativamente determinate.

D'altra parte non sembra sufficiente a canalizzare le istanze regionali nelle istituzioni statali, l'attuale formulazione dell'articolo 57, comma 1, della Costituzione nel momento in cui stabilisce che "il Senato della Repubblica è eletto a base regionale"; la configurazione attuale del collegio senatoriale non scalfisce l'identificazione del Senato con una Camera di estrazione politica nazionale, in quanto non è una condizione che assicura un raccordo con il territorio, e con i rispettivi Consigli regionali di appartenenza, né garantisce quella necessaria e stabile partecipazione degli enti decentrati al funzionamento delle istituzioni statali.

---

<sup>4</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 80 e ss., evidenzia questa duplice natura della cooperazione che emerge peraltro sin dalle origini del principio negli ordinamenti federali in cui la partecipazione degli Stati membri è stata considerata sia "come una garanzia nei confronti dei pericoli di accentrimento e di trasformazione in senso unitario dello Stato federale", sia come "giusta compensazione per lo spostamento delle decisioni dall'ambito statale a quello federale".

<sup>5</sup> Per S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 42 e ss., la leale collaborazione potrebbe essere considerata il "principio ordinatore" dei raccordi, talché tra le due sfere vi sarebbe "autonomia concettuale", ma non "netta separazione"; in particolare, si potrebbe asserire l'esistenza di una interferenza applicativa tra accordi e collaborazione "l'uno traendo indispensabile alimento dagli altri (e viceversa), nel senso che i raccordi non sono che espressione della leale collaborazione se riguardata nella sua prospettiva statica".

Da tale punto di vista è opportuno evidenziare l'esistenza di una sostanziale condivisione di intenti in dottrina sulla necessità di assicurare la partecipazione di regioni ed enti locali ai meccanismi di funzionamento delle istituzioni statali<sup>6</sup>, assumendo una posizione minoritaria il pensiero di quanti ritengono che le Conferenze possano elevarsi a sede adeguata di concretizzazione delle diverse esigenze sottese al canone cooperativo.

Anche il legislatore del Titolo V era consapevole della necessità di introdurre formule condivise ed effettive di concretizzazione del canone cooperativo, mediante la costituzione di una Camera delle autonomie, nel momento in cui annunciava, nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, un'ipotetica riforma futura del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, e quindi del Parlamento.

La stessa legge n. 3 del 2001, peraltro, in attesa della prevista istituzionalizzazione dei momenti di raccordo – nonostante fosse emersa nella fase di redazione della legge la possibilità di conferire copertura costituzionale alle Conferenze<sup>7</sup> – decideva di rimettere ai regolamenti parlamentari la possibilità<sup>8</sup> di inserire dei rappresentanti delle autonomie nelle Commissioni parlamentari per l'esame congiunto dei provvedimenti legislativi di interesse regionale e locale; in particolare, sanciva l'art. 11 della legge n. 3 del 2011, che la Commissione intergrata avrebbe potuto esprimersi mediante pareri sui progetti di legge riguardanti le “materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> In particolare, sul tema della costituzione di una Camera federale vedi, AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, a cura di S. Mangiameli, Napoli, 2003; B. CARAVITA, *Perché il Senato delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 636 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, p. 115; G. CALAMANDREI, *Camera federale o Camera delle Regioni: scelte possibili. Principio di leale cooperazione o collaborazione*, in *Nuova rass.*, 2004, p. 1799 e ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2010, p. 83 e ss..

<sup>7</sup> Il d.d.l. “d'Alema” di revisione costituzionale sull’“Ordinamento federale della Repubblica”, all'articolo 9, infatti prevedeva una nuova versione dell'articolo 124 della Costituzione dove, al posto del Commissario del Governo, si disponeva che la legge avrebbe disciplinato “la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni”. Le tensioni in Commissione sulla necessità di assicurare forme parlamentari di coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, dovute anche all'incidenza della riforma di governo regionale sui meccanismi di rappresentanza dei territori, portarono poi all'espunzione della previsione contenuta nell'art. 9 dal testo del d.d.l., al cui interno è poi stata inserita la disposizione (poi confluita nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001) che ammette la possibilità di integrare le Commissioni parlamentari con rappresentanti delle autonomie fino a che non si proceda alla riforma del Parlamento. Sul punto, S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione*, in *La Conferenza Stato-Regioni ed unificata*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002, p. 27 e ss..

<sup>8</sup> S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 70 e ss., evidenzia come la dottrina abbia interpretato come un obbligo, la testuale previsione della legge che affermava la sola “possibilità” di integrare la composizione delle Commissioni parlamentari.

<sup>9</sup> Dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è possibile trarre numerose indicazioni; tra queste, si nota la propensione del legislatore, come si è già detto, per l'inserimento delle regioni nel circuito parlamentare, considerata la temporaneità della soluzione della Commissione “integrata”, la quale avrebbe dovuto operare come afferma testualmente l'art. 11 citato, “sino alla revisione delle norme del

Anche questa previsione, che inseriva in forma più limitata le regioni nel circuito parlamentare, non è però riuscita a trovare attuazione, nonostante i rappresentanti parlamentari, le regioni e gli enti locali, in seno al costituito comitato presieduto dal senatore Mancino, avessero raggiunto un accordo di massima sulla revisione dei regolamenti parlamentari<sup>10</sup>, che prevedeva una composizione della Commissione con 40 membri, tra senatori e deputati, e 40 rappresentanti delle autonomie (di questi 22 membri sarebbero spettati alle regioni, 5 alle provincie e 13 ai comuni).

I motivi dell'arresto della procedura di revisione dei regolamenti parlamentari è alquanto nota e si fonda sulla tensione creatasi, a seguito della modifica della forma di governo regionale introdotta dal nuovo Titolo V della Costituzione, tra i Presidenti delle giunte regionali e le assemblee legislative; un tensione che ha determinato forti contrasti, e poi un blocco della procedura, sulle modalità di nomina dei rappresentanti da inviare in seno alle Commissioni Parlamentari, in relazione alle quali sarebbe stato opportuno, vista la centralità delle funzioni regionali nel nuovo assetto di riparto descritto dall'art. 117 della Costituzione, creare comunque un collegamento tra le assemblee legislative statali e regionali.

Oltre alla mancata attuazione degli auspicati strumenti di partecipazione democratica delle rappresentanza territoriali, la centralità del sistema delle Conferenze nel complessivo assetto dei rapporti intersoggettivi si deve al sistematico utilizzo da parte della Corte costituzionale del richiamo al principio cooperativo.

Tuttavia, anche la Corte costituzionale in numerose pronunce ha evidenziato la precarietà del sistema delle Conferenze nell'attuazione del canone cooperativo, e la conseguente necessità di meccanismi cooperativi istituzionali, nel momento in cui ha sancito che la legittimazione del sistema delle Conferenze si giustifichi solo nella "perdurante assenza di una trasformazione delle

---

Titolo I della parte seconda della Costituzione". Sull'esperienza della Commissione bicamerale vedi, R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali «integrata» tra ipotesi normative e proposte dottrinali* e F. RESCIGNO, *L'articolo 11 e la "promessa" della camera delle regioni*, entrambi in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, 2003, rispettivamente p. 192 e ss. e p. 183 e ss.; P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, editoriale, in *Le Regioni*, 2003, p. 354 e ss.; S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 315 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2004, p. 301 e ss; L. VANDELLI, *Audizione innanzi alla 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica*, in *Costituzione, regioni e Autonomie locali. Atti dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Roma, 2002, p. 44 e ss..

<sup>10</sup> Vedi, Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 5 giugno 2002 e del 28 novembre 2002; Giunta per il regolamento del Senato della Repubblica, sedute del 23 ottobre 2001 e del 3 aprile 2003.

istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>11</sup>.

Infine, vi è da considerare che le esperienze federali, come si vedrà di seguito, dimostrano la stabile partecipazione degli Stati all'esercizio della funzione legislativa, non risultando ammissibile una loro esclusione dalle decisioni che riguardano la Costituzione e la legislazione; infatti, la costituzione di un sistema di partecipazione dei diversi livelli di governo alle decisioni del livello di maggiore estensione territoriale rappresenta, pur nelle diversità esistenti tra i modelli adoperati, un elemento imprescindibile di ogni ordinamento a vocazione territoriale, che culmina nella formazione di una Camera parlamentare nella quale siedono i rappresentanti degli Stati membri.

Questa preliminare visione d'insieme comprova, quindi, lo stato di inattuazione della riforma del Titolo V, dovuto alla mancata costituzione di una Camera delle autonomie, la cui introduzione potrebbe peraltro risolvere, non solo la questione della rappresentanza delle autonomie nel circuito istituzionale statale, ma anche la problematica della partecipazione al procedimento legislativo e di revisione costituzionale, nonché anche la collegata problematica della composizione della Corte costituzionale.

Proprio la partecipazione delle regioni ai meccanismi di elezione dei Giudici costituzionali potrebbe infatti riequilibrare la composizione della Corte in considerazione della tendenza espressa dalla giurisprudenza a ritenere la cooperazione come un canone legittimante la ricentralizzazione delle funzioni legislative e amministrative<sup>12</sup>.

L'istituzionalizzazione del canone cooperativo consentirebbe, quindi, di portare a compimento il disegno istituzionale preannunciato dal legislatore con la riforma del Titolo V e permetterebbe al nostro sistema di acquisire un diverso equilibrio nei rapporti tra centro e periferia.

Secondariamente, una volta affermata la necessità della costituzione di una Camera federale, sarebbe necessario risolvere altre importanti questioni: dalla composizione della stessa, in specie in relazione alla partecipazione di rappresentanti degli enti locali<sup>13</sup>, alla modalità di nomina o di elezione dei

---

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004, ma anche sent. n. 432 del 2004 e sent. n. 401 del 2007.

<sup>12</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2007, p. 120 e ss., per il quale “se non si accolgono anche alcune misure che servono a contemperare il principio di cooperazione, con gli altri principi che sono propri di un sistema federale, la stessa collaborazione finisce con diventare – come di fatto è successo – un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato”.

<sup>13</sup> La necessità dell'inserimento di rappresentanti degli enti locali, e non solo delle regioni, nelle istituzioni parlamentari si fonda su diversi argomenti, tra cui la nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione, nel momento in cui afferma che la Repubblica è costituita “dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” e la disposizione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che inserisce anche i rappresentanti degli enti locali nel circuito di raccordo

rappresentati, delle assemblee o degli esecutivi, alle funzioni attribuite, rispetto alle attribuzioni dell'altra Camera, fino alla sottoposizione dei membri di questo ramo del Parlamento alle garanzie ed alle prerogative previste dalla Costituzione. Si tratta peraltro di temi affrontati e risolti in modo diverso dalle numerose proposte di realizzazione del "Senato federale", tuttavia, mai portate a compimento<sup>14</sup>.

In conclusione, numerosi sono gli argomenti a sostegno della necessità di costituire una Camera delle autonomie, in considerazione peraltro della sistematica richiesta da parte della Corte costituzionale di attivare meccanismi condivisi in Conferenza Stato-regioni per compensare la perdita di funzioni regionali in presenza di interessi unitari.

Le procedure decisionali in Conferenza, che dovevano assumere carattere temporaneo, acquistano, quindi, ormai carattere di stabilità, divenendo un modello interpretativo ordinario che si affianca al sistema espresso di riparto delle competenze.

La stabilizzazione di questo canone ha condotto una parte della dottrina<sup>15</sup> a ritenere che il circuito incentrato sulle Conferenze possa sostituirsi a meccanismi di democrazia parlamentare, e che possa quindi consentire di fare a meno di una Camera dove siedono i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, siano essi espressione delle assemblee legislative o dei rispettivi esecutivi.

---

nelle Commissioni parlamentari; inoltre, la rilevanza degli enti locali in una ipotetica futura Camera delle autonomie deriva anche dal fatto che gli enti locali sono titolari delle principali funzioni amministrative, attribuite a vario titolo dalle leggi statali e regionali, e dalla tradizione storica che evidenzia come siano i Comuni e le Province le istituzioni territoriali più radicate in termini di identità, rispetto alle regioni che costituiscono articolazioni di recente costituzione. Sul punto, S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 70 e ss., e L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010.

<sup>14</sup> Tra le diverse proposte di costituzione del Senato federale, è possibile ricordare il d.d.l. n. 2544 presentato durante la XIV legislatura, poi bocciato in sede referendaria, che prevedeva, tra l'altro, una composizione del Senato integrata con i rappresentanti degli esecutivi delle regioni. Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Iustitia*, Roma, n. 4/2004, p. 465 e ss.. Diversamente, sul finire della XV legislatura, il testo della Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati del 17 ottobre 2007 (d.d.l. AC553-A) prevedeva una nuova composizione del Senato all'interno della quale inserire rappresentanti delle regioni e degli enti locali, rispettivamente eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, in modo da collegare le assemblee legislative (art. 3). Per un esame approfondito di questa proposta, vedi A. D'ATENA, *Finalmente un Senato "federale"*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. *Studi e interventi*, ID., *Un Senato federale*, in *Rassegna Parlamentare*, Napoli, 2010 e S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, *ivi*, 2010.

<sup>15</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, *passim*; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in *I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma 2009, p. 129 e ss..



In tal senso vanno letti pure quei progetti di riforma che prospettano la riforma, anche costituzionale, del sistema delle Conferenze<sup>16</sup>, in luogo della costituzione del Senato federale, assumendo come argomento principale la differenza di funzioni delle seconde Camere negli ordinamenti federali, nonché la loro progressiva svalutazione nel complessivo assetto dei raccordi intersoggettivi.

Tuttavia, negli Stati federali, come si vedrà di seguito, se da un lato si assiste ad una varietà di formule e modelli di concretizzazione del canone cooperativo, dall'altro, un elemento di raccordo immancabile è stabilmente rappresentato dalle Seconde camere di rappresentanza territoriale<sup>17</sup>, anche ove esse assumano, come il *Bundestrat* tedesco, una rilevanza “paragovernativa”.

Il profondo stato di inattuazione della prospettata riforma delle modalità di partecipazione delle autonomie alla funzione legislativa, unitamente alla frequenza dell'utilizzo del canone cooperativo nella giurisprudenza della Corte rendono quindi particolarmente attuale la questione volta a valutare l'adeguatezza del sistema di raccordo intersoggettivo fondato sul circuito delle Conferenze e, di conseguenza, l'idoneità delle Conferenze ad assicurare i giusti equilibri costituzionali tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica.

Per stabilire se le Conferenze possano sopperire all'inserimento delle autonomie nel sistema parlamentare, in considerazione della postulata funzione compensativa della cooperazione nella giurisprudenza della Corte, è necessario preliminarmente precisare cosa il nostro ordinamento abbia inteso e ancora oggi, a seguito della riforma del Titolo V, intenda per “leale collaborazione”.

In seguito, anche attraverso la comparazione con soluzioni estere, si cercherà di evidenziare le modalità mediante le quali la cooperazione trova attuazione nei diversi ordinamenti federali e, infine, si procederà ad analizzare le modalità di funzionamento, la struttura e le prassi della Conferenza Stato-regioni.

L'analisi di questi aspetti aiuterà l'interprete a comprendere se il sistema delle Conferenze riesca ad assicurare i necessari equilibri costituzionali tra i diversi livelli di governo in luogo di meccanismi di democrazia parlamentare e – nell'eventuale ipotesi della realizzazione della Camera federale – se le due sedi siano compatibili nell'attuale assetto costituzionale

---

<sup>16</sup> Si tratta della posizione espressa dal Governo nella XV legislatura mediante il d.d.l. di riforma del 14 dicembre del 2006 che prospettava una complessa riforma del sistema delle Conferenze, sul quale vedi S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 120 e ss..

<sup>17</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 87 e ss., che evidenzia come questa tesi non sia sostenibile anche perché “la forma di collaborazione prevalente negli ordinamenti di consolidata esperienza federale non è quella verticale, come in Italia, ma quella orizzontale tra stati membri o tra Länder”.

## 1.2. *La leale collaborazione come enunciazione aggiornata del “dovere di fraternità”.*

Il principio cooperativo non può ritenersi un enunciato di recente scoperta. La dottrina è infatti, incline, attraverso una ricostruzione in chiave storica della sua genesi, a riconoscere che il canone in questione abbia una radice ideologica unitaria e lontana nel tempo; secondo questa impostazione, infatti, la leale collaborazione costituirebbe una “enunciazione aggiornata del dovere di fraternità”<sup>18</sup>.

La dipendenza concettuale del canone cooperativo dal dovere di fraternità sarebbe anche confermata dalla difficoltà di entrambi gli enunciati ad imporsi negli ordinamenti moderni, a differenza degli altri ideali coevi di *libertà* ed *uguaglianza*<sup>19</sup>; infatti, è opinione comune che, sia le libertà borghesi – le quali imponevano ai pubblici poteri di non ingerirsi nella sfera privata<sup>20</sup> – sia l’affermarsi del principio di *separazione dei poteri*<sup>21</sup> – che postulava una separazione delle funzioni degli organi costituzionali – costituissero dei “controvalori” ostativi al pieno sviluppo del dovere di fraternità.

Per questi motivi, il principio cooperativo inizia ad affermarsi con notevole ritardo rispetto agli altri menzionati enunciati, in particolare solo in concomitanza del processo di trasformazione dello *Stato borghese* nello *Stato sociale*<sup>22</sup>.

In questo periodo storico, le profonde instabilità economiche, le disuguaglianze sociali, nonché la crescente attenzione per la tematica dei diritti fondamentali, determinarono infatti la necessità di una nuova ed invasiva presenza dello Stato a livello territoriale<sup>23</sup>, “chiamato non più ad astenersi, quanto ad intervenire per rimuovere le discriminazioni nel godimento dei diritti fondamentali”<sup>24</sup>; siffatti cambiamenti produssero dunque un superamento della visione separata delle attribuzioni che per lungo tempo aveva ostato alla emersione del principio cooperativo, evidenziando la possibile presenza di intrecci di competenze dei diversi componenti dell’organizzazione statale in vista della predisposizione di azioni condivise facenti comunque capo agli Stati centrali, rispetto alle articolazioni territoriali.

---

<sup>18</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 9 e ss, il quale riprende il pensiero di V. M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre*, Opdalen, 1980, p. 13 e ss..

<sup>19</sup> Proprio l’affermazione del principio di eguaglianza, nel momento in cui postulava la sottoposizione di tutti gli individui nei confronti della legge, costituì un ulteriore ostacolo per la creazione di forme di solidarietà. Sul punto, V. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954.

<sup>20</sup> Cfr., F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, p. 796 e ss..

<sup>21</sup> Per tutti, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1979.

<sup>22</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 82 e ss..

<sup>23</sup> Sul punto, AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, a cura di Issirfa-Cnr, Milano, 1997.

<sup>24</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 9.

La radice “unitaria” del principio cooperativo è poi accompagnata da una varietà nelle modalità di attuazione del canone; se, ad esempio, negli ordinamenti federali le azioni statali intraprese per realizzare obiettivi comuni in diverse politiche pubbliche determinarono una emersione delle istanze di partecipazione dei singoli Stati federati, in Italia, a ragione del recente formarsi delle regioni, si è assistito ad un meccanismo inverso, atteso che per la realizzazione dei compiti dello *Stato sociale* si è prodotto preliminarmente un rafforzamento delle istanze gerarchiche a favore del centro, mascherato sotto il criterio della “prevalenza”.

Da tale punto di vista, ha certamente giocato un ruolo importante il differente modo di costituzione delle autonomie territoriali che, come noto, nel nostro ordinamento non hanno trovato riconoscimento per via di un processo autonomo di aggregazione<sup>25</sup>, a differenza degli Stati federali nei quali furono le articolazioni territoriali aventi carattere statutale a decidere attraverso un patto federativo di delegare determinate funzioni in favore della Federazione.

In conclusione, è possibile sostenere che ogni ordinamento a vocazione territoriale abbia mantenuto delle diversità nella strutturazione dei raccordi intersoggettivi; è tuttavia anche possibile affermare come vi sia una matrice comune nell’origine del principio cooperativo, che ha segnato quel graduale passaggio dal principio di “autonomia a quello dell’unità”<sup>26</sup>, ovvero dal decentramento duale, ad uno “più maturo, di carattere cooperativo”<sup>27</sup>.

### ***1.3. Lo sviluppo del principio cooperativo negli Stati federali.***

Il dibattito sul principio cooperativo trova il proprio terreno di elezione negli Stati *federali*, in particolare nell’ordinamento tedesco e statunitense, nei quali peraltro assume ancora oggi il valore di un principio costituzionale non scritto; proprio l’analisi dell’esperienza degli Stati federali conferma inoltre la postulata genesi unitaria della cooperazione, nonché l’originaria difficoltà del canone cooperativo ad imporsi sul piano dei rapporti tra i vari soggetti della Federazione.

In origine, infatti, tutte le singole entità statali costituenti la Federazione avevano pensato di dotare lo Stato federale di tipiche ed enumerate funzioni, allorché la generalità delle competenze doveva permanere nelle mani dei singoli Stati federati; l’utilizzo della “tecnica enumerativa” delle competenze federali aveva dunque lo scopo di separare le due sfere di attribuzioni, onde

---

<sup>25</sup> Così, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 1989, p. 477.

<sup>26</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, p. 8.

<sup>27</sup> Così, A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo*, cit., p. 43.

contenere le funzioni della Federazione entro limiti definiti, per evitare possibili invasioni di competenza da parte della Federazione stessa.

L'originario approccio di tipo "duale", separando rigidamente le attribuzioni dei vari livelli di governo, non permetteva il sorgere di intrecci o interferenze di funzioni e ostava per questa ragione pure all'emersione del canone cooperativo, del quale infatti non vi è traccia nelle Federazioni delle origini.

Questa risposta al "problema federalista", che riecheggia nella storia del costituzionalismo americano e tedesco, si fondava su varie e diverse argomentazioni; in particolare, la preferenza per un modello separato delle attribuzioni era giustificato, da un punto di vista teoretico, sulla base della tradizionale dottrina che postula la "necessaria appartenenza della *sovranità* al fenomeno statale"<sup>28</sup>, in forza della quale alla Federazione sarebbero spettate tassative ed enumerate attribuzioni in modo da "non snaturare la sovranità dei singoli Stati"<sup>29</sup>.

Il timore della perdita della sovranità statale condusse alla creazione di sistemi costituzionali rigidi sul piano della ripartizione delle funzioni, in cui alla Federazione erano riservate solo enumerate e tassative competenze tra cui, sul piano interno, la "circolazione delle persone" e la "regolamentazione dell'economia" e, sul piano esterno, la "difesa comune" e la "rappresentanza internazionale".

La scelta per un federalismo di tipo "duale" si fondava anche sulla dottrina che considerava la distribuzione in senso verticale delle funzioni tra i vari livelli di governo come una ulteriore forma di garanzia a completamento del principio di separazione dei poteri. Questa concezione, in senso forte, del principio di separazione dei poteri imponeva dunque l'attribuzione di tipiche ed enumerate competenze in favore della Federazione<sup>30</sup>, le quali venivano separate dalle funzioni degli enti federati.

Nonostante l'approccio "duale", nelle esperienze federali, sin dalle origini, non sono mai mancate forme di coinvolgimento degli Stati al procedimento di formazione delle leggi federali e di revisione costituzionale, che culminano nella previsione di una seconda Camera dove siedono i rappresentanti dei singoli Stati,

---

<sup>28</sup> La dottrina tradizionale ritiene la spettanza della sovranità allo Stato, o alla Federazione, non ammettendosi la presenza di due entità sovrane sul medesimo territorio; vedi, H. KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen, Mohr/Siebeck, 1920, con traduzione italiana a cura di A. CARRINO, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una teoria pura del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989; vedi anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, p. 71 e ss..

<sup>29</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 12.

<sup>30</sup> M. A. CAMERON, T. G. FALETTI, *Federalism and Subnational Separation of Powers*, in *Publius*, 2005, p. 245 e ss..

siano essi eletti a suffragio diretto, o designati dagli organi legislativi o esecutivi dei singoli Stati.

Inoltre, proprio le esperienze federali dimostrano come il solo utilizzo della “tecnica enumerativa” delle competenze federali non fosse sufficiente a separare le funzioni e a limitare la possibile crescita delle attribuzioni della Federazione stessa; infatti, a pochi anni dalla costituzione delle prime Federazioni, attraverso la valorizzazione di determinate clausole<sup>31</sup>, si inizia ad assistere a un progressivo rafforzamento delle competenze federali a scapito di quelle degli Stati membri, e quindi, a un continuo passaggio di poteri dalla “periferia” al “centro”.

Il trasferimento di funzioni, giustificato sul piano della teoria generale sulla base di una nuova interpretazione del concetto di sovranità federale<sup>32</sup>, non fu netto e plasmò delle forme di intrecci di funzioni che condussero poi all’idea di un possibile “esercizio congiunto” delle competenze.

Pertanto, l’evoluzione delle prime Federazioni dimostra come sia stata progressivamente superata la struttura costituzionale separata delle attribuzioni dei due soggetti – fondata sulla tassativa predeterminazione delle competenze della Federazione – e come il contestuale processo di rafforzamento delle competenze federali abbia determinato una perdita di attribuzioni degli Stati.

Per questi motivi è possibile sostenere che il principio di leale collaborazione abbia una comune origine negli Stati federali; infatti, le prime prassi concordate sorgono per assicurare un potere di intervento della Federazione nella definizione delle modalità di attuazione di politiche pubbliche da realizzarsi mediante un coordinamento con le azioni dei singoli Stati.

La comune ed uniforme matrice relativa alla genesi della cooperazione non esclude, tuttavia, una sostanziale diversità di modelli attuativi, come dimostrano peraltro le esperienze statunitensi e tedesche che, per la indiscutibile importanza che assumono nel complessivo studio dei raccordi cooperativi, si procederà di seguito ad esaminare.

---

<sup>31</sup> Con l’espressa riserva di un più approfondito esame nel prosieguo della trattazione, è possibile evidenziare come alcune di queste clausole fossero contenute nelle Costituzioni originarie; ad esempio all’ordinamento statunitense, il rafforzamento di funzioni della federazione si deve anche alle dinamiche della “Necessary and Proper” e della “Commerce clause” (art. I, sez. 8), nonché alla clausola di supremazia del diritto federale (art. VI). Altre, invece, sono state estrapolate dalle Supreme Corti nazionali in via interpretativa. In relazione a quest’ultimo profilo vedi G. MORBIDELLI, L. PECORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2007, in particolare p. 243 e ss..

<sup>32</sup> Sarà merito di C. SCHMITT, *La dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano, 1981, p. 507 e ss., evidenziare come la questione della sovranità nelle Federazioni sia destinata a rimanere aperta, non potendo un ente rispetto all’altro considerarsi sovrano.

### 1.3.1. La cooperazione “flessibile” nell’esperienza americana.

Al momento della costituzione della Federazione americana era prevalsa l’idea di dotare la Federazione di tipiche ed enumerate funzioni, separando rigidamente le attribuzioni dei vari livelli di governo; la scelta dei Costituenti per un “federalismo di tipo duale”<sup>33</sup> conviveva con il costante tentativo rafforzare le funzioni della Federazione”<sup>34</sup>, sostenuto prevalentemente sulla base della estrapolazione in via interpretativa di alcune clausole immanenti al sistema coniato, quali quella dei “poteri impliciti”<sup>35</sup>.

Da tale punto di vista, anche l’approvazione del X emendamento, nel momento in cui ancora oggi sancisce che “*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*”<sup>36</sup>, può essere letto come un tentativo di contenere il possibile allargamento delle funzioni della Federazione, considerato che a tale scopo si era rivelata insufficiente la sola adozione della tecnica di enumerazione delle competenze della Federazione stessa<sup>37</sup>.

Per questo motivo, in origine, la costruzione separata delle attribuzioni degli Stati e della Federazione non permetteva un esercizio congiunto delle funzioni e impediva una seria riflessione sul canone cooperativo.

La trasformazione in una struttura federale di tipo cooperativo si realizza nell’ordinamento americano solo successivamente, in concomitanza delle politiche in materia di lavoro del *New deal*<sup>38</sup>; questi interventi normativi della Federazione, in materie non espressamente riservate alla sua potestà, furono

---

<sup>33</sup> A seguito delle spinte nazionaliste di J. Marshall, il quale proponeva un rafforzamento dei poteri della Federazione, come testimonia il caso *McCulloch v. Maryland* (v. *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 316, 1819) avente ad oggetto la esistenza di un implicito potere delle Federazione di creare una banca Nazionale, si afferma definitivamente un approccio “duale” del problema federale, sin dal successore di Marshall, *Chief Justice* Roger B. Taney, che durerà nelle interpretazioni dei Giudici costituzionali poi fino alla metà degli anni ’30, momento in cui lascerà il posto ad un approccio di tipo cooperativo.

<sup>34</sup> Le differenti vedute sulle attribuzioni della federazione sono riassunte lucidamente in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, 1997.

<sup>35</sup> In riferimento all’emersione di una peculiare interpretazione della teoria dei poteri impliciti a sostegno dell’ampliamento di funzioni della Federazione, vedi sempre la storica sentenza della Corte Suprema nel caso *McCulloch v. Maryland*.

<sup>36</sup> I poteri non espressamente delegati dalla Costituzione alla Federazione o non proibiti da questa ai singoli Stati, sono riservati rispettivamente agli Stati stessi, o al popolo.

<sup>37</sup> Risulta tuttora vivo il dibattito sulla possibilità che il X emendamento possa contrastare lo sviluppo delle attribuzioni federali soprattutto dovute, come si è anticipato, alle dinamiche della *Necessary and Proper* e della *Commerce clause*. Sul punto sono state espresse diverse posizioni da parte della Corte Suprema, atteso che con la decisione del 1985 *Joe G. Garcia v. S. Antonio Metropolitan Transit Authority*, in *U. S. SUPREME COURT REPORTS*, 83 L Ed 2d, p. 1016 e ss., la Corte ha modificato la sua pregressa giurisprudenza, in particolare riferita a *The National League of cities v. W. J. Usery, Jr.*, in *U. S. SUPREME COURT REPORTS*, 49 L Ed 2d, p. 245 e ss., nella quale si era ritenuta la regolamentazione federale lesiva del X emendamento.

<sup>38</sup> Sul punto, C. S. BENSON, *The New Centralization: a Study of Intergovernmental Relations in the United States*, New York, 1941; V. D. F. KETTL, *The Regulation of American Federalism*, Baton Rouge, 1983.

comunque giustificati dalla Corte Suprema<sup>39</sup> che ritenne esistente una compresenza di interessi, della Federazione degli Stati, in presenza della quale la legislazione federale avrebbe dovuto assicurare una partecipazione degli Stati federati nel procedimento di formazione del diritto federale.

Nell'esperienza americana il principio di leale collaborazione ha quindi origini chiaramente giurisprudenziali; nell'ottica della Corte Suprema la possibile compresenza di interessi distinti nelle fattispecie può comportare un rafforzamento delle funzioni federali per la realizzazione di interventi pubblici per i quali i poteri dei singoli Stati risultavano inadeguati.

Questa impostazione è poi cresciuta anche in relazione ad altri settori, quali la scuola, la salute e la sicurezza pubblica<sup>40</sup>, nei quali la costituzione di fondi di aiuto federale ha consentito la formazione di diversi meccanismi di raccordo<sup>41</sup>, che hanno favorito una compartecipazione nelle scelte in relazione a politiche nelle quali la Federazione non avrebbe potuto operare direttamente.

L'approccio cooperativo nell'ordinamento statunitense ha poi subito un processo di ridimensionamento a partire dagli anni '70, ma ha mantenuto il suo peso anche in concomitanza dell'emersione di quelle teorie che propongono di ridurre la possibilità di intervento della Federazione alle sole ipotesi di inefficienza o insufficienza delle azioni dei singoli Stati<sup>42</sup>.

A differenza che nell'ordinamento italiano, l'attivazione di procedure condivise tra Federazione e Stati membri non ha minato l'essenza dei singoli Stati, i quali non rappresentano delle mere articolazioni esecutive dell'apparato centrale<sup>43</sup>, ma mantengono la loro identità politica<sup>44</sup>; i singoli Stati americani,

---

<sup>39</sup> Si tratta di un filone interpretativo che nasce, in relazione alla *Social Security Act* del 1935, soprattutto per mezzo delle pronunce *Helvering v. Davis* e *Chas. C. Steward Machine Company v. Davis* del 1937. Gli argomenti utilizzati dalla Corte Suprema per giustificare questo passaggio di funzioni dalla periferia al centro si fondavano principalmente su una differente interpretazione del X emendamento che, introdotto come si è visto proprio al fine di restringere il possibile allargamento delle funzioni della federazione, veniva reinterpretato come mezzo attenuato di garanzia per le funzioni statali. Anche il XIV emendamento - a mente del quale "all person born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws" - era utilizzato come una disposizione in grado di diminuire il potere di disciplina degli Stati membri. Sul punto, S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 15.

<sup>40</sup> V. D. F. KETTL, *The Regulation of American Federalism*, cit., p. 24 e ss.

<sup>41</sup> Per S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 16, vari sono gli strumenti negoziati costituiti al fine di garantire un coinvolgimento di entrambi i soggetti: dalla compartecipazione sul piano della spesa, all'istituzione di autorità comuni di controllo, finanche alla previsione di *standards*, obiettivi o *performances* da raggiungere da parte dello Stato membro.

<sup>42</sup> Vedi V.P.T. HARDY, *Interstate compacts. The Tie that Bind*, Athens, 1982; l'autore valorizza la cosiddetta *Compact clause* secondo la quale gli interventi federali sarebbero necessari solo in caso di impossibilità di attivazione di strumenti di collaborazione orizzontale. Vedi anche S. H. BEER, *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, 1993.

<sup>43</sup> S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 17.

titolari delle principali funzioni in tema di attività normativa di diritto privato, di sanzioni penali e di polizia, partecipano infatti alle più importanti scelte della Federazione, sia per mezzo della particolare composizione degli organi legislativi federali, sia a causa delle prescritte modalità di elezione del Presidente e di modifica e revisione della Costituzione che rappresentano, al contempo, anche ulteriori momenti di raccordo nella vita istituzionale della Federazione.

In questo modo la struttura americana rappresenta un fulgido esempio di quella “elasticità” che ha premesso nel tempo alla federazione e agli Stati di implementare le loro rispettive competenze, a seconda delle esigenze connesse al momento storico<sup>45</sup>.

La tensione che si crea tra i due apparati nella continua ricerca dei giusti equilibri istituzionali dimostra peraltro anche l’attualità della tesi sulla sovranità, intesa come questione destinata a rimanere “aperta”, non potendo questa essere attribuita definitivamente e in forma esclusiva a nessuna delle due entità, Stati o Federazione, all’interno degli Stati federali.

Infine, l’esperienza americana comprova che il principio di leale collaborazione trovi sviluppo nelle Federazioni sulla base di un percorso “centripeto”, di rafforzamento delle competenze statali; tuttavia, nella struttura federale statunitense, la varietà degli strumenti di raccordo assicura un coinvolgimento dei singoli Stati effettivo ed efficace.

### ***1.3.2. L’esperienza tedesca, tra federalismo “cooperativo” e “competitivo”.***

Nonostante il federalismo tedesco abbia radici molto più antiche<sup>46</sup>, la dottrina<sup>47</sup> tradizionalmente fa coincidere la nascita del principio cooperativo con l’affermazione del pensiero di Rudolf Smend<sup>48</sup> il quale in un famoso saggio nel

---

<sup>44</sup> V. D. MERRIT, *The Guaranty Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century*, in *Colum. L. Rev.*, 88, 1988, p. 1 e ss., per il quale la *Garanty clause* assicura una sfera di intangibilità costituzionale che permette di concepire gli Stati come autonoma entità.

<sup>45</sup> Parla di “continuo dialogo sulla decisione di allocazione del potere nel livello particolare o in quello generale”, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 18, il quale riprende la tesi di V. D. L. SHAPIRO, *Federalism. A Dialogue*. Evanston, III, 1995, p. 108 e ss..

<sup>46</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, p. 18, per il quale le radici del federalismo tedesco vanno già ricercate nelle prime federazioni della Frisia, della Svizzera e dell’Olanda, transitando per la creazione di una Confederazione di Stati (*Deutsche Bundesakte*) nel 1815, fino a giungere alla costituzione dello Stato Federale tedesco sotto l’egemonia prussiana con le due costituzioni del *Norddeutschen Bundes* del 1867 e del *Deutschen Reich* del 1871.

<sup>47</sup> Reputano la tesi di Smend come “documento fondativo della *Bundestreue*”, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 192 e ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, p. 851; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, cit., p. 49; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 80 e ss..

<sup>48</sup> R. SMEND, *Unterschriebenes Verfassungsrecht in monarchischen Bundesstaat*, 1916, ora in *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino, 1968, p. 39 e ss.



1916 con il principio della *Bundestrue* o *lealtà federale*, un canone che avrebbe dovuto costituire il fondamento giuridico permanente dei rapporti tra i soggetti della Federazione.

Gli argomenti utilizzati da Smend per sostenere l'esistenza del dovere di *lealtà federale* si fondavano su quei particolari poteri attribuiti dalla Costituzione del *Reich* in favore del *Bundesrath*<sup>49</sup>, e la competenza dei *Land* in materia di esecuzione delle leggi federali (*Bundesexecution* di cui all'art. 19 RV), considerata dall'autore una forma istituzionale mediante la quale garantire raccordo tra centro e periferia<sup>50</sup>, "il cui fondamento doveva rinvenirsi nell'origine pattizia e internazionale del *Reich*"<sup>51</sup>.

L'impostazione di Smend, che proponeva una valorizzazione della struttura federale, incentrata sull'idea di una leale collaborazione tra *Reich* e *Länder*, non riuscì tuttavia ad imporsi nella Costituzione di *Weimar*, la quale determinò invece un forte accentramento dei poteri in capo alla Federazione<sup>52</sup>.

Nonostante il mancato riconoscimento del principio cooperativo nella Costituzione di *Weimar*, Smend continuò ad influenzare il dibattito sulla collaborazione attraverso un successivo scritto del 1928 in cui, a Costituzione invariata, giunse ad affermare come il canone collaborativo obbligherebbe i vari livelli di governo, non solo alla formale correttezza nell'adempimento dei doveri pubblici, ma anche "alla coesione, alla costante ricerca e alla pratica di relazioni amichevoli ispirate alla lealtà federale"<sup>53</sup>.

Sebbene, seguendo il pensiero di Smend, la Federazione tedesca presentasse nella sua struttura elementi già idonei a favorire lo sviluppo del tema della cooperazione, è solo a seguito del secondo conflitto mondiale, e dell'approvazione della *Grundgesetz*, che si sviluppa una riflessione più matura sul principio cooperativo.

Da tale punto di vista è possibile anche notare delle forti analogie di fondo con l'evoluzione della cooperazione nella struttura federale americana; in entrambe le esperienze, infatti, lo sviluppo del principio cooperativo si deve all'opera interpretativa della giurisprudenza costituzionale che, attraverso

---

<sup>49</sup> Infatti il *Bundesrath* partecipava alla creazione della legislazione e della regolamentazione federale, nonché possedeva degli specifici poteri in tema di revisione costituzionale, tra cui un potere di minoranza di blocco (art. 78 RV).

<sup>50</sup> Evidenzia, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 20, come l'impostazione di Smend avrebbe poi fornito soprattutto attraverso il lavoro interpretativo del giudice costituzionale "il terreno più adatto per la giustificazione di elementi propri del principio cooperativo".

<sup>51</sup> R. SMEND, *Unterschiedenes Verfassungsrecht in monarchischen Bundesstaat*, cit., p. 20.

<sup>52</sup> Sono numerosi gli elementi che denotano il citato moto centripeto nella Costituzione di *Weimar*, tra cui, non solo l'ampiezza delle materie rimesse alla competenza della Federazione, ma anche il superamento del principio della "omogeneità federale" con quello della "omogeneità democratica". Sul punto, C. SCHMITT, *La Dottrina della Costituzione*, cit., p. 507 e ss..

<sup>53</sup> R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen*, p. 271, come tradotto da A. ANZON, *La Bundestruere e il sistema federale tedesco*, cit., p. 49.

peculiari schemi di giudizio relativi ad alcune clausole costituzionali, ha determinato un rafforzamento delle competenze federali.

Nelle due esperienze muta però il tessuto costituzionale; a differenza dell'esperienza americana, infatti, la Costituzione tedesca non realizzava in principio l'idea di *Länder* forti, considerato che, nonostante il recupero da parte del *Bundesrat* di alcune importanti funzioni – in relazione alla partecipazione al procedimento legislativo e di revisione costituzionale, nonché in tema di competenza all'esecuzione delle leggi federali – i poteri legislativi dei *Länder* vennero fortemente limitati soprattutto attraverso la previsione della *Bedurfnisklausel* (art. 72 GG, che in tema di legislazione concorrente ammetteva in origine un intervento dei *Länder* “solo quando e nella misura in cui il *Bund* non faccia uso del suo diritto di legiferare”) e della consequenziale interpretazione che di essa fornì la Corte nel momento in cui ritenne la clausola non giustiziabile<sup>54</sup>.

Il quadro normativo descritto tendeva, quindi, già alla realizzazione del valore unitario<sup>55</sup>; ciò nonostante i giudici costituzionali evidenziarono comunque una possibile attribuzione di nuove funzioni in favore del *Bund* e di nuovi limiti e vincoli per l'esercizio delle prerogative legislative di entrambi i soggetti della Federazione, il cui intreccio di competenze doveva essere asservito al rispetto del principio di lealtà federale<sup>56</sup>.

In particolare, secondo l'impostazione dei giudici costituzionali, la “ricentralizzazione” delle funzioni non si sarebbe dovuta spingere fino a privare i *Länder* del relativo potere ma, nel rispetto del principio di *lealtà federale*, avrebbe dovuto imporre un esercizio congiunto delle funzioni mediante la realizzazione di procedure concordate per mezzo del coinvolgimento del *Bundesrat*.

Anche nell'esperienza tedesca, come in quella americana, il principio di leale collaborazione trovò quindi fertile terreno a seguito di importanti avvenimenti storici – in questo caso la fine del secondo conflitto mondiale – che imposero interventi pubblici per la cui concretizzazione si necessitava dell'azione federale per la regolamentazione di rapporti prima esclusi dalla ingerenza dei pubblici poteri; per questa ragione è appunto nel settore delle politiche pubbliche,

---

<sup>54</sup> Sul riparto concorrente, R. SCHOLZ, *Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in *Festschrift für das Bundesverfassungsgericht*, II, Tübingen, 1976, p. 352 e ss..

<sup>55</sup> Il processo di unificazione nella vigenza della *Grundgesetz* fu poi sintetizzato nella formula di “Stato federale unitario” da V. K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

<sup>56</sup> Per S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 22, anche a causa della riconosciuta competenza dei *Land* in materia di esecuzione federale delle leggi, in origine prevalse quella impostazione in forza della quale la *Bundestreue* non avrebbe toccato il riparto delle funzioni, quanto solo le modalità di esercizio delle stesse; nella prassi successiva, tuttavia, il rafforzamento delle funzioni del *Bund* ed il connesso principio cooperativo assunsero anche carattere materiale, oltretutto modale, incidendo quindi sul riparto delle competenze.

dove operano i fondi federali incidenti su funzioni attribuite ai *Länder*, che emerge quel possibile intreccio di interessi che determina la nascita di prassi collaborative e concordate.

Il progressivo rafforzamento della leale collaborazione nell'esperienza tedesca avvenne poi per mezzo di interventi di revisione costituzionale aventi la funzione di legittimare quel trasferimento di competenze in capo al *Bund*, già tuttavia ampiamente realizzatosi in via giurisprudenziale, che sancirono definitivamente la trasformazione dello Stato federale in uno "Stato cooperativo"<sup>57</sup>; in particolare, con una prima riforma del 1969 si provvide a "legificare" quel processo di riunificazione che aveva permesso l'emersione di prassi collaborative attraverso l'introduzione di "compiti comuni", che di fatto erano materie prima attribuite ai *Länder* e poi sottratte alla loro competenza, bilanciate per mezzo dell'imposizione alle leggi in materia di esecuzione di esser approvate con il consenso del *Bundestrat* (art. 84, c. I, GG).

In seguito, la nuova dimensione europea fornì lo spunto per un secondo intervento di revisione costituzionale, teso al rafforzamento della compartecipazione dei soggetti della federazione nelle scelte nazionali; in particolare, i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*, vennero coinvolti nei procedimenti di formazione della volontà della Federazione in materia di integrazione europea<sup>58</sup>.

I successivi sviluppi sul tema della cooperazione nell'ordinamento tedesco sono per lo più legati al periodo successivo alla riunificazione e, in particolare, all'intervento riformatore del 1994; questa novella, con lo scopo di favorire il riallineamento delle condizioni economico sociali di tutti i *Länder* riuniti, rafforzò le prassi concordate attraverso la previsione di un fondo compartecipato per la realizzazione del nuovo compito comune per tutti i soggetti della Federazione, quale lo sviluppo dei *Länder* orientali.

Se da questo punto di vista l'intervento riformatore incentivava l'utilizzo di strumenti di raccordo, al contempo la riforma allentò il vincolo cooperativo, per mezzo della previsione di possibili forme di differenziazione su base territoriale; infatti, l'introduzione di limiti all'attività legislativa concorrente del

---

<sup>57</sup> In particolare, sul federalismo cooperativo, vedi R. KUNZE, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968; G. KISKER, *Kooperation im Bundestaat*, Tübingen, 1971; E. H. RITTER, *Der Kooperative Staat*, in A.o.R. 1989, p. 389 e ss..

<sup>58</sup> Sottolinea S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 25 come la partecipazione del *Bundesrat* fosse prevista dal nuovo art. 23 GG in materia di formazione della volontà della federazione e di salvaguardia delle prerogative dei *Länder* attraverso il rispetto della federazione per l'eventuale presa di posizione del *Bundesrat*, nonché nella possibilità per questo organo di nominare un rappresentante comune per esercitare i diritti della federazione in seno al processo legislativo europeo. In questo modo i *Länder* potevano partecipare, al fine di salvaguardare i propri interessi, ad entrambe le fasi, ascendente e discendente del procedimento di formazione del diritto europeo.

*Bund* di cui all'articolo 72, c. II, n. 3<sup>59</sup> – unitamente al possibile controllo costituzionale sul rispetto di questi parametri ex art. 93 c. I, GG – restituiva di fatto competenze nei confronti dei *Land*.

In questo modo la riforma realizzava un giusto compromesso tra “unità” e “decentramento”, considerato che l'intento era impedire uno sviluppo troppo distante dei *Land*, nocivo all'unità federale, ma non affermare una equiparazione totale delle condizioni strutturali delle singole realtà territoriali<sup>60</sup>, bilanciando, quindi, il “federalismo cooperativo” con possibili diversità che inauguravano una sorta di “federalismo competitivo”<sup>61</sup>.

Anche l'ultima recente riforma dell'impianto costituzionale tedesco, resasi necessaria per i limitati effetti apportati dalla precedente novella, nel tentativo di rafforzare le attribuzioni dei *Länder* ha invertito il moto centripeto nella descrizione delle attribuzioni.

Varie innovazioni, tra cui la riformulazione dei cataloghi delle materie, nonché dei criteri di esercizio delle competenze concorrenti di cui all'articolo 72 GG, ma anche le modificazioni del procedimento di esecuzione delle leggi federali e, infine, nuove regole per l'accesso ai fondi federali per l'esercizio dei compiti comuni, sono infatti espressione dell'intento del legislatore di “rendere più nette le due sfere di competenza”, e quindi “più difficile la commistione tra i ruoli del *Bund* e dei *Länder*”.

In questo modo il sistema costituzionale tedesco ha raggiunto un forte compromesso, affiancando agli strumenti volti a favorire la cooperazione – che comunque operano per mezzo di un organo di levatura costituzionale quale il *Bundesrat* – ulteriori meccanismi per mezzo dei quali si incentivano forme competitive di differenziazione su base territoriale.

#### **1.4. Brevi considerazioni conclusive alla luce dell'analisi comparata.**

L'analisi delle esperienze federali comprova le origini giurisprudenziali del principio di leale collaborazione e attesta come l'utilizzo del canone divenga sistematico solo a seguito del compimento di un preciso processo di “ricentralizzazione” delle funzioni.

I primi meccanismi di raccordo introdotti nelle Federazioni esaminate dimostrano inoltre la funzione compensativa del canone, di perequazione della

---

<sup>59</sup> La norma stabilisce che nelle materie di riparto concorrente l'intervento del *Bund* è ammesso solo ove lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, e, in particolar modo, la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d'ogni singolo *Land*.

<sup>60</sup> Sul punto, H. W. ARNDT, *Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland*, in *JuS*, 1993, p. 362.

<sup>61</sup> Sull'emersione del “principio competitivo” nell'esperienza tedesca, S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 104 e ss..

perdita di competenze prima attribuite agli Stati federali, e poi riallocate in favore delle Federazioni in vista del raggiungimento di obiettivi comuni; in particolare, il terreno elettivo della cooperazione negli Stati federali ha riguardato quei particolari strumenti introdotti per coordinare la gestione di fondi compartecipati finalizzati allo svolgimento di azioni condivise in materie di competenza dei singoli Stati.

Per questa ragione nelle esperienze federali, a seguito dell'affermazione del principio cooperativo, non è mai mancata la previsione di specifici meccanismi di raccordo la cui portata applicativa è stata poi ridotta o ampliata a seconda delle particolari esigenze, a riprova della elasticità nella struttura dei procedimenti decisionali delle Federazioni.

Questa origine comune del principio di leale collaborazione negli Stati federali non esclude una diversità di schemi di concretizzazione del canone; tuttavia, tradizionalmente la compartecipazione nelle scelte federali è stata assicurata prevalentemente per mezzo dell'attribuzione di diverse competenze in favore della Camera di rappresentanza degli Stati, cui è assicurata principalmente la funzione di partecipare ai procedimenti di formazione delle leggi federali e di revisione costituzionale<sup>62</sup>.

Un elemento che caratterizza immancabilmente tutti i sistemi federali, espressione di un costituzionalismo di tipo multilivello – che è invece assente nell'architettura costituzionale italiana – è dunque la predisposizione di strumenti di partecipazione e rappresentanza dei diversi livelli territoriali nelle istituzioni federali.

Tuttavia, è bene ricordare che nelle esperienze federali i momenti di raccordo non si esauriscono nelle funzioni conferite alla Camera di rappresentanza territoriale, ma sono rappresentati anche dalle regole di formazione delle seconde Camere, dalla partecipazione delle autonomie alla revisione della Costituzione e all'elezione del Presidente federale, nonché da una diversa concezione, come si è visto nell'esperienza tedesca con la *konkurrierende Gesetzgebung*, della funzione legislativa nelle materie di potestà concorrente.

L'esperienza federale ha poi insegnato come non manchino forme incisive di raccordo operanti sul piano esecutivo che coinvolgono i governi dei singoli Stati in forme cooperative di tipo orizzontale<sup>63</sup>, finalizzate, ad esempio, alla

---

<sup>62</sup> Tra i caratteri immancabili degli ordinamenti federali, infatti, oltre all'attribuzione della competenza generale residuale alle autonomie territoriali e alla presenza di una clausola di supremazia del diritto federale, vi dovrebbe essere un ulteriore garanzia, ovvero la partecipazione degli Stati al procedimento di formazione dell'indirizzo politico e di revisione costituzionale. Sul punto, per tutti, vedi A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 13 e ss..

<sup>63</sup> Anche nell'ordinamento tedesco vi è una sede di raccordo tra gli esecutivi non inserita nell'ambito degli organi federali, che riunisce i Presidenti dei *Länder*, la *Ministerpräsident-Konferenz* (MPK). Questo organismo ha sostanzialmente tre compiti: sul piano orizzontale serve alla auto-rappresentazione dei *Länder* e promuove il coordinamento delle competenze esclusive degli Stati, mentre sul piano verticale,

gestione delle risorse finanziarie destinate al raggiungimento di obiettivi comuni; anzi, da questo punto di vista, l'esperienza americana attesta come sia possibile favorire la cooperazione per mezzo di procedimenti differenti, come, ad esempio, la costituzione di autorità di vigilanza e controllo create per valutare la rispondenza dell'utilizzo dei fondi stessi ai programmi imposti, separando così il momento della scelta da quello dell'attuazione e del controllo.

Il procedimento di ricentralizzazione delle funzioni negli Stati federali, che accompagna la nascita del canone cooperativo, ha visto quindi gli Stati compensare la conseguente perdita di attribuzioni mediante vari e diversi istituti, istituzionali ed informali, operanti sul piano legislativo e anche su quello amministrativo o della formazione dell'indirizzo politico, coinvolgenti le sedi democratiche o quelle esecutive, e non solo attraverso il rafforzamento delle competenze della Camera di rappresentanza territoriale, che peraltro rappresenta una istituzione sempre presente nella struttura di questi ordinamenti e che funge da collante tra i diversi livelli territoriali, canalizzando le istanze partecipative dei singoli Stati.

A riprova dell'impossibilità di una *reductio ad unum* delle varie esperienze, è possibile segnalare anche la diversità di funzioni delle Camere regionali nelle strutture costituzionali esaminate.

Il Senato statunitense, infatti, assume i connotati tipici delle seconde Camere operando insieme alla prima Camera sul piano del procedimento di formazione delle leggi, ma a seguito della riforma del 1913, non è più la sede di rappresentanza degli Stati essendo i suoi componenti ora eletti a suffragio universale diretto; caratteristica che lo allontana dai modelli cui trarre ispirazione per una eventuale modifica del sistema parlamentare italiano, nel quale, in considerazione della riforma del sistema di riparto delle competenze di Stato e regioni, sarebbe necessario rafforzare il collegamento tra le sedi deputate all'esercizio della funzione legislativa.

Diversamente, il *Bundesrat* assume una rilevanza, anche paragovernativa<sup>64</sup> che lo allontana dal modello statunitense e che farebbe di esso un organo chiamato ad operare prevalentemente sul piano amministrativo.

---

solo successivamente ha acquisito la funzione di coordinamento tra i *Länder* e il *Bund*. La MPK ha avuto il merito di accentuare la solidarietà tra i *Länder*, elevandosi a sede adeguata di cooperazione orizzontale, nonché di acuire la dialettica tra Federazione e Stati, atteso che il *Bundesrat* non riusciva ad assolvere a questa funzione perché, pur se rappresentativo degli Stati, costituisce un organo costituzionale della Federazione. D'altra parte, con l'attribuzione di compiti cooperativi verticali si è avvertito il rischio di un depotenziamento del *Bundesrat*. Per l'analisi di questo sistema, per tutti, S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 32 e ss..

<sup>64</sup> Sull'origine paragovernativa del *Bundesrat*, vedi, L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989, p. 17, B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, p. 3 e ss.; H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la "seconda camera"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 3 e ss.. Da ultimo vedi anche, R. BIN E I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., *passim*.

Il *Bundesrat* anche in alcune pronunce della Corte tedesca non è stato ritenuto una seconda Camera<sup>65</sup>, che partecipa insieme alla prima alla funzione legislativa, e anche in dottrina vi è chi lo ritiene più operante come “secondo governo”<sup>66</sup>.

A sostegno della tesi vi sarebbe non solo un argomento di carattere storico – considerato che in origine nel *Bundesrat* sedevano i rappresentanti dei governi degli Stati membri che bilanciavano in questo modo la perdita della sovranità statale – ma anche alcune caratteristiche attuali – tra cui i diritti di informativa ed il dialogo che si crea con il Governo centrale, il diverso regime di pubblicità delle sedute, la competenza in materia di esecuzione delle leggi federali e, infine, l’istituto della “sfiducia costruttiva” che consente ai Parlamenti dei *Länder* di decidere della sorte degli esecutivi – che farebbero del *Bundesrat*, più che una seconda Camera, un organo di compartecipazione che ha la funzione di coinvolgere i *Länder* nelle scelte nazionali<sup>67</sup>.

Invero, il *Bundesrat* in alcune ipotesi, come nel caso della revisione costituzionale, opera come seconda Camera che partecipa insieme alla prima (*Bundestag*) con la medesima funzione e con le stesse prerogative, mentre in altre fattispecie il suo ruolo è di controllo e di assenso all’attività compiuta dal *Bundestag*. In ogni modo, la peculiarità di questa Camera consiste nel fatto che, a differenza del Senato americano, essa è costituita dai rappresentanti degli esecutivi dei *Länder*.

Per questi motivi, una parte della dottrina che, proprio sulla base dell’architettura costituzionale degli Stati federali evidenzia la necessità della costituzione di una Camera delle autonomie anche nel nostro ordinamento giuridico, propone tuttavia di rimuovere il sistema tedesco dal paradigma dei modelli cui trovare ispirazione<sup>68</sup>.

Infatti, il modello costituito dal *Bundesrat* non permetterebbe di tenere in dovuta considerazione la rappresentanza degli enti locali, la cui partecipazione in una Camera delle autonomie sembra invece necessaria, sia perché Comuni e Province costituiscono le articolazioni territoriali più radicate, sia perché ad essi sono attribuite a vario titolo numerose funzioni sul piano amministrativo; inoltre, il rilievo paragonativo del *Bundesrat* ed il legame che determina con gli esecutivi dei diversi livelli territoriali, mal si concilierebbe con la nuova forma di governo regionale che ha acuito lo stato di tensione tra i Presidenti delle Giunte regionali e le assemblee legislative e si porrebbe peraltro in contrasto con la

---

<sup>65</sup> BverfGE, 37, 363, 25 giugno 1974. Sul punto, vedi, F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*. Trento, 1997, p. 306 e ss.

<sup>66</sup> H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania*, cit., p. 18.

<sup>67</sup> Così, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 3.

<sup>68</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., e L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle regioni*, cit., p. 17.

nuova articolazione della funzione legislativa descritta dall'articolo 117 della Costituzione che, per mezzo del rovesciamento della tecnica enumerativa e della scomparsa del limite dell'interesse nazionale, ha posto al centro del sistema di riparto la legge regionale.

In conclusione, l'analisi comparata evidenzia, quindi, come ogni ordinamento federale, da un lato mantenga una propria diversità di struttura, che colora in modo differente la risposta al problema cooperativo, dall'altro, pur non limitando i momenti di raccordo alle competenze delle seconde Camere, è su queste sedi istituzionali che ha poggiato le fondamenta del complessivo assetto dei rapporti tra i diversi livelli territoriali.

Per queste ragioni è opportuno procedere con le dovute cautele allorché si propone la trasposizione di modelli cooperativi esteri nell'ordinamento interno, ovvero quando si ritiene di poter risolvere il problema dei raccordi tra i diversi livelli di governo, *tout-court*, per mezzo della creazione di una Camera rappresentativa delle regioni e degli enti locali.

La costituzione di una Camera regionale certamente determinerebbe la possibilità di risolvere uno dei tanti problemi degli ordinamenti regionali, ovvero la partecipazione delle rappresentanze territoriali allo svolgimento di diverse funzioni, quali quella legislativa, di revisione costituzionale, nonché quella volta all'elezione dei Giudici costituzionali; tuttavia, l'istituzionalizzazione del principio cooperativo non sembra sufficiente ad assicurare una convergenza nelle azioni di Stato e regioni allorché, ad esempio, la realizzazione di compiti comuni necessita di assicurare una condivisione di intenti sul piano della formazione dell'indirizzo politico, ovvero quando la concertazione sia chiamata ad operare, anche in modo "orizzontale", sul piano attuativo o amministrativo.

Queste riflessioni saranno riprese nel corso della trattazione allorché si procederà alla valutazione dell'adeguatezza del sistema delle Conferenze per assicurare il raccordo tra Stato e regioni nel nostro ordinamento giuridico.

### ***1.5. I raccordi cooperativi nell'esperienza italiana secondo l'originario modello della Costituzione.***

Con la costituzione delle regioni nel nostro ordinamento si realizzava una particolare formazione istituzionale a vocazione territoriale dal carattere "ibrido" che mescolava insieme elementi tratti dalla esperienza federale tedesca (tra cui la costituzionalizzazione del riparto delle competenze e la previsione di una competenza ripartita) e da quella spagnola (come l'esistenza di regioni ad autonomia speciale accanto a quelle ordinarie)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 31 e ss..



Tuttavia, a differenza che negli ordinamenti a carattere federale, in cui furono gli Stati a delegare proprie attribuzioni alla Federazione, nel nostro ordinamento il percorso è stato antitetico<sup>70</sup>, considerato il carattere derivato delle regioni che ha comportato uno spostamento delle funzioni dal centro alla periferia; inoltre, diversamente da altre esperienze regionali, tra cui quella spagnola, le regioni non sono state istituite per mezzo di un riconoscimento autonomo<sup>71</sup>, ma hanno subito la decisione unilateralmente imposta dai poteri statali.

La mancata creazione delle regioni per mezzo di un'autonoma e spontanea iniziativa delineava dunque un sistema regionale strettamente dipendente dalla legge statale, alla cui competenza era rimessa la concretizzazione di numerose funzioni dell'apparato regionale<sup>72</sup>; era infatti il legislatore statale a poter disciplinare, ad esempio, gli strumenti atti ad assicurare l'autonomia finanziaria delle regioni, il sistema delle elezioni, i casi di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri, ed era sempre lo Stato ad influenzare tanto l'attività legislativa – attraverso il rispetto nelle materie enumerate di esclusiva competenza regionale del limite dei “principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato” – quanto quella amministrativa, mediante il potere di delega alle regioni o agli altri livelli di governo di altre funzioni amministrative.

Nell'originario modello dello Stato regionale italiano il principio di leale collaborazione non otteneva nessun esplicito riconoscimento, non solo per la citata dipendenza verticistica delle funzioni regionali dalle scelte del legislatore statale, ma anche a causa dell'affermarsi di una prospettiva “duale” che costruiva le sfere di competenza di Stato e regioni<sup>73</sup> secondo la logica della separazione.

---

<sup>70</sup> Sulla differenza nel modo di creazione delle regioni rispetto alle Federazioni, A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. d'Atena, Milano, 1994, p. 199 e ss.; ma vedi, anche in relazione ai profili attinenti al principio cooperativo, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 10; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., p. 831 e ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., p. 477; G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, *passim*. Sostiene F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 366, come la presenza di siffatte differenze non consentirebbe una netta trasposizione degli schemi propugnati da altri ordinamenti per innestarli nella nostra esperienza regionale.

<sup>71</sup> Per un raffronto con l'ordinamento spagnolo al momento della istituzione delle regioni, vedi M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in AA. VV., *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla, Torino, 1995, p. 33 e ss., nonché ancora A. D'ATENA, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 317 e ss..

<sup>72</sup> Così ancora, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 32, per il quale analizzando il complessivo impianto costituzionale si notava come la regione risultava dotata di competenze, poteri e funzioni “tassativamente e puntualmente definiti, e rimessi per la loro concretizzazione al legislatore statale”, e “proprio per questa dipendenza dalla legge statale il sistema costituzionale italiano realizzava una forma di autonomia artificiale”.

<sup>73</sup> Per tutti, A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative*, cit., p. 2467, il quale evidenziava come il modello fondato sulla rigida separazione di competenze tra i due enti era stato introdotto al fine di “contemperare le due istanze contenute nell'art. 5 della Costituzione: il

Per queste ragioni era assente in Costituzione una disposizione generale espressa sul principio di leale collaborazione e gli isolati e sporadici meccanismi di raccordo introdotti rivestivano un carattere così marginale e secondario che, dall'analisi del complesso assetto dei poteri, era dunque impossibile dedurre anche implicitamente l'esistenza di un principio generale finalizzato alla compartecipazione dei diversi livelli di governo nella formazione delle scelte statali.

Gli unici strumenti riconducibili al canone cooperativo erano infatti limitati nel primo regionalismo<sup>74</sup> sul piano dei "raccordi per organi"<sup>75</sup>, alla partecipazione delle regioni al procedimento di elezione del Presidente della Repubblica (art. 85, c. II, Cost.) e a quei meccanismi mediante i quali, senza peraltro poter incidere sul contenuto della deliberazione, le regioni potevano indirettamente influire sul procedimento legislativo (art. 121, c. II, Cost., sul potere di iniziativa legislativa riconosciuto ai singoli Consigli regionali e art. 75, c. I, Cost., in tema di referendum abrogativo) e di revisione costituzionale (art. 138, c. II, Cost., in tema di proposizione del referendum in caso di approvazione a maggioranza assoluta e non qualificata).

Si trattava, quindi, di formule cooperative limitate a particolari fattispecie e comunque, in una prospettiva globale, scarsamente influenti sull'assetto complessivo dei poteri.

Altre tracce di forme collaborative, sul versante dei "raccordi per atti", erano concentrate nelle modalità di impugnazione delle leggi regionali mediante la tecnica del preventivo rinvio di cui al "vecchio" articolo 127 della Costituzione<sup>76</sup>, nella disciplina dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi

---

riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponenziale della collettività nazionale".

<sup>74</sup> Per un'analisi generale degli strumenti di cooperazione nel primo regionalismo, vedi, F. RESCIGNO, *Le "funzioni costituzionali" delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001.

<sup>75</sup> Così, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 22 e ss. e p. 45 e ss., il quale evidenzia una possibile distinzione dei raccordi "intersoggettivi" in raccordi "per organi", relativi alla partecipazione delle sedi istituzionali alle attività statali, e raccordi "per atti", ovvero di "partecipazione di un livello territoriale al procedimento di formazione degli atti appartenenti ad un altro livello". In modo non dissimile, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 319 e ss., il quale distingue tra "raccordi procedimentali", che trovano espressione nel riconoscimento alla regione di poteri nell'ambito di procedimenti statali, tra cui, ad esempio, i poteri di iniziativa legislativa ed in materia referendaria e "raccordi organizzativi" che si sostanziano invece nell'integrazione di organi statali con rappresentanti regionali, come accade per il collegio a composizione integrata per l'elezione del Presidente della Repubblica.

<sup>76</sup> Sul ruolo del Commissario di Governo nel vecchio art. 127 Cost. vedi, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Milano, 1994, nonché E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA. VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1999, p. 225 e ss.. Sulle prassi relative al rinvio delle leggi regionali, per tutti, G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531 e ss., che evidenzia come, se questo controllo fosse nato di legittimità, in realtà spesso accadeva in via di prassi una contrattazione anche di merito sul contenuto della legge, cosicché "non era infrequente che ad una

(art. 125, Cost.), nonché nella presenza di un Commissario di Governo che aveva il compito di coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative (art. 124 della Costituzione)<sup>77</sup>; tuttavia si trattava di istituti "imbevuti di una logica gerarchica di tipo verticale"<sup>78</sup>, nati per lo più al fine di sanzionare attività regionali legislative o amministrative eventualmente lesive del principio di unità.

Ispirati alla medesima logica centralistica anche quelle residuali forme di raccordo relative alla concentrazione nell'attività legislativa statale della funzione di coordinamento dell'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo (art. 119, c. I, Cost.)<sup>79</sup> nonché, sul piano attuativo, nella previsione che affidava al Presidente della Giunta il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate in senso conforme alle istruzioni governative<sup>80</sup>.

Nella struttura costituzionale del primo regionalismo, quindi, non erano previste forme incisive e dirette di partecipazione delle regioni alle funzioni statali mancando, rispetto ad esperienze straniere, quelle inevitabili forme di raccordo, quali ad esempio la costituzione di una seconda Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali<sup>81</sup>.

Neppure la presenza di regimi differenziati e flessibili relativi alle Regioni a Statuto speciale<sup>82</sup> era riuscito a scardinare il rigido sistema di separazione delle competenze; anche a causa della debolezza politica<sup>83</sup>, nonché dell'esiguità numerica<sup>84</sup>, le regioni speciali vantavano pochi strumenti di raccordo<sup>85</sup> che di fatto non scalfivano l'organizzazione separata e verticistica del modello regionale.

---

legge fosse concesso il visto e per un'altra, di analogo contenuto, tale concessione non avesse luogo".

Così anche, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 24.

<sup>77</sup> Per tutti, P. COSTANZO, *Sub. art. 124*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, 1990, p. 177 e ss..

<sup>78</sup> Così, F. MERLONI, *Relazione*, in AA. VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti - G.C. De Martin, Milano, 2001, p. 175 e ss.

<sup>79</sup> Sul punto, L. M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "Federalismo fiscale". Prospettive comparate*, Padova, 1982.

<sup>80</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 33.

<sup>81</sup> Sul punto, C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in *Un senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, p. 83 e ss..

<sup>82</sup> Per una completa analisi dei raccordi cooperativi nelle regioni ad autonomia speciale, vedi A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 663 e ss.

<sup>83</sup> Cfr., P. A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 899.

<sup>84</sup> Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 28.

<sup>85</sup> Sul piano amministrativo e della formazione dell'indirizzo politico, lo strumento più importante di raccordo era certamente la previsione degli Statuti circa la partecipazione dei Presidenti delle regioni alle sedute del Consiglio dei Ministri per le deliberazioni riguardanti gli interessi della singola regione. Sul punto, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 47, in particolare nota n. 21; per l'autore questa forma di collaborazione si rendeva necessaria non in presenza di un interesse unitario avente influssi sulle regioni, bensì in occasione di interessi propri e peculiari delle singole regioni.

In definitiva, il modello regionale italiano era in origine ispirato ad una logica duale- garantista<sup>86</sup> che postulava una separazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e che lasciava spazio a limitate pratiche collaborative fondate peraltro su una logica di tipo “verticale-gerarchico”.

### ***1.6. La progressiva “destrutturazione” del sistema duale di riparto delle funzioni; la nascita del principio cooperativo come compensazione della “supremazia” statale.***

In concomitanza di quegli avvenimenti storici impositivi di nuovi obiettivi sul piano delle politiche pubbliche – che nelle Federazioni avevano dato luogo a spinte “centripete” con conseguente perdita di attribuzioni per i singoli Stati, bilanciata poi per mezzo della creazione di pratiche concordate – nel nostro ordinamento giuridico si era intrapreso un percorso di decentramento fondato su una logica di separazione delle attribuzioni.

Tuttavia, queste rapide trasformazioni sociali, culturali ed economiche<sup>87</sup>, che necessitavano di puntuali interventi nazionali uniformi, dimostrarono sin da subito l’originaria inadeguatezza dell’impianto costituzionale; la rigidità della separazione delle attribuzioni, la dipendenza verticistica delle autonomie territoriali dallo Stato e l’assenza di strumenti di coinvolgimento delle regioni, collidevano inevitabilmente con l’avvento del *Welfare State* che invece esigeva procedimenti decisionali fondati su elementi di integrazione e flessibilità.

Per questi motivi il modello duale fu interessato da numerose deviazioni che ne modificarono sostanzialmente l’impianto al fine di favorire un rafforzamento delle attribuzioni statali, in concomitanza del quale iniziò ad emergere anche un serio dibattito sulla cooperazione.

Tra i vari meccanismi che favorirono questo processo di ricentralizzazione delle funzioni è possibile ricordare, sul piano del riparto delle attribuzioni legislative ed amministrative, l’opera di sistematica *decostituzionalizzazione*<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Il riferimento è a C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *la Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 67 e ss..

<sup>87</sup> Così, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., p. 28, il quale passa anche in rassegna le trasformazioni economiche e politiche che hanno determinato la nuova esigenza di unità, tra cui, il boom economico, l’avvento della comunità europea, e la globalizzazione dell’economia e dei diritti.

<sup>88</sup> Per alcuni autori, tra cui L. PALADIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 3 e ss., gli elenchi di materie sarebbero aperti alla libera ridefinizione da parte del legislatore ordinario statale; in posizione mediana coloro i quali rilevano l’esistenza di materie intangibili, in quanto afferenti ad un nucleo duro intoccabile, e materie di contorno sempre ridefinibili da parte del legislatore ordinario; tra questi, vedi S. BARTOLE, *Commento all’art. 117*, in *Comm. Cost. Branca, artt. 114- 120*, I, Bologna-Roma, 1985, p. 209 e ss.. Contesta queste conclusioni, asserendo l’immodificabilità dell’elenco costituzionale, A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 109 e ss..

delle materie determinata dal legislatore statale prima in relazione alle regioni speciali, mediante la prassi dei “decreti di attuazione”<sup>89</sup>, e poi anche in riferimento a quelle ordinarie<sup>90</sup>; in quest’ultimo caso, è noto come la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>91</sup>, trasponendo il limite degli interessi nazionali nelle materie enumerate di cognizione regionale, permise infatti al legislatore ordinario di operare quel “ritaglio delle materie”<sup>92</sup> che favorì poi la creazione di una competenza statale nella ridefinizione degli ambiti materiali stessi<sup>93</sup>.

Sempre sul piano legislativo, ma nell’ambito della competenza concorrente, un rafforzamento delle attribuzioni statali si doveva anche alle elastiche interpretazioni della giurisprudenza circa la distinzione tra *principi* e *regole*<sup>94</sup>, che portava la Corte a legittimare le leggi statali in materie di potestà ripartita anche in presenza di discipline dettagliate che non lasciavano margini di operatività alle regioni.

Il predetto moto centripeto successivamente si avvertì anche sul piano delle competenze amministrative, in cui l’autonomia regionale venne limitata con l’introduzione delle funzioni di “indirizzo e coordinamento”<sup>95</sup>, nonché in relazione all’autonomia finanziaria regionale, che venne ulteriormente compressa attraverso trasferimenti vincolati che impedivano alle regioni una valutazione discrezionale sull’utilizzo dei fondi.

Queste profonde trasformazioni nell’assetto complessivo dei poteri determinarono il tramonto del sistema regionale disegnato dal legislatore costituzionale, fondato in chiave garantistica su una netta separazione delle attribuzioni, dando vita ad una ricentralizzazione delle funzioni che comportò, di

---

<sup>89</sup> In riferimento alle regioni speciali, il distacco dall’originario modello si deve a quella giurisprudenza costituzionale che ha subordinato la possibilità dell’esercizio della funzione legislativa e amministrativa delle regioni alla preventiva emanazione dei decreti statali di attuazione degli Statuti cui veniva in questo modo attribuita al funzione di stabilire le rispettive competenze di Stato e regione. In particolare vedi Corte costituzionale, sent. n. 11 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 78 e sent. n. 14 del 1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 134. In dottrina, per tutti, G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1961, p. 216; G. LOMBARDI, *Disposizioni di attuazione*, in *Nuoviss. Dig. It.*, V, Torino, 1960, p. 1130; A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le regioni ad autonomia speciale*, Milano, 196, p. 26.

<sup>90</sup> Il procedimento messo a punto per le regioni speciali è stato infatti poi utilizzato anche in relazione alle regioni ordinarie, per mezzo di vari decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, tra cui i d.p.r. n. 1/6 del 1972, ed il d.p.r. n. 616/1977 che, sempre con l’avallo della giurisprudenza della Corte, hanno provveduto a ridefinire le attribuzioni mediante dei “ritagli di competenze”. Sul punto, in riferimento alla giurisprudenza costituzionale, vedi A. D’ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2022.

<sup>91</sup> Per una ricostruzione della prima giurisprudenza favorevole a questa prassi, S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967, *passim*.

<sup>92</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit. p. 37.

<sup>93</sup> Vedi ancora, S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, p. 63 e ss..

<sup>94</sup> Per tutti, V. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001.

<sup>95</sup> In riferimento alle regioni a Statuto ordinario, l’introduzione di questi meccanismi si deve in particolare all’art. 17 della legge 1970 n. 281. Sul punto, vedi, A. D’ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 243 e ss..

conseguenza, lo sviluppo di diverse forme di raccordo non più fondate sulla precedente logica<sup>96</sup>.

Anche nel nostro ordinamento, dunque, sembra che il tema della collaborazione si sviluppi solo a seguito del compimento di un percorso di rafforzamento delle funzioni statali con il preciso obiettivo di bilanciare la corrispondente perdita di funzioni delle regioni attraverso un coinvolgimento delle autonomie territoriali nella formazione delle scelte nazionali.

### ***1.7. L'attenzione della dottrina per la leale collaborazione.***

A seguito della costituzione delle regioni ordinarie anche la dottrina inizia ad interessarsi del tema della collaborazione.

L'occasione per una rilettura del sistema dei raccordi cooperativi era costituita dall'introduzione delle "funzioni amministrative statali di indirizzo e coordinamento"<sup>97</sup> che attestavano una possibile incidenza degli "interessi centrali sulle materie devolute alla competenza amministrativa esclusiva delle regioni ordinarie"<sup>98</sup>, rafforzando così l'idea del fallimento del garantista modello di separazione delle competenze.

Proprio in questo scenario la dottrina inizia ad auspicare "una riscoperta – accanto al principio di distinzione e di contrapposizione – anche dei principi di contemperamento e di integrazione degli interessi regionali e degli interessi nazionali"<sup>99</sup>.

Nel caso, tuttavia, dell'attività amministrativa incidente su materie riservate alle regioni, il limite "dell'interesse nazionale", o anche l'utilizzo della legislazione di "principio" dello Stato, non sembravano idonei allo scopo di "orientare l'esercizio delle funzioni amministrative regionali a garanzia degli interessi nazionali unitari"<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Così, F. MERLONI, *Relazione*, cit., p. 176, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, cit., p. 473, nonché L. TORCHIA, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti, G.C. De Martin, Milano, 2001, p. 195.

<sup>97</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 41, evidenzia come l'attenzione della dottrina per la leale collaborazione a seguito dell'introduzione delle funzioni di indirizzo e coordinamento, di cui alla legge n. 281/1970, era dovuta anche all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 39 del 1971, aveva ravvisato nella disposizione un meccanismo atto a rafforzare le funzioni statali, alternativo al fenomeno del "ritaglio delle materie" che aveva caratterizzato le regioni speciali. Su questo specifico punto vedi anche, S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, II, p. 1131 e ss..

<sup>98</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 91, per il quale non si potrebbe escludere un influsso "sulle dimensioni delle materie devolute alla competenza amministrativa delle Regioni".

<sup>99</sup> G. BACHELET, *Strutture giuridico-amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981, p. 343 e ss..

<sup>100</sup> Così anche S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 42.

Per queste ragioni, la dottrina inizia a ricercare un diverso fondamento normativo a giustificazione dell'attribuzione statale delle funzioni amministrative direttive e di coordinamento nelle materie di interesse regionale nonché, poi, un meccanismo idoneo ad assicurare un'adesione effettiva da parte delle regioni agli indirizzi espressi dai poteri centrali.

Nella sua prima accezione, l'ingerenza statale sul piano amministrativo veniva fondata sul "principio di unità" sotteso all'articolo 5 della Costituzione<sup>101</sup> che, a garanzia e chiusura del sistema di riparto, postulava una nuova "positiva definizione della posizione dello Stato-persona nei rapporti con le regioni"<sup>102</sup>.

In particolare, l'esigenza di interventi uniformi comprovava l'esistenza di una sorta di "supremazia" dello Stato<sup>103</sup>, intesa non come prevalenza generale ed indiscriminata dell'attività statale, ma come possibilità dell'intervento statale a garanzia delle istanze di unità, "limitata a quelle ipotesi in cui le autorità statali risultavano effettivamente investite di poteri di ingerenza nelle materie di interesse regionale" e "condizionata all'esistenza di clausole costituzionali giustificatrici dell'intervento statale stesso"<sup>104</sup>.

Questa valorizzazione delle istanze unitarie, non solo produceva il definitivo accantonamento del modello di rigida separazione delle attribuzioni di Stato e regioni<sup>105</sup>, ma poneva anche le giuste premesse per l'affermazione di un regionalismo di tipo "cooperativo"<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 67 e ss., che vede nel principio sotteso all'art. 5 Cost., una sorta di norma posta a chiusura del sistema. La tesi è poi ampiamente ripresa da vari autori, tra cui, M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1967; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Milano, 1958.

<sup>102</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 44.

<sup>103</sup> Cfr., S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., *passim*.

<sup>104</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 125; l'autore individua queste clausole, in particolare, nel bisogno di soddisfare interessi unitari, nell'esecuzione degli obblighi internazionali, nonché nella riduzione del ventaglio delle scelte regionali al fine di impedire risultati configgenti con l'unità statale.

<sup>105</sup> La dottrina non mancò di rimarcare lo stravolgimento dei meccanismi di raccordo determinato da queste prassi, che creava una distanza con il dato reale; per S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2431 e ss., la soluzione voluta dal Costituente "doveva essere ripensata alla luce dei dati offerti da un'esperienza la cui ampiezza e articolazione il costituente medesimo non aveva probabilmente intravisto"; per A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, p. 104, il disegno del Costituente nasceva "in qualche modo già vecchio, muovendo dal presupposto di una società agricola, contrario alle reali tendenze di sviluppo della nostra economia". Vedi anche le successive opinioni, in senso conforme, di A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit.; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1972; F. GABRIELE, *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1980; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, cit., *passim*; P. CARETTI, *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie*, cit., *passim*; A. COSTANZO, *Il controllo sul procedimento di determinazione dei principi generali dell'ordinamento*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, IV, 1989.

<sup>106</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 149, il quale, se da un lato postula l'inefficienza di un sistema di riparto completamente separato e, quindi, la necessità di

In assenza di diversi strumenti<sup>107</sup>, la dottrina sottolineava infatti come la predisposizione di modelli di concertazione (o codecisione) fosse l'unico meccanismo atto a garantire la "riuscita di quell'azione unificatrice che allo Stato compete di svolgere in ragione della posizione di supremazia"<sup>108</sup>; la collaborazione serviva dunque a realizzare un fattore di unità per lo Stato, assicurando un'attività regionale attuativa corrispondente al quadro direttivo indicato dallo Stato<sup>109</sup>.

Tuttavia, questo stretto legame tra cooperazione e istanze unitarie sottese al principio costituzionale di cui all'articolo 5 della Costituzione, se da un lato premetteva alle leali collaborazioni di trovare un aggancio costituzionale<sup>110</sup>, al contempo concentrava il potere di concretizzazione delle modalità cooperative nelle mani del legislatore statale, il quale otteneva quel preciso potere di individuare e disciplinare i modelli procedurali, relegando in tal modo la regione ad un ruolo di passivo recepimento delle scelte.

In relazione poi agli specifici meccanismi di raccordo, la citata impostazione dottrinale sottolineava la presenza di varie e diverse forme cooperative, dalla "codipendenza organica"<sup>111</sup> ai meccanismi di codecisione sugli atti<sup>112</sup> – strumenti questi tuttavia ritenuti operativi, in un sistema fondato sulla

---

introdurre procedimenti concertati al fine di assicurare il rispetto del principio di unità, dall'altro non sembra del tutto sganciato dalla logica antecedente nel momento in cui afferma gli strumenti di codecisione introdotti dallo Stato, cui le regioni devono ossequiare, non sono suscettibili di violare "quel principio di distinzione e contrapposizione dei poteri che sta anche alla base della disciplina delle relazioni tra organi statali e regionali".

<sup>107</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 46 evidenzia infatti come il sistema dei controlli sugli atti e sugli organi non si prestasse ad ottenere l'adesione delle regioni all'indirizzo specifico dello Stato, in quanto questi potevano assicurare solo l'osservanza del "complesso dei limiti senza specializzazioni particolari" e come la previsione di eventuali controlli *ad hoc*, per le attività amministrative di indirizzo e coordinamento avrebbero invece potuto comportare una lesione costituzionale delle prerogative di autonomia delle regioni.

<sup>108</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 148.

<sup>109</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 149, sosteneva come la forza del principio di unità avrebbe imposto la predisposizione di modelli cooperativi di modo che le regioni, prime destinatarie del principio, non avrebbero potuto vedere "in tale richiesta un'intrusione indebita nella sfera operativa loro garantita".

<sup>110</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 49, evidenzia come il clima fosse favorevole alla ricostruzione dottrinale che riconduceva la cooperazione al principio di unità di cui all'articolo 5 della Costituzione, anche se "la consapevolezza che non esisteva un vero e proprio disegno costituzionale" in tal senso rendeva difficile l'emersione di un vero e proprio principio cooperativo di rango direttamente costituzionale, ragion per cui "si rinviava all'azione del governo il compito di realizzare un sistema di collaborazione tra stato e regioni". Per S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni*, cit., p. 2431 ss., se da un lato "era eccessivo attribuire al principio una qualità tout court costituzionale", al contempo "ad esso non poteva essere negata (...) una immediata incidenza direttiva nell'interpretazione delle norme costituzionali espresse, per di più sorretta dalla constatata maggiore adeguatezza dei modelli di collaborazione alle esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana".

<sup>111</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 156, che descrive questa forma di raccordo come un meccanismo che permette a ciascun soggetto di avvalersi delle strutture organizzative dell'altro.

<sup>112</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 161.



separazione delle competenze, solo in caso di espressa previsione della possibile azione comune – finanche alla “collaborazione di risultato”<sup>113</sup> o a quella “di indirizzo”<sup>114</sup>; tuttavia, questa dottrina, ancora non del tutto slegata dal modello di separazione delle attribuzioni, concludeva poi preferendo quelle forme di raccordo operanti solo sul piano attuativo, in grado di salvaguardare l’attribuzione statale relativa alle decisioni di coordinamento ed indirizzo, ragion per cui si ripudiavano tutte quelle soluzioni che implicavano una “contitolarità di determinate attribuzioni”, privilegiando una collaborazione di risultato, fondata su un “orientamento teleologico da Stato e regioni condiviso”<sup>115</sup>.

### ***1.8. Le forme di raccordo tra Stato e regioni prima dell’istituzione delle Conferenze.***

Le istanze unitarie connesse all’avvento del Welfare State rideterminarono l’assetto complessivo dei rapporti tra i poteri favorendo la funzione di intervento dello Stato nelle politiche pubbliche; per bilanciare l’accresciuta competenza dei poteri centrali e la conseguente perdita di funzioni delle regioni, tuttavia, non erano tipizzati che pochi strumenti di raccordo, inidonei ad assicurare un coinvolgimento effettivo delle autonomie.

In questo desolante scenario sul piano dei raccordi cooperativi inizia a crescere anche l’attenzione del legislatore statale; questi, conscio della necessità di assicurare un maggiore coinvolgimento delle regioni nelle scelte nazionali, introduce nuove pratiche collaborative<sup>116</sup> per lo più attraverso settoriali e disorganici interventi normativi i quali non rispondevano ad una comune e costante logica di apertura a formule improntate ad una paritaria codecisione.

L’assenza di puntuali riferimenti normativi – considerando il silenzio della Costituzione sul tema, nonché anche l’origine della cooperazione quale risposta ad un procedimento di centralizzazione delle funzioni di origine giurisprudenziale – lasciava di fatto il campo a “forme libere di collaborazione

---

<sup>113</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 163.

<sup>114</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 175, per il quale si tratta di meccanismi in cui le funzioni restano separate ma il fine è condiviso e per questo da preferire rispetto ai raccordi per atti, anche perché in grado di coinvolgere i soggetti titolari “di poteri di decisione politica o di indirizzo amministrativo”.

<sup>115</sup> S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 163.

<sup>116</sup> A partire dalla prima legislatura regionale possiamo ricordare vari interventi legislativi sul piano dei raccordi tra cui, in particolare, la costituzione di organismi a composizione mista, Stato-regioni, quali il Consiglio Nazionale della Sanità, il Consiglio Nazionale del turismo ed il Comitato per l’edilizia residenziale pubblica, che godevano di poteri sul piano della programmazione e della definizione degli indirizzi delle politiche in questione.

dettate più da congiunturali esigenze degli apparati statali che non rispondenti ad una logica ispiratrice unitaria”<sup>117</sup>.

I vari strumenti di raccordo “per organi” risultavano già molto diversi tra loro per forme procedurali e contenuti<sup>118</sup>, nonché per composizione – alle volte prevedendo la legge il coinvolgimento della singola regione, altre volte quello di tutte le regioni ordinarie – potendo essere accomunati solo per una sorta di asimmetria dal punto di vista della distribuzione dei poteri, i quali risultavano fortemente sbilanciati a favore dello Stato, e per una certa informalità nella disciplina delle attività e dei poteri<sup>119</sup>.

Inoltre, tutte queste prime forme di raccordo convogliavano le istanze partecipative delle regioni sul piano amministrativo<sup>120</sup>, o su quello della determinazione dell’indirizzo politico, coinvolgendo, quindi, le sedi esecutive regionali e statali; in questo modo non solo non si assicurava la partecipazione degli organi democratici – visto il precedente sistema elettorale regionale che non prevedeva una elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e considerata l’assenza di una Camera regionale, quale organo di *decompressione* delle tensioni tra centro e periferia – ma si spostava anche il peso delle decisioni politiche sull’apparato esecutivo, con conseguente perdita di consistenza per le sedi elettive, in specie di quella parlamentare<sup>121</sup>.

Alle medesime riserve si esponeva anche l’istituzione della Commissione interregionale formata da tutti i Presidenti delle Giunte Regionali – introdotta con legge n. 281/1970 e attuata con un d.m. del 6 luglio 1972 – dotata in origine di poteri di consultazione sui criteri di ripartizione dei finanziamenti per i programmi di sviluppo, ma successivamente coinvolta in diversi procedimenti

---

<sup>117</sup> Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 50.

<sup>118</sup> Così ancora, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 50, il quale in relazione ai poteri delle regioni evidenzia come in alcuni casi questa partecipava come mero ufficio periferico con compiti esclusivamente istruttori, altre volte in qualità di soggetto portatore di un interesse secondario nella fattispecie, e solo eccezionalmente in quanto soggetto dotato di un potere di codecisione per mezzo dell’intesa.

<sup>119</sup> Così, A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, cit., p. 672 e ss., per il quale l’occasionalità, l’assimetricità, l’incoerenza abbiano rappresentato una costante prassi nella descrizione dei raccordi cooperativi.

<sup>120</sup> Sostiene S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 48, come i collegamenti centro periferia possano essere distinti sotto vari profili; la partecipazione regionale può infatti riguardare il piano legislativo, ovvero quello attuativo e della formazione dell’indirizzo politico, può essere più o meno “intensa” a seconda che coinvolga l’intero raggio d’azione dello Stato o solo singoli segmenti, ed anche, sotto il profilo della “forma”, istituzionalizzata perché ad esempio è presente una camera regionale, ovvero retta da meccanismi tesi all’informalità. Ad ogni modo tutte le forme di partecipazione, anche se non formali e meno intense, assolvono comunque alla ineliminabile esigenza di riequilibrare la perdita di poteri delle regioni per mezzo di una partecipazione all’attività di determinazione dell’indirizzo politico. In senso conforme, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, cit., p. 477.

<sup>121</sup> Secondo il pensiero di F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 393, i due problemi avrebbero potuto essere risolti, il primo prevedendo una partecipazione dei rappresentanti dei Consigli regionali, ed il secondo attraverso la previsione della necessità per il Governo di richiedere un preventivo ed obbligatorio parere al Parlamento.

decisionali sul piano della predisposizione e dell'attuazione normativa dell'indirizzo politico<sup>122</sup>. Ad esempio, la Commissione veniva sovente chiamata a pronunciarsi sulla designazione di rappresentanti regionali in organi statali, ovvero a collaborare nella definizione degli indirizzi per gli interventi dello Stato in alcune politiche di interesse anche regionale<sup>123</sup> e successivamente anche a coodeterminare le decisioni mediante uno strumento che sarà sempre più spesso utilizzato nelle prassi concordate, quello dell'intesa<sup>124</sup>.

Tuttavia, la disciplina dei poteri attribuiti all'organismo, fortemente pendente a favore della componente governativa, nonché retta da una certa informalità, impediva a questa forma di raccordo di distinguersi dalle altre e finiva così per ricadere nella medesima logica.

I deludenti risultati ottenuti dalla proliferazione di strutture istituzionali a composizione mista consigliarono poi al legislatore di abolire questa vasta congerie di fattispecie negoziate; proprio in concomitanza del fallimento di questi meccanismi di raccordo nasce quindi l'idea di costituire un organismo di "decompressione" delle istanze regionali a carattere permanente, la Conferenza Stato-regioni.

### ***1.9. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione: dalle origini alla riforma del Titolo V.***

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito in modo notevole allo sviluppo del tema della leale collaborazione<sup>125</sup> con importanti pronunce nelle quali, a seguito della sua teorizzazione, ha ricercato una definitiva sistematizzazione del principio.

In particolare, la Corte ha cercato nelle sue interpretazioni di precisare la "natura giuridica", costituzionale o solo legislativa, della cooperazione, il suo ambito applicativo – che troverà comunque terreno elettivo sul piano del riparto delle competenze tra Stato e regioni – soffermandosi spesso, di conseguenza, sulle modalità di raggiungimento del consenso al fine di valutare l'eventuale giustiziabilità della legge, sul piano formale, ove emanata in assenza dei prescritti

---

<sup>122</sup> Per una disamina della nascita e della evoluzione storica della Commissione, vedi, S. CASSESE- D. SERRANI, *Regionalismo moderno*, cit., p. 400 e ss., i quali evidenziano come il predecessore della Commissione può essere ritenuta la commissione consultiva interregionale, costituita ancor prima della istituzione delle regioni ordinarie e composta dai soli rappresentanti delle Province di Trento e Bolzano.

<sup>123</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 49.

<sup>124</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 499 e ss.

<sup>125</sup> Le chiare origini giurisprudenziali della collaborazione non sono oggetto di discussione; per tutti vedi S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 40; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., passim; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano*, Torino, 2007, passim.

meccanismi di raccordo e, sul piano sostanziale, ove adottata in difformità dagli esiti dell'attività concertativa.

Queste pronunce hanno dunque contribuito in modo determinante a precisare i limiti della cooperazione, incidendo peraltro su profili che neppure attualmente possono dirsi del tutto pacifici, a dimostrazione dell'origine chiaramente giurisprudenziale del principio cooperativo.

### ***1.9.1. La giurisprudenza costituzionale sulle Regioni a Statuto speciale.***

Il primo riconoscimento del canone cooperativo risale già ad alcune decisioni inerenti la distribuzione delle competenze tra Stato e regioni a Statuto speciale in cui la Corte, senza peraltro teorizzare l'esistenza di un principio generale, sottolinea la necessità di predisporre procedimenti condivisi tra Stato e regioni allorquando la fattispecie presenti una commistione di ambiti materiali rimessi alla cognizione di entrambi i soggetti<sup>126</sup>.

Solo con una successiva pronuncia del 1958<sup>127</sup>, per salvare regole statutarie prescrittive di procedure collaborative, la Consulta offre tuttavia indicazioni più precise nel momento in cui sancisce che la collaborazione tra Stato e regioni deve ritenersi “del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie”, talché in caso di intreccio di competenze, “sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa”, l'ente competente a curare l'interesse primario deve tenere in considerazione gli altri “interessi compresenti nella fattispecie”.

Con questa pronuncia la Corte riconosce dunque il carattere ibrido del modello costituzionale delle relazioni tra competenze regionali e locali “che non si riduce ad un puro rapporto di separazione in chiave esclusivamente garantista,

---

<sup>126</sup> Vedi Corte costituzionale, sent. n. 21 del 1956 dove al Corte determina la possibilità di modifica delle norme statutarie sarde in materia finanziaria per mezzo della legge statale ma non senza il preventivo parere della regione; nonché, Corte costituzionale, sent. n. 5 del 1958 dove nel dichiarare l'illegittimità di una norma contenuta in una legge siciliana, raccomanda comunque al legislatore la predisposizione di formule di coinvolgimento regionale al fine di salvaguardare le prerogative regionali.

<sup>127</sup> Corte costituzionale, sent. n. 49 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 576 e ss. La fattispecie riguardava l'interferenza della materia della pesca, di competenza piena della regione sarda, con quella, rimessa alla potestà statale, del demanio marittimo; la Corte considerata l'impossibilità di attribuire la potestà decisionale ad unico soggetto, statuisce l'esigenza di creare un procedimento di codecisione al fine di “soddisfare l'esigenza di una collaborazione tra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la regione sarda, che regola l'attività della pesca”. Nella pronuncia si legge un monito in forza del quale al legislatore regionale viene consigliato nelle materie interferenti di promuovere un procedimento concordato sul piano statale, piuttosto che emanare norme presumibilmente lesive del dettato costituzionale. Così, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale (Quaderni del Gruppo di Pisa)*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino, 2004, p. 421 e ss..

ma prevede forme di coesistenza e di integrazione di attribuzioni”<sup>128</sup>, come confermano anche successive decisioni in cui i Giudici costituzionali ribadiscono la necessità di un agire concordato nelle materie interferenti per evitare conflitti che potrebbero sorgere “qualora concorressero nella stessa materia due discipline legislative non coordinate”<sup>129</sup>.

In questa prima giurisprudenza la Corte attribuisce poi alle disposizioni attuative regionali il compito di promuovere le forme di collaborazione da realizzarsi mediante “accordi o intese con lo Stato”<sup>130</sup> e “anche col riconoscimento di poteri più vasti per le regioni”<sup>131</sup>, purché sia sempre attribuito al legislatore statale la riserva circa “i poteri decisivi”<sup>132</sup> a tutelare i propri “interessi generali”<sup>133</sup>.

In questa prima fase la Corte sembra quindi ispirata ad una visione “unilaterale” del modello cooperativo; infatti, i Giudici costituzionali, legittimando la discrezionalità del legislatore statale nell’individuazione delle modalità di raccordo, giustificavano in via di prassi la previsione di strumenti negoziati del tutto asserviti al perseguimento “di obiettivi tendenzialmente prefissati dagli organi statali di indirizzo”<sup>134</sup>.

In conclusione, è possibile sostenere che la Corte abbia iniziato a utilizzare il canone cooperativo sul piano del riparto delle competenze, in particolare negli ambiti materiali in cui si ravvisava un intreccio di funzioni rimessi ordinariamente alla cognizione sia dello Stato che delle regioni; in questa giurisprudenza, tuttavia, il canone cooperativo ha operato come “meccanismo” idoneo a derogare ai criteri di riparto delle competenze, senza assurgere a “principio generale”, motivo per il quale, considerata anche la sporadicità del richiamo alla collaborazione, non si imponeva neppure la ricerca di un collegamento con le disposizioni costituzionali<sup>135</sup>.

---

<sup>128</sup> A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 6, p. 3532.

<sup>129</sup> Corte costituzionale., sent. n. 58 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 875 e ss..

<sup>130</sup> Corte costituzionale, sent. n. 80 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1003 e ss..

<sup>131</sup> Sempre, Corte costituzionale, sent. n. 58 del 1958, cit., p. 875 e ss..

<sup>132</sup> Corte costituzionale, sent. n. 14 del 1960, cit., p. 134 e ss..

<sup>133</sup> Sempre, Corte costituzionale, sent. n. 14 del 1960, cit., p. 134 e ss..

<sup>134</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 102 e ss..

<sup>135</sup> Il Giudice delle Leggi in queste pronunce non si pone infatti il problema di delineare il fondamento costituzionale dell’istituto che viene definito con le “categorie dell’ovvio, per poi peraltro andare ad affermare che il soddisfacimento di quell’ovvia esigenza è normale nel sistema delle autonomie ... dando così per scontato il passaggio dal normale al normativo”. Così, A. D’ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 2011 ss.; vedi anche, A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 2468.

### ***1.9.2. Sulla giurisprudenza costituzionale a seguito della costituzione delle regioni ordinarie.***

Anche a seguito della costituzione delle regioni ordinarie la Corte continua ad allinearsi agli stessi schemi di giudizio utilizzati in relazione alle regioni speciali; infatti, nelle prime pronunce in cui si inizia a riconoscere la possibilità di un agire concordato, il canone cooperativo continua ad operare come semplice meccanismo idoneo a derogare ai criteri di riparto delle competenze, non assurgendo ancora a “principio generale” cui sono ispirate le azioni di Stato e regioni<sup>136</sup>.

Una vera svolta nell'interpretazione della cooperazione, che segna il definitivo affermarsi del canone nella giurisprudenza costituzionale, si registra solo con una decisione del 1984<sup>137</sup> in materia di pubblico impiego in cui la Corte, sotto la spinta della dottrina del tempo<sup>138</sup>, giunge ad auspicare che i rapporti tra i due enti siano improntati “più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione ed integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione”.

A seguito di questa decisione il richiamo al principio diviene sistematico nella giurisprudenza costituzionale; l'ambito di applicazione del canone interessa prevalentemente ancora gli ambiti materiali interferenti<sup>139</sup> e, in particolare, la

---

<sup>136</sup> Vedi, Corte costituzionale, sent. n. 174 del 1970 e sent. n. 35 del 1972 che, riguardanti anche le regioni speciali, trovano un riferimento al coordinamento nei procedimenti decisionali di Stato e regioni a sostegno della struttura unitaria dello Stato. In particolare nella decisione n. 35 del 1972 la Corte afferma che “nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato, questo possa utilizzare direttamente (...) gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni”, così agganciando la fattispecie concreta al disposto dell'art. 118 c. III, in materia di funzioni amministrative delegate. Successivamente, vedi anche, Corte costituzionale, sent. n. 175 del 1976 nella quale in riferimento ai poteri urbanistici in tema di parchi nazionali, la Corte stabilisce come “competenza regionale e competenza statale devono coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive”. Parte della dottrina, M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, n. 5, p. 1313 e ss., ritiene che in quest'ultima decisione debba rinvenirsi il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione.

<sup>137</sup> Corte costituzionale, sent. n. 219 del 1984, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 1940 e ss..

<sup>138</sup> Si tratta di una dottrina che aveva evidenziato l'inadeguatezza del riparto delle attribuzioni sostenendo la esistenza di una necessità di coordinamento fondato sulla base di prassi decisionali flessibili; sul punto, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, cit., p. 36 e ss.; A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni*, cit., p. 104 e ss.; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 2420.

<sup>139</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 73 e ss., evidenziava come oltre alla materia ambientale vi erano altri settori nei quali cresceva il tema della collaborazione, che peraltro denotavano il ruolo centrale delle previsioni legislative statali; ad esempio l'esercizio del potere estero, aperto “ad un possibile ruolo internazionale delle regioni” per via della decisione statale contenuta nel d.p.r. n. 616/1976, era considerato dalla Corte, in ossequio al valore unitario, come “un terreno dove necessariamente i rapporti tra lo Stato e le regioni si devono svolgere secondo il principio di collaborazione”. Sul punto, emblematica Corte costituzionale sent. n. 187 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1303. Secondo l'autore, poi, anche l'attivazione dei poteri di emergenza era ispirato al modello cooperativo “non solo per le interferenze che possono sussistere con le competenze regionali” quanto per

materia dell'ambiente<sup>140</sup> nella quale si assiste ad un intreccio di diversi interessi alcuni dei quali, come i profili relativi al settore dell'urbanistica, rimessi alla potestà delle regioni.

In casi siffatti, a detta della Corte, l'impossibilità di affidare le funzioni all'uno piuttosto che all'altro soggetto giustifica, in adesione al valore dell'unità, una riallocazione delle competenze in favore dello Stato, bilanciata appunto per mezzo della previsione di raccordi cooperativi che assicurino una partecipazione delle regioni.

Inoltre, la frequenza del richiamo alla cooperazione in questa giurisprudenza determina la trasformazione del canone cooperativo in un vero principio generale in grado di incidere sul complessivo sistema dei rapporti tra i soggetti della Repubblica e, in particolare, sulle regole costituzionali relative al riparto delle competenze; per questo motivo, il Giudice delle leggi affina il suo punto di vista e inizia necessariamente ad interrogarsi sulle modalità di raggiungimento del consenso e soprattutto sulla esistenza di una copertura costituzionale per la leale collaborazione.

In molte decisioni, tra cui ad esempio nella sentenza n. 94 del 1985, la Corte precisa che, ferma l'attribuzione dello Stato per la predisposizione delle pratiche concordate, è necessaria "l'intesa tra Stato e regioni" nella materia ambientale in quanto essa presuppone "la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi" rappresentati da una "pluralità di soggetti", ma tutti asserviti al fine unitario "costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio"<sup>141</sup>; ancora, in una successiva decisione, si afferma che, la riconduzione delle pratiche negoziate al disposto dell'articolo 9 della Costituzione, impone un impegno di Stato e regioni i quali sono tenuti "a concorrere alla tutela ed alla promozione del valore"<sup>142</sup>.

---

la necessità in caso di calamità "di interventi la cui tempestività ed efficacia riguarda (...) l'intera collettività nazionale"; di qui l'esigenza "di assicurare sia effettiva unità di indirizzo e dei azione", quanto anche di garantire "partecipazione da parte dei diversi soggetti, e in primo luogo, delle Regioni". Sul punto vedi, Corte costituzionale, sent. n. 243 del 1987 in *Giur. cost.*, 1987, p. 2019, nella quale i giudici ritengono necessaria la predisposizione di pratiche concordate per bilanciare l'impossibilità delle regioni di rivendicare proprie competenze in tema di "protezione civile".

<sup>140</sup> Dall'esame delle pronunce del periodo in materia ambientale è possibile sostenere che questa abbia costituito "il banco di prova" del principio di leale collaborazione; così, S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)* in ID. (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Milano, 1998, p. 139 e ss..

<sup>141</sup> Corte costituzionale, sent. n. 94 del 1985, in *Le Regioni*, 1985, p. 877 e ss., con nota di M. MARPILLERO, *Incertezze ed equivoci sui poteri regionali nei confronti di concessionari di opere dello Stato*, ivi, p. 878. Si tratta di una pronuncia nella quale la Corte dichiara l'illegittimità di una legge della Provincia autonoma di Bolzano in tema di grandi derivazioni di acque a scopo idroelettrico perché "si inserisce in un tessuto normativo che prevede una pluralità di strumenti di coordinamento dell'attività dello Stato, della Regione e della provincia" senza però prevedere idonee procedure di leale collaborazione.

<sup>142</sup> Corte costituzionale, sent. n. 359 del 1985, in *Giur. cost.*, II, 1985, p. 2522 e ss..

Anche le successive pronunce sempre in materia di ambiente<sup>143</sup> costituiscono la riprova dell'impossibilità di tenere distinte le sfere di competenza statali e regionali, in questo caso riferite rispettivamente all'interesse del "paesaggio" e "dell'urbanistica", che devono invece risultare coordinate in vista del perseguimento di un valore unitario, che poi giustifica la competenza statale sull'individuazione delle specifiche modalità cooperative.

Nonostante la fermezza dell'impostazione della Corte nel ritenere la leale collaborazione un principio di rango costituzionale, in questi anni la cooperazione stenta comunque a trovare un chiaro ancoraggio costituzionale il cui fondamento, prima individuato nell'articolo 9 della Costituzione, in altre pronunce viene identificato nell'articolo 32 del testo costituzionale<sup>144</sup>, per poi essere ricollegato all'articolo 5<sup>145</sup> e, infine, all'articolo 97 della Costituzione<sup>146</sup>.

Anche a causa di queste frequenti oscillazioni, la dottrina notava come nella maggior parte delle decisioni<sup>147</sup> risultava carente un fermo aggancio

---

<sup>143</sup> In particolare Corte costituzionale, sent. n. 294 del 1986, in *Giur. cost.*, II, 1986, p. 2328 e ss.. L'indirizzo della Corte che in materia ambientale ha giustificato un rafforzamento delle funzioni statali a scapito di quelle regionali bilanciate per mezzo di procedure unilateralmente imposte dallo Stato, è stato poi modificato solo sul finire del primo regionalismo. Infatti, si legge in Corte costituzionale, sent. n. 437 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3287, che l'interferenza della materia ambientale con la disciplina dell'urbanistica esige la piena attuazione del canone della cooperativo "che deve attuarsi in forme concrete ed effettive ed operare reciprocamente".

<sup>144</sup> Corte costituzionale, sent. n. 294 del 1986, cit., p. 2328 e ss., in cui si legge che la cooperazione verrebbe in rilievo come strumento per la salvaguardia della tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., quale "valore costituzionale alla cui realizzazione sono chiamati Stato e soggetti di autonomia".

<sup>145</sup> Vedi Corte costituzionale, sent. n. 470 del 1988, nella quale si afferma che l'avvalimento da parte dello Stato degli uffici regionali "risponde alle esigenze della leale collaborazione fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata a norma dell'art. 5 Cost. al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario".

<sup>146</sup> In una prima pronuncia, Corte costituzionale, sent. n. 214 del 1988, i Giudici costituzionali pur senza affermarlo esplicitamente sembrano già ritenere la leale collaborazione un corollario del principio del buon andamento. Successivamente, Corte costituzionale, sent. n. 139 del 1990, ricollega in modo esplicito il canone in questione al principio del buon andamento ex art. 97 Cost., il quale impone "una collaborazione tra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti", in specie in relazione ai reciproci doveri di informativa. Vedi, con osservazioni critiche, A. COSTANZO, *Collaborazione fra Stato e regioni e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 815 e ss.. Sul rilievo dell'art. 97 sulla tematica della cooperazione in generale, vedi C. PINELLI, *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione – Art. 97 -98 – La Pubblica Amministrazione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna – Roma, 1994, p. 127 e ss..

<sup>147</sup> Vedi, Corte costituzionale, sent. n. 151 del 1986, in *Giur. cost.*, I, 1986, p. 1010 e ss., con nota di A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, *ivi*, p. 1039, nella quale la Corte si limita a rimarcare la possibilità che la leale collaborazione giustifichi la compiuta riallocazione di alcune funzioni regionali in favore dello Stato. Dubbi sulle argomentazioni della sentenza sono stati formulati anche da S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi in emergenza?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1284 e ss. il quale evidenziava il salto logico operato dalla Corte rispetto alla logica della cooperazione. Vedi, anche Corte costituzionale, sent. n. 153 del 1986, in *Le Regioni*, 1986, p. 1338 e ss., che ha giudicato legittima l'interpretazione data dalla circolare ministeriale alla legge 431/1985 in tema di poteri surrogatori dello Stato verso le regioni inadempienti alla formazione dei piani paesistici o urbanistici, in cui non risulta alcun collegamento con le disposizioni costituzionali. Sul punto, vedi, A. ROCCELLA, *La circolare di attuazione della l. 431/1985 riaccende il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1339 e ss..



costituzionale per la leale collaborazione, la quale veniva per lo più imposta “in modo apodittico”<sup>148</sup> come principio di livello costituzionale al fine di giustificare la destrutturazione del riparto delle competenze e la consequenziale riallocazione delle funzioni a vantaggio dello Stato.

D'altra parte, l'incidenza della leale collaborazione a giustificazione della modificazione del sistema di riparto delle attribuzioni consigliava alla Corte di ritenere sicura la natura costituzionale del principio, anche in assenza di un preciso riferimento normativo; al riguardo è emblematica la pronuncia n. 177 del 1988 in cui la Corte, senza individuare un preciso referente costituzionale, afferma che il principio cooperativo consista in una garanzia rispondente ai “valori fondamentali cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e regioni, per tale motivo operante “in ogni ipotesi (...) nelle quali non sia applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione”<sup>149</sup>.

Inoltre, la dottrina rimarcava come i concreti modelli cooperativi legittimati dalla Corte per giustificare l'alterazione del sistema delle competenze non erano in grado di compensare la conseguente perdita di attribuzioni delle regioni; infatti, in origine la Corte, attribuendo il potere di concretizzazione del principio allo Stato, riteneva spesso sufficiente l'acquisizione del parere delle regioni sul provvedimento statale, risultando sporadiche le decisioni nelle quali si imponeva il preventivo raggiungimento di accordi o intese<sup>150</sup>.

I meccanismi cooperativi non erano frutto di strumenti di codecisione, quanto di scelte unilaterali imposte dal legislatore statale<sup>151</sup> che relegavano le regioni ad un ruolo subalterno<sup>152</sup>, potendo queste solo accettare le prescrizioni statali senza peraltro aver partecipato alla loro concretizzazione.

In conclusione, è possibile sostenere che nella prima giurisprudenza il canone della cooperazione sia stato imposto dalla Corte come principio di rango costituzionale al fine di giustificare espropriazioni e ritagli di competenze regionali, attribuite allo Stato quale soggetto garante del principio unitario<sup>153</sup>; la frequenza sistematica nell'utilizzo del principio ha determinato una

---

<sup>148</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 58.

<sup>149</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, in *Giur. cost.* I, 1988, p. 608, con nota di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, *ivi*, p. 631 e ss..

<sup>150</sup> Tra queste, Corte costituzionale, sent. n. 94 del 1985, cit., p. 877 e ss., in materia ambientale.

<sup>151</sup> S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e al ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, p. 563 e ss., il quale notava come se era fuori discussione la competenza statale a “promuovere ed organizzare le sequenze del rapporto cooperativo”, altrettanto non poteva dirsi in relazione ai “termini e i contenuti della sequenza collaborativa”. In questo modo la cooperazione si risolveva nella pedissequa accettazione della regione delle decisioni unilaterali dei poteri centrali.

<sup>152</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., p. 145 e ss.. Vedi anche S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali*, cit., *passim*, il quale evidenziava come l'interpretazione a senso unico del principio aveva trasformato l'autonomia regionale in una “ausiliarità subalterna”.

<sup>153</sup> A. GRATTEI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 426.

destrutturazione dell'originario modello costituzionale, tanto da assumere “un carattere derogatorio e complementare rispetto al riparto costituzionale delle competenze”<sup>154</sup>.

Tuttavia la perdita di attribuzioni del legislatore regionale non ha trovato adeguata compensazione, avendo spesso la Corte legittimato la salvezza della legislazione statale prescrittiva del solo onere di consultazione delle regioni, risultando rara la previsione di modelli effettivi di codecisione.

### ***1.9.3. La giurisprudenza costituzionale nel segno della continuità a seguito dell'istituzione della Conferenza Stato-Regioni.***

Anche dopo la costituzione della Conferenza Stato -Regioni, introdotta con d.p.c.m. del 12.10.83, la situazione non era mutata a causa, come si vedrà ampiamente in seguito, dei difetti strutturali e degli scarsi poteri di effettiva negoziazione in origine attribuiti a questa sede di raccordo che, limitandosi a esprimersi mediante pareri, continuavano a relegare le regioni ad un ruolo di passivo recepimento delle decisioni statali.

Inoltre, considerato che siffatti organismi di raccordo in origine assicuravano il coinvolgimento delle autonomie solo sul piano amministrativo, e non anche su quello della formazione degli atti legislativi, anche la cooperazione in Conferenza non era suscettibile di perequare l'alterazione del sistema costituzionale di riparto delle competenze legislative.

Per queste ragioni, in quelle sporadiche pronunce in cui la Corte, richiamando il principio di leale collaborazione, si interrogava di conseguenza sulla legittimità delle norme che prevedevano il coinvolgimento delle regioni in Conferenza, si limitava per lo più a ribadire come questo, come altri modelli partecipativi negoziati, dovevano ritenersi una scelta discrezionale del legislatore statale<sup>155</sup>.

Pertanto, anche a seguito della costituzione della Conferenza Stato-regioni, e almeno fino ai primi anni '90, la Corte ha interpretato il principio “a senso unico”, slegando peraltro il piano astratto relativo alla rilevanza costituzionale del principio, apoditticamente imposto al fine di giustificare la modificazione del riparto delle competenze, da quello concreto, in cui ha legittimato la costruzione di un monopolio del legislatore statale nella individuazione dei modelli partecipativi.

---

<sup>154</sup> S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 87.

<sup>155</sup> Sulla prima esperienza della giurisprudenza a seguito della costituzione della Conferenza, vedi, A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 e ss..

#### ***1.9.4. La leale collaborazione sul finire dell'esperienza del primo regionalismo; l'intesa come strumento di "cooperazione paritaria".***

Sul finire del primo regionalismo, soprattutto a seguito dell'introduzione dei principi di "differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza" di cui alle leggi Bassanini (n. 59 e 127 del 1997) e al consolidamento delle sedi di raccordo organicamente ridisciplinate nel d.lgs. n. 281 del 1997, la Corte sembra assumere una posizione più netta sul contenuto e sulla natura giuridica del principio cooperativo; il dibattito sul processo di decentramento in atto, infatti, inizia ad imporre una riflessione più matura sulla sistematizzazione della leale collaborazione e sui meccanismi di traduzione del principio in adeguate forme di coinvolgimento delle regioni.

Non muta, tuttavia, in questa fase l'ambito applicativo, in quanto la cooperazione continua ad essere richiamata a giustificazione della modificazione del sistema di riparto delle competenze, in particolare negli ambiti materiali "interferenti".

In relazione, invece, al legame del principio con le disposizioni costituzionali, se già nella sentenza n. 19 del 1997 la Corte affermava che il principio di leale collaborazione "trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.", è con una successiva decisione<sup>156</sup> che il Giudice delle Leggi precisa in modo netto il suo ancoraggio ai valori dell'unità e del decentramento, nel momento in cui afferma che la leale cooperazione è "espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, *ricosce e promuove le autonomie locali* alle cui esigenze *adegua i principi e i metodi della sua legislazione* (art. 5 Cost.)".

Quanto poi ai modelli di concretizzazione del principio la Corte, accorgendosi dell'insufficienza della previsione di fattispecie consultive, apre sistematicamente a differenti e più effettive modalità di coinvolgimento delle autonomie territoriali, in particolare consistenti nello strumento dell'intesa.

Invero, l'intesa era già stata più volte richiamata in diverse pronunce, ma è solo in questo mutato contesto che i tratti costitutivi del meccanismo si cristallizzano definitivamente nelle interpretazioni dei Giudici costituzionali, influenzando così anche la successiva attività normativa del legislatore, tra cui anche il citato d.lgs. n. 281/1997.

In particolare, è possibile ritenere che l'intesa faccia per la prima volta la sua comparsa già in alcune decisioni di fine anni '80 nelle quali la Corte,

---

<sup>156</sup> Corte costituzionale, sent. n. 242 del 1997, nella quale si legge anche che il principio di leale collaborazione governa "i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un contenimento dei rispettivi interessi".

partendo dalla distinzione tra cooperazione “paritaria” e “non paritaria”, concludeva riconducendo nella prima categoria l’intesa, definita come strumento preferito di “codeterminazione e quindi di partecipazione effettiva all’esercizio di una determinata competenza”<sup>157</sup>, distinguendola così dal mero parere, ritenuto una forma di “coordinamento tenue”<sup>158</sup>.

Solo in successive pronunce, tuttavia, la Corte consoliderà questo schema di giudizio giungendo così ad identificare nell’intesa “la forma di cooperazione ragionevolmente adeguata rispetto all’ipotesi di competenze statali interferenti con competenze, anche di tipo esclusivo spettanti a enti dotati di autonomia speciale”<sup>159</sup>.

La carica innovativa di questa interpretazione, il cui intento era quello di assicurare una codeterminazione effettiva, di Stato e regioni, sul contenuto dell’atto, era tuttavia ridotta da successive decisioni; infatti la Corte, dopo aver distinto le intese “deboli”, sempre sostituibili in caso di mancato raggiungimento dell’accordo con provvedimenti statali unilaterali, dalle intese “forti” da raggiungersi con le singole regioni<sup>160</sup>, meccanismi che non ammettono deliberazioni sostitutive governative, inizia ad esprimere la preferenza nei suoi schemi di giudizio per il primo dei due modelli decisionali e, quindi, per forme deboli di negoziazione.

A detta dei giudici costituzionali il rilievo del principio del buon andamento nell’agire della Pubblica Amministrazione rende infatti “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” i quali comunque non avrebbero dovuto declassare l’intesa “in una attività consultiva non vincolante”<sup>161</sup>.

Si tratta di una impostazione che continuava a determinare un sistema cooperativo strettamente dipendente dalla legge statale, non solo perché a questa era demandato in piena discrezionalità il compito di individuare le forme di concretizzazione del principio, ma anche per la preferenza per forme di negoziazione deboli in tutti quei casi in cui, come nella normalità delle fattispecie cooperative, seguendo l’impostazione dei giudici costituzionali, fossero ravvisabili “interessi unitari” o si rendessero necessari “criteri uniformi”<sup>162</sup>.

Inoltre, la possibilità per lo Stato di intervenire unilateralmente in caso di mancata intesa con le regioni o in caso di scadenza del termine sembrava sbiadire

---

<sup>157</sup> Corte costituzionale, sent. n. 747 del 1988, in *Giur. cost.*, I, 1988, p. 3432 e ss.

<sup>158</sup> Corte costituzionale, sent. n. 517 del 1987.

<sup>159</sup> Corte costituzionale, sent. n. 336 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2910.

<sup>160</sup> In particolare, l’intesa in senso “forte” fa per la prima volta la sua comparsa in Corte costituzionale, sent. n. 21 del 1991.

<sup>161</sup> Corte costituzionale, sent. n. 351 del 1991, cit., p. 2806 e ss..

<sup>162</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 82 e ss..

anche la distinzione tra l'intesa e il mero parere; invero, in diverse pronunce la Corte cercava di recuperare questa differenziazione, asserendo come l'intesa imporrebbe, a differenza del parere, oltretutto l'onere di motivare la scelta, comunque l'adoperarsi delle parti mediante "reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell'accordo"<sup>163</sup>.

Nonostante ciò, la dottrina<sup>164</sup> sottolineava la sostanziale identità delle due forme; l'intesa debole non sembrava infatti concretamente idonea a provocare un dialogo o quantomeno un confronto tra i diversi soggetti in vista di una possibile modificazione delle divergenze esistenti, connotato in cui si sostanzia proprio la differenza tra procedure di codecisione e di consultazione.

Infatti, la previsione del potere di intervento unilaterale a favore del Governo declassava la fase delle trattative, da luogo di possibile apertura per la modificazione della proprio punto di vista, a sede per valutare l'adesione regionale al progetto statale<sup>165</sup>, rendendo in concreto questa procedura non dissimile dalle fattispecie di consultazione.

Nonostante, quindi, le aperture al coinvolgimento regionale, l'analisi della giurisprudenza della Corte sullo strumento dell'intesa denotava come questa fosse ancora legata ad una visione "unilaterale" del modello cooperativo<sup>166</sup>.

In conclusione, sul finire del primo regionalismo la cooperazione ha continuato ad operare sul piano del riparto delle competenze legislative, determinando, nonostante il più fermo aggancio costituzionale nel "principio unitario", una riallocazione delle funzioni principali a vantaggio dello Stato in tutti quegli ambiti materiali in cui vi fosse una compresenza di interessi di natura eterogenea rimessi alla potestà di entrambi i soggetti; tuttavia, in questa

---

<sup>163</sup> Corte costituzionale, sent. n. 351 del 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2806 e ss.; vedi anche, Corte costituzionale, sent. n. 444 del 1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3876, nella quale i giudici sostengono che nell'intesa debole è comunque necessario che l'autorità statale si attivi per promuovere la necessaria collaborazione dell'ente regionale, attraverso una richiesta, e quindi, una fase di contatto" a differenza del parere in cui si assiste ad un "rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali da parte dell'uno e dell'altro ente".

<sup>164</sup> La dottrina è pressoché compatta nel ritenere impossibile la distinzione tra i due modelli; in particolare, pur con diverse sfumature, si concorda sul fatto che ammettere un possibile intervento unilaterale di uno dei due soggetti significa far assumere all'intervento dell'altro soggetto i connotati tipici di una consultazione non vincolante. Vedi, G. MANFREDI, "Intese in senso debole e leale collaborazione a senso unico, in *Le Regioni*, 1993, p. 1419; A. COSTANZO, *Equivalenze tra parere favorevole ed intesa, nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 2451 e ss.; ID., *Aspetti problematici delle intese tra Stato e Regione*, in *Dir. Soc.*, 1983, p. 447 e ss. e A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della "collaborazione" tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1987, I, p. 3382 e ss.; ID., *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3908 ss..

<sup>165</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri*, cit. p. 3908, il quale evidenzia come i procedimenti convenzionali siano rivolti, a differenza di quelli consultivi, non solo a "registrare" le differenti posizioni, quanto anche a "provocare il confronto e la modificazione, in vista dell'incontro di volontà cui sono preordinati"; tuttavia, la previsione della disponibilità per uno dei due soggetti di "succedanei dell'intesa" non rende sostenibile che "il procedimento trovi nella tensione verso l'accordo la propria istituzionale ragion d'essere", avvicinando questa forma dunque, alle fattispecie consultive.

<sup>166</sup> Così, M. RAMAJOLI, *Autonomie locali e "governo dell'etere"*, in *Le Regioni*, 1992, p. 103 e ss..

giurisprudenza, la continua dipendenza della cooperazione dalla legislazione statale ha di fatto perpetrato la prospettata lesione delle garanzie partecipative delle regioni le quali sono state per lo più chiamate ad aderire alle compiute scelte nazionali, che a partecipare alla loro concretizzazione.

Per questo motivo, e anche in considerazione della frequenza dell'utilizzo di questo schema di giudizio e della sua chiara incidenza sul piano del riparto delle competenze, è possibile concordare con quanti hanno ritenuto che il meccanismo di giudizio della Corte abbia determinato una erosione delle competenze regionali a favore dello Stato "con il travestimento della collaborazione"<sup>167</sup>.

### ***1.10. I raccordi cooperativi a seguito della riforma del Titolo V. Il giudizio della dottrina.***

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, il principio di leale collaborazione trova una nuova e crescente attenzione, tanto da parte della giurisprudenza costituzionale, quanto da parte della dottrina; quest'ultima, proprio sulla base dell'esperienza del primo regionalismo, già prima del varo della riforma auspicava infatti un rafforzamento delle disposizioni costituzionali in materia di cooperazione<sup>168</sup>, per evitare la riproposizione in via pretoria di schemi di alterazione del sistema di riparto delle funzioni disegnato dal legislatore costituzionale.

Analizzando il Titolo V riformato è possibile notare come il legislatore abbia introdotto diverse disposizioni espressione di una più intensa esigenza di cooperazione, a partire dal novellato articolo 114 della Costituzione che con la sua nuova formulazione aspira ad un diverso rapporto tra i soggetti della Repubblica, non più di carattere esclusivamente gerarchico, ma asservito alla volontà di porre sullo stesso piano i diversi livelli di governo.

La riforma inserisce inoltre diverse disposizioni che prescrivono forme di raccordo, sia in senso orizzontale<sup>169</sup>, che verticale<sup>170</sup>, sia di tipo procedimentale<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> Il riferimento è tanto a S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 259 e ss., quanto a S. MANGIAMELLI, il quale riprende tale pensiero in ID., *Il principio cooperativo*, cit., p. 58.

<sup>168</sup> Così, A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano*, cit., p. 220 e ss..

<sup>169</sup> Questo tipo di raccordo trova riconoscimento nel disposto di cui all'art. 117 c. VIII che prevede la possibilità per le regioni di ratificare con legge le intese con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni".

<sup>170</sup> Tra le forme di raccordo di tipo verticale (nelle quali può farsi rientrare anche l'esercizio della funzione legislativa di tipo concorrente) possono citarsi l'art. 117, c. V, Cost., che sancisce la partecipazione delle regioni alle fasi di attuazione e formazione del diritto europeo, nonché l'art. 118, c. III, Cost., che prevede forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di immigrazione ordine pubblico e polizia locale e forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

che organizzativo<sup>172</sup>; tuttavia nel nuovo Titolo V risulta assente una disposizione generale sul principio di leale collaborazione, il quale viene infatti tipizzato esclusivamente in riferimento alla singola fattispecie relativa all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, ai sensi dell'articolo 120, c. II, della Costituzione.

Il complessivo giudizio della dottrina sulla portata innovativa di queste disposizioni è tuttavia sostanzialmente negativo; è infatti opinione comune che il legislatore costituzionale abbia perso un'occasione<sup>173</sup>, dotando la riforma di una certa ambiguità, considerato che nella mutata struttura a caratterizzazione marcatamente federale questi, lungi dallo sposare un modello solo cooperativo, ha introdotto un sistema a carattere ibrido, ancora non del tutto slegato da una logica di tipo gerarchico<sup>174</sup>.

A riprova dell'assunto si evidenzia principalmente il peso nella complessiva articolazione costituzionale dei raccordi della mancata previsione di incisive forme di partecipazione delle rappresentanze territoriali all'interno degli organi legislativi statali.

Infatti, come si è già visto, non è stato portato a compimento il progetto di istituire una "Camera delle Regioni", la cui introduzione, auspicata dalla legge

---

<sup>171</sup> Tra i raccordi "procedimentali", oltre ai meccanismi già presenti in precedenza tra cui i poteri di iniziativa legislativa ed in materia referendaria, è possibile ricordare la nuova previsione di pareri dei consigli regionali, obbligatori e non vincolanti, in relazione alle fattispecie concernenti la variazione del numero delle regioni da adottarsi poi con legge costituzionale (art. 132, c. I, Cost.) e la modificazione della linea di confine tra regioni da adottarsi con legge ordinaria (art. 132, c. II, Cost.) nonché, infine, il parere dei Consigli delle regioni speciali in materia di revisione dello Statuto. Sempre su questo piano anche la previsione di cui all'art. 116, c. II, Cost., che prevede la forma dell'intesa tra Stato e regione a Statuto speciale per accedere a forme speciali di autonomia, nonché l'art. 133 Cost. che in tema di mutamento delle circoscrizioni provinciali o comunali, prevede la necessità di predisporre forme di coinvolgimento dei soggetti interessati.

<sup>172</sup> Tra i raccordi organizzativi, oltre la riproduzione della previsione della partecipazione regionale alla procedura di elezione del Presidente della Repubblica, non si assiste alla inclusione di nuove forme di raccordo salvo, come si dirà di seguito, della speciale procedura prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Alcuni strumenti partecipativi sono tuttavia previsti poi negli Statuti delle regioni ad autonomia differenziata, alcuni dei quali (tra cui vedi art. 21 c. III, dello Statuto siciliano) prevedono la partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri allorché in essa si dibattono questioni di particolare rilievo regionale. Altre forme di raccordo per organi sono state per lo più imposte in via legislativa e non costituzionale in materia di partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo. La rarità di previsione di raccordi interistituzionali, come si vedrà di seguito, ha contribuito ad incentrare la cooperazione sulle Conferenze.

<sup>173</sup> Così, A. ANZON, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, p. 189 e ss..

<sup>174</sup> Così, S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 98, il quale, pur non negando la presenza di elementi di flessibilità, evidenzia come sia impossibile affermare che la revisione abbia introdotto un modello solo cooperativo; anzi per l'autore, anche in questo diverso contesto e "con un riparto tendente ad un modello di tipo federale il legislatore sembra essersi attenuto allo schema, rivisto e corretto della separazione delle competenze". In senso conforme, M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1289, per il quale nonostante fossero già emerse nell'esperienza passate esigenze di collaborazione, queste "anziché esser soddisfatte, vengono vieppiù frustrate" e A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2011, p. 93 e ss.. Di diverso avviso, P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 69.

costituzionale n. 3 del 2011<sup>175</sup>, avrebbe determinato l'ingresso della tematica della collaborazione nell'ambito dei procedimenti decisionali relativi all'esercizio della funzione legislativa e avrebbe anche influito sul complessivo sistema federale di coinvolgimento degli enti decentrati, assicurando così la partecipazione delle autonomie a numerose altre funzioni, tra cui l'elezione del Presidente della Repubblica e dei Giudici costituzionali.

Altro elemento di insoddisfazione è costituito dalla mancata attuazione da parte dei regolamenti parlamentari, del meccanismo introdotto dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che comunque optava per raccordare Stato e regioni, non al livello degli esecutivi, come accade con il sistema degli organi a composizione mista, ma a livello legislativo, per mezzo della costituzione di una Commissione parlamentare "integrata con i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali".

Infatti, questa Commissione bicamerale, esprimendosi mediante pareri sui progetti di legge riguardanti le "materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119", avrebbe permesso comunque un inserimento delle autonomie "nel circuito dell'esercizio delle funzioni parlamentari"<sup>176</sup>.

Proprio l'inattuazione del citato articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 continua a determinare riflessi sulla complessiva sistematizzazione dei meccanismi di raccordo, in quanto esclude la partecipazione delle rappresentanze territoriali e favorisce la cooperazione fondata sul sistema, peraltro non intessuto nel quadro costituzionale, delle Conferenze<sup>177</sup>.

La scelta di non dare corso alla previsione citata, inoltre, a detta della dottrina, si pone in antitesi con il complessivo assetto dei raccordi intersoggettivi, così come sistematizzati dalla riforma del Titolo V, dal quale si evincono infatti altri elementi suscettibili di accrescere il bisogno di cooperazione.

In particolare, ad intersecare le dinamiche del canone cooperativo è ancora il nuovo riparto costituzionale delle competenze legislative che comprova come il legislatore abbia sposato un modello "ibrido" che, in assenza di clausole flessibili, è in grado di esasperare nuovamente in via pretoria l'esigenza di cooperazione tra Stato e regioni.

---

<sup>175</sup> L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti ammetteva una partecipazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali nelle Commissioni parlamentari, in via temporanea "sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione", cioè del Parlamento.

<sup>176</sup> Così S. MANGIAMELLI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 93.

<sup>177</sup> Sul problema della costituizionalizzazione delle Conferenze si dirà di seguito; basti qui ricordare come l'idea di inserire le Conferenze nel tessuto costituzionale fu bocciata durante i lavori svolti in Commissione Affari costituzionali della Camera, il cui disegno di legge di revisione costituzionale relativo al nuovo "Ordinamento federale della Repubblica", all'art. 9 avrebbe previsto una nuova versione dell'art. 124 della Costituzione dove, al posto del Commissario del Governo, si disponeva che la legge avrebbe disciplinato "la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni".



Se infatti già nell'esperienza regionale precedente lo Stato aveva dimostrato la propria insofferenza alla tassativa predeterminazione di attribuzioni separate, cercando attraverso vari strumenti di evadere dalle "strette del riparto"<sup>178</sup>, anche questa riforma caratterizza il sistema complessivo di una nuova rigidità, in quanto accompagna il rovesciamento dell'enumerazione delle materie<sup>179</sup> (per mezzo della competenza statale legislativa esclusiva in relazione ad ambiti puntualmente e tassativamente determinati) alla previsione di una competenza concorrente ancora "di tipo verticale"<sup>180</sup>, fondata cioè, sulla distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, senza peraltro riprodurre formule a garanzia di interventi statali uniformi, considerata l'espunzione della clausola "dell'interesse nazionale".

Inoltre, nel nuovo Titolo V si assiste, tanto alla perdita di "solidità amministrativa delle materie elencate nell'articolo 117, c. II e c. III, Cost."<sup>181</sup>, le quali subiscono un processo di "smaterializzazione"<sup>182</sup>, perché non più connesse a strutture o funzioni amministrative ai sensi del nuovo articolo 118 della Costituzione, quanto anche all'inclusione tra le competenze esclusive dello Stato di "materie trasversali"<sup>183</sup>, le quali non sono riferite ad ambiti più o meno precisi

---

<sup>178</sup> Cfr. ancora, A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano*, cit., p. 229.

<sup>179</sup> S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 1997, p. 517 e ss., già prima della riforma del Titolo V evidenziava come proprio l'esperienza degli Stati federali dimostra l'insufficienza della disciplina costituzionale fondata sul solo "rovesciamento della tecnica enumerativa" a contrastare un possibile allargamento di funzioni dello Stato centrale"; talché era già presumibile un possibile nuovo superamento del riparto delle funzioni nell'ottica di garantire il principio unitario che, di conseguenza, accresce l'esigenza di cooperazione. Tanto più che, a detta dell'autore, proprio le esperienze federali dimostrano anche come questa tecnica di riparto classica sia stata ampiamente superata, dato che gli ordinamenti federali sono approdati "ad una configurazione unitaria dell'ordinamento", accompagnata da una "concentrazione di competenze in capo alla Federazione e al carattere residuale della competenza degli Stati membri". Vedi anche, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 140 e ss., evidenzia come le competenze legislative nella nuova Costituzione "appaiono ancora formalmente separate sebbene, come noto, invertite".

<sup>180</sup> A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano*, cit., p. 228, che già prima dell'approvazione definitiva della riforma evidenziava come il rovesciamento delle competenze, quale elemento a caratterizzazione federale era proposto senza ripensare a fondo all'intera disciplina dei rapporti tra Stato e regioni; inoltre, contestava la previsione di una concorrenza verticale che già non aveva tenuto nel sistema precedente, asserendo l'opportunità di "prendere in considerazione, per alcune materie, modelli distributivi più flessibili, ad onta del modello tedesco che consente al legislatore statale di intervenire anche con norme di dettaglio scacciando la competenza locale ove esigenze unitarie lo richiedano".

<sup>181</sup> R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta (nota a Corte cost. 401/2007)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>182</sup> F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V*, Milano, 2006, *passim*.

<sup>183</sup> Il riferimento è all'art. 117, c. II, lett. e) in materia di "tutela dell'ambiente", lett. m) circa la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e lett. s), relativo alla "tutela della concorrenza". Sul punto, vedi S. MANGIAMELI, *Il riparto di competenze normative nella riforma regionale*, cit., p. 107 e ss. il quale parla al riguardo di "compiti"; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 15 e ss., definisce questi ambiti come "materie non materie", in quanto esse individuano non l'oggetto della competenza, quanto gli scopi che mediante essa vanno perseguiti; ID., *Diritto regionale*, cit., p. 148 e ss., evidenzia come vi sia un'analogia di fondo tra queste materie e l'esaminata *konkurrierende Gesetzgebung*, di cui all'art. 72 LF, che permette a determinate condizioni al *Bund* di indirizzare o espropriare ambiti di competenza riservati ai *Land*. Vedi anche altri autori che

di competenza, ma individuano un obiettivo di carattere finalistico che trascende la catalogazione delle materie stesse.

In questo scenario, espunta la clausola dell'interesse nazionale, elevata nell'esperienza del primo regionalismo dalla Corte a parametro e limite di legittimità della legislazione regionale e in assenza di ulteriori meccanismi flessibili<sup>184</sup>, a tutela del valore unitario della Repubblica, e quindi a giustificazione di possibili interventi uniformi dello Stato, permangono le “materie-obiettivo”, di potestà esclusiva statale ma chiaramente interferenti con interessi di cognizione regionale, la funzione di definizione dei “principi fondamentali” nelle materie rimesse alla competenza concorrente nonché, sul piano amministrativo e il principio di sussidiarietà, ex art. 118, c. I, Cost.. Si tratta, dunque, di attribuzioni che, come era accaduto nel primo regionalismo, già prima della riforma venivano ritenute idonee ad accrescere “l'esigenza di una più corposa integrazione tra centro e periferia”<sup>185</sup>.

Dall'analisi del complessivo assetto dei poteri descritto a seguito del Titolo V, è possibile quindi concludere circa l'insufficienza della riforma sul piano dei raccordi cooperativi, atteso che questa colora di una nuova rigidità il sistema di riparto, affiancando però alla postulata separazione delle attribuzioni, numerosi istituti in grado di ampliare l'esigenza di cooperazione, la quale, a causa della perdurante inattuazione dell'articolo 11 legge n. 3/2001, non trova attuazione sul piano della partecipazione delle autonomie alla funzione legislativa statale.

Inoltre, questa nuova richiesta di integrazione, nella diversità del tessuto costituzionale, avrebbe dovuto condurre, secondo il giudizio della dottrina, all'emersione di un nuovo e diverso ruolo per il canone di leale cooperazione; infatti, la pari dignità istituzionale dei soggetti della Repubblica, ai sensi dell'art. 114, Cost., il capovolgimento dei criteri di enumerazione delle competenze, nonché la scomparsa del limite dell'interesse nazionale, sono elementi che

---

definiscono queste materie come “materie-funzioni”, “materie-obiettivo” o “materie finalistiche”, tra cui, E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. IV, 2006, p. 3597 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon - A. Concaro, Milano, 2005; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2004.

<sup>184</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 187 e ss., per la quale la rigidità del nuovo riparto di competenze sarebbe dovuta non solo alla scomparsa della clausola dell'interesse nazionale, ma anche all'assenza di “forme tendenzialmente generali di flessibilità del modello di ripartizione delle competenze”, come la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca, o altre clausole di garanzia di poteri impliciti a favore dello Stato.

<sup>185</sup> Così, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 144 e ss.; sul punto vedi anche A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 401 e ss.

richiedono di superare la visione unilaterale della cooperazione, incentrata sull'idea della supremazia statale, per aprire a diverse forme negoziali che assicurino una effettiva partecipazione delle regioni alle scelte statali<sup>186</sup>.

In definitiva, a seguito dell'avvento del nuovo Titolo V, la dottrina ha rimarcato l'elevata carica di ambiguità della riforma sul piano del riparto delle competenze e ha auspicato, per questa ragione, una modificazione degli schemi di giudizio della giurisprudenza costituzionale sul modo di concepire la leale collaborazione.

### ***1.10.1. La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione dopo la riforma del Titolo V. Cenni.***

Nonostante gli auspici della dottrina, nel contesto del nuovo Titolo V la Corte costituzionale ha utilizzato con frequenza gli stessi schemi di giudizio già collaudati nell'esperienza del primo regionalismo (interpretazioni elastiche del concetto di "principi fondamentali della materia" nei settori di competenza ripartita, concorrenza di competenze statali e regionali negli ambiti materiali interferenti), cui si sono affiancati percorsi logici di nuovo conio (valorizzazione delle materie-obiettivo, interventi in sussidiarietà" delle funzioni statali) ma comunque sempre serventi a superare la rigidità del sistema di riparto delle competenze, per assicurare flessibilità all'intervento statale a garanzia della finalità di uniformazione delle discipline.

Siffatti canoni interpretativi, erodendo attribuzioni di potestà regionale, hanno nuovamente accresciuto l'esigenza di provvedere all'introduzione di strumenti cooperativi per compensare la perdita di funzioni dei poteri regionali; inoltre, questa frequente richiesta di attivazione di meccanismi di concertazione, nella perdurante inattuazione del citato articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, ha determinato un consolidamento della cooperazione fondata sul sistema delle Conferenze.

La Corte costituzionale ha dunque contribuito in modo notevole a determinare una nuova opera di *decostituzionalizzazione* delle materie per favorire un'apertura ai poteri statali, bilanciata ancora una volta mediante il richiamo al canone cooperativo, che peraltro in questa giurisprudenza diviene sempre più frequente e sistematico.

Per questa ragione è possibile affermare che anche a seguito della riforma del Titolo V il principio di leale collaborazione, pur avendo un retaggio più vasto, ha operato nella giurisprudenza costituzionale ancora prevalentemente nel contesto relativo al riparto di competenze tra Stato e regioni in funzione

---

<sup>186</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 52 e ss..

compensativa della “supremazia statale”, ponendosi in tal senso in linea di continuità con la precedente giurisprudenza.

In particolare, nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V, l’onere di predisporre meccanismi cooperativi è stato imposto negli ambiti materiali *interferenti*, nelle materie *trasversali*, nonché in relazione alle fattispecie in cui lo stato ha esercitato la *chiamata in sussidiarietà*.

La prima delle ipotesi richiamate, in cui si nota chiaramente la stessa linea di pensiero della giurisprudenza pregressa<sup>187</sup>, riguarda i casi in cui l’intreccio delle materie sarebbe tanto forte da non poter attribuire la competenza legislativa in via prevalente allo Stato, piuttosto che alla Regione, sussistendo una compenetrazione di ambiti materiali rimessi alla cognizione dei due soggetti.

In casi siffatti, che costituiscono dunque il terreno elettivo di operatività della cooperazione<sup>188</sup>, sebbene la Corte abbia spesso sancito l’impossibilità di pervenire una volta per tutte ad una soluzione che consenta di affermare la prevalenza<sup>189</sup>, nella maggior parte delle pronunce ha attribuito allo Stato la competenza legislativa, bilanciando la conseguente perdita di attribuzioni delle regioni con la necessità di procedere sul piano amministrativo mediante procedimenti negoziati.

In questa giurisprudenza la leale collaborazione è stata invocata anche per le già citate materie- obiettivo (tra cui la *tutela della concorrenza* e la *tutela dei livelli essenziali delle prestazioni*) le quali, impegnando il legislatore statale nel raggiungimento di un risultato di carattere finalistico non connesso ad un determinato oggetto materiale, sono suscettibili di incidere anche su interessi riservati alle Regioni, nonché in altre materie a carattere “trasversale” come la “*tutela dell’ambiente*”<sup>190</sup>.

Infine, a seguito di due note sentenze (sent. n. 303 del 2003 sulla “legge obiettivo”, legge n. 443 del 2001 in materia di infrastrutture di rilevanza

---

<sup>187</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 104 e ss., per il quale “proprio in riferimento agli ambiti normativi caratterizzati da una concorrenza delle competenze, nel richiamo operato alla leale collaborazione è possibile rinvenire alcuni elementi di continuità rispetto alla giurisprudenza formatasi in relazione alle norme del previgente titolo V”.

<sup>188</sup> Cfr., S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 578 e ss..

<sup>189</sup> Vedi già, Corte costituzionale, sentenza n. 338 del 1989 poi ripresa spesso a seguito del titolo V riformato, ad esempio in Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002, nella quale la Corte evidenzia come nel tessuto costituzionale riformato è necessario muoversi “non tanto alla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali di competenza statale”.

<sup>190</sup> Come si è visto, la materia ambientale nelle more del vecchio Titolo V è stata certamente una delle più interessate dall’applicazione del principio di leale collaborazione nelle pronunce della Corte che tendeva a giustificare il favore per le esigenze centrali, attraverso il criterio della prevalenza, mascherato con quello di cooperazione; tra queste è possibile ricordare nuovamente, Corte costituzionale sentenza n. 94 del 1985, cit., p. 877 e ss.. Anche da questa considerazione si nota quindi una continuità nella giurisprudenza della Corte sul principio cooperativo.

nazionale<sup>191</sup>, e sent. n. 6 del 2004 sul d.l. n. 7/2002 in materia, di potestà ripartita, della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*<sup>192</sup>) la Corte ha richiamato con frequenza il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato ha esercitato la *chiamata in sussidiarietà*, un meccanismo di conio pretorio che, se nell'intenzione del legislatore costituzionale, ai sensi dell'articolo 118, c. I, Cost., avrebbe dovuto operare sul solo piano amministrativo, è stato poi esteso da questa giurisprudenza anche a deroga del riparto legislativo delle competenze.

Proprio l'invenzione della *chiamata in sussidiarietà* denota il tentativo della giurisprudenza costituzionale di recuperare quella necessaria flessibilità al riparto delle competenze legislative assicurando, in assenza di diverse clausole espresse, un potere di intervento del legislatore statale a garanzia del valore unitario.

Infatti, la *chiamata in sussidiarietà* è un meccanismo che consente allo Stato di avocare sia la funzione amministrativa di una determinata materia di potestà regionale o ripartita quanto, di conseguenza, anche la connessa attività legislativa, sulla base dell'assunto che l'amministrazione, dovendo essere organizzata e regolata dalla legge in virtù del principio di legalità<sup>193</sup>, non potrebbe essere soggetta a discipline regionali differenziate; l'intervento sussidiario statale, nella giurisprudenza della Corte, è comunque legittimo solo se proporzionato, in relazione all'interesse pubblico sottostante, ragionevole, secondo uno stretto scrutinio di costituzionalità, nonché ove sia tale da compensare la perdita di funzioni del legislatore regionale mediante la predisposizione di procedimenti concertati nel rispetto appunto del principio di

---

<sup>191</sup> La sentenza è ampiamente commentata; vedi, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, cit., p. 578 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, 2004; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2776; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2782 e ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti – Studi dell'anno 2003*, tomo II, Torino, 2004, p. 297 e ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>192</sup> Per tutti, O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 941 ss., e, S. AGOSTA, *La Corte costituzionale da finalmente la "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (Breve nota a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>193</sup> Non concorda con questa ricostruzione, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 154, a detta del quale sarebbe più appropriato giustificare l'avocazione delle competenze sulla base della "necessità dell'esercizio unitario delle funzioni".

leale collaborazione, che diviene in questo modo la chiave di volta di legittimità del meccanismo<sup>194</sup>.

Non può negarsi come proprio per mezzo dello strumento pretorio della *chiamata in sussidiarietà* la Corte abbia potuto superare la rigidità del riparto delle competenze fondata sull'elencazione delle materie; tuttavia, a causa della sistematicità del richiamo ad interventi legislativi di natura sussidiaria, dovuta principalmente alla scomparsa nella nuova Costituzione della clausola generale della tutela dell'interesse nazionale<sup>195</sup> ed al mancato inserimento di diverse disposizioni di carattere flessibile a garanzia del valore unitario, si è creato in via giurisprudenziale un sistema di riparto delle competenze che sovverte e si sostituisce a quello disegnato dal legislatore costituzionale.

In conclusione, è possibile ritenere che nel mutato quadro costituzionale dipinto a seguito della riforma del Titolo V il principio di leale collaborazione sia stato utilizzato sistematicamente dalla Corte prevalentemente sulla base di schemi di giudizio già collaudati nel primo regionalismo.

Infatti, il canone cooperativo trova terreno fertile sempre sul piano del riparto delle competenze legislative, in cui è utilizzato con lo scopo di bilanciare la perdita di funzioni del legislatore regionale, dovuta alla ricentralizzazione delle competenze soprattutto negli “ambiti materiali interferenti” o “trasversali” e nei casi in cui lo Stato ha esercitato la *chiamata in sussidiarietà*; proprio il sistematico richiamo alla sussidiarietà ha tuttavia permesso alla cooperazione di assumere sul piano delle funzioni una “carica derogatoria maggiore rispetto al precedente assetto delle competenze”<sup>196</sup>.

Passando al piano concreto, relativo cioè alla individuazione delle singole e specifiche modalità codecisionali, resta da sottolineare come la continua crescita nell'utilizzo del principio di leale collaborazione sul piano del riparto legislativo delle competenze abbia, in assenza di diverse forme di

---

<sup>194</sup> Per G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 5 ss., il legame che si crea tra sussidiarietà e leale collaborazione determina che la leale collaborazione possa quindi essere definita, “la vera condizione di efficienza della regola sussidiaria”.

<sup>195</sup> Sul dibattito in merito alla presunta scomparsa di tale clausola, vedi, A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., p. 148 e ss. e ID., *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in *Diritto diritti ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, a cura di A. D'Atena - P. Grossi, Milano 2003, p. 221 e ss., la quale, negando il valore costituzionale generale della cooperazione, assume anche l'impossibilità di ritenere la clausola dell'interesse nazionale assorbita nel nuovo concetto di “sussidiarietà”; contrariamente, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, *passim*, il quale sostiene che nonostante la formale scomparsa della clausola, l'interesse nazionale sarebbe ancora vigente in quanto incorporato nel principio di sussidiarietà; per questo motivo, nel mutato tessuto costituzionale la clausola in questione assumerebbe ancora il ruolo di limite di legittimità per la legislazione regionale, ancorché subordinato al rispetto ora formale della preventiva attivazione di strumenti riconducibili al canone cooperativo. Sul tema vedi anche, P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, p. 381 e ss., e M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 2055 e ss..

<sup>196</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 64.

coinvolgimento del legislatore regionale, trovato in via di prassi risposta nell'unica sede negoziale istituzionalizzata, la Conferenza Stato-regioni.

Anche in relazione a questo profilo si nota tuttavia una sorta di continuità nella giurisprudenza costituzionale, la quale si è continuata ad allineare ai medesimi percorsi logici utilizzati nella vigenza del vecchio Titolo V, continuando a sposare una visione per lo più unilaterale del fenomeno cooperativo.

Ad esempio, se a seguito della nota sentenza n. 303 del 2003, la Corte aveva elevato l'intesa a parametro di legittimità della legge statale intervenuta in sussidiarietà, in seguito si è ritenuta spesso sufficiente l'attivazione di intese deboli, superabili in via unilaterale dall'esecutivo, in considerazione del fatto che, sempre a detta della Corte, “non si riscontra nel principio di leale collaborazione l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso”<sup>197</sup>, dovendo essere rimessa “alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che garantiscano il coinvolgimento regionale”<sup>198</sup>, cui spetta dunque la facoltà “di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni”<sup>199</sup>.

Nonostante ciò, la Corte in alcune timide pronunce ha iniziato a rimarcare la centralità delle Conferenze per soddisfare il canone della cooperazione nel momento in cui ha sancito come “una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato, Regioni ed autonomie locali”<sup>200</sup>.

Sebbene il riformato Titolo V abbia posto al centro del sistema la legge regionale, implicitamente richiedendo formule cooperative “biunivoche”, questi cenni preliminari sulla giurisprudenza costituzionale comprovano come l'utilizzo del principio cooperativo a deroga del riparto delle competenze legislative e la funzione compensativa della supremazia statale assegnata agli strumenti negoziati, rappresentino una linea di netta continuità con gli schemi collaudati nel primo regionalismo<sup>201</sup>, e, quindi, denotino una giurisprudenza legata ad una visione ancora “unilaterale” del fenomeno cooperativo.

---

<sup>197</sup> Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2006.

<sup>198</sup> Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2005.

<sup>199</sup> Corte costituzionale, sent. n. 219 del 2005.

<sup>200</sup> Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2006.

<sup>201</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 52 e ss..

### ***1.10.2. Sul rilievo costituzionale del principio cooperativo, alla luce della giurisprudenza della Corte.***

La riforma del Titolo V non ha contribuito a dissipare i dubbi relativi all'ancoraggio costituzionale del principio di leale collaborazione; quanti, infatti, attendevano l'inserimento di una disposizione di portata generale sul canone, che potesse assurgere a parametro del complessivo sistema delle relazioni tra Stato e regioni, sono rimasti delusi, avendo il legislatore costituzionale nomenclato il principio con esclusivo riferimento alla singola fattispecie della "sostituzione governativa" di cui all'articolo 120, c. II, della Costituzione.

Invero, sicure tracce della rilevanza costituzionale della collaborazione di tipo verticale sono desumibili anche dal principio di sussidiarietà (118 Cost., c. I. Cost.) – che a seguito della peculiare interpretazione che di esso ha fornito la Corte opera tanto sul piano amministrativo quanto su quello legislativo – nonché dalla particolare fattispecie di cui al c. III dello stesso articolo 118 della Costituzione, che prevede in determinate materie forme di coordinamento tra Stato e regioni.

Proprio l'analisi di queste fattispecie conferma peraltro come la cooperazione sia legata ad intereventi unificanti dello Stato tanto nel caso dell'articolo 120 della Costituzione, per espressa previsione del legislatore, quanto nell'ipotesi della sussidiarietà che la sottintende implicitamente<sup>202</sup>.

Se non è quindi dubitabile la rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione in relazione alle singole fattispecie richiamate, non può dirsi certa l'esistenza di un principio generale che governi la complessiva articolazione dei rapporti tra i due soggetti.

Da tale punto di vista, una dottrina<sup>203</sup> afferma che il canone di leale collaborazione costituisca un principio di rango costituzionale di portata generale perché connaturato al nuovo modello di regionalismo cooperativo inaugurato dal legislatore a seguito della riforma.

---

<sup>202</sup> Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 183 e ss., il quale evidenzia come anche la previsione dell'art. 118, c. I, Cost., non possa fare a meno "della contestuale attivazione di procedure collaborative", ameno di non voler distorcere "il principio di sussidiarietà in una clausola aperta e indeterminata".

<sup>203</sup> Cfr., A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 441 e ss.. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma*, cit., *passim*, sostiene pure la natura di principio generale della collaborazione, la quale sarebbe insita nei nuovi meccanismi di flessibilità che permettono allo Stato di incidere sul riparto delle competenze in ossequio al valore unitario, come peraltro prima accadeva con la clausola dell'interesse nazionale, la quale sopravviverebbe nella diversa forma della "sussidiarietà"; tuttavia, a differenza del passato, proprio l'affermazione del principio di sussidiarietà all'art. 118, c. I, Cost. e la nuova elencazione dei soggetti costituenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. denoterebbe l'esistenza di un vincolo costituzionale a realizzarli non con interventi basati sulla "supremazia", ma con il metodo della "collaborazione".



Infatti, le disposizioni costituzionali che prevedono forme più o meno ampie di raccordo sarebbero così rilevanti e numerose che sarebbe possibile dedurre l'esistenza di un principio generale in materia, il cui fondamento viene inquadrato nel principio di unità ed invisibilità della Repubblica di cui all'articolo 5 della Costituzione; il canone cooperativo, nella pur mutata struttura federale, svolgerebbe dunque la funzione di "collante" tra i soggetti che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, costituiscono la Repubblica.

A riprova della tesi vi sarebbe l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha chiaramente fondato, spesso tuttavia in modo apodittico, su questo principio il rilievo della tematica della cooperazione, evidenziando come questa non attenga solo al riparto della competenze ma debba guidare l'intera e vasta gamma dei rapporti tra i soggetti della Repubblica<sup>204</sup>, e anche la dottrina citata che ha legato il dovere di cooperazione alla emersione di istanze unitarie connaturate appunto al valore sotteso dall'articolo 5 della Costituzione.

Infine, anche la comparazione con ordinamenti stranieri confermerebbe il rilievo generale del canone cooperativo, il quale non può essere escluso a priori sulla base della mancanza di una disposizione costituzionale specifica; del resto nelle esperienze federali esaminate la leale collaborazione ha assunto spesso il valore di un principio generale di rango costituzionale, ancorché materialmente non scritto.

Questi argomenti sono tuttavia confutati dalla dottrina<sup>205</sup> che ritiene che il legislatore con la riforma del Titolo V abbia introdotto un modello "ibrido" e non puramente cooperativo, legando a fattispecie flessibili di raccordo altri elementi improntati alla separazione delle attribuzioni, dacché sarebbe impossibile scorgere nella leale cooperazione un canone generale, la cui portata sarebbe quindi limitata alle singole e specifiche fattispecie che lo richiamano espressamente.

A riprova di questa tesi vi sarebbe un argomento di carattere puramente letterale, considerata la mancata previsione di una disposizione di carattere generale sul tema, e lo scarso peso sul complessivo assetto dei poteri delle forme di raccordo introdotte, che si limitano sul piano verticale a singole ed isolate fattispecie operanti peraltro sul piano solo amministrativo (art. 120 e art. 118, c.

---

<sup>204</sup> Già in precedenza la Corte aveva individuato nell'art. 5 Cost., il referente costituzionale della cooperazione. A seguito della riforma del Titolo V siffatta interpretazione è confermata in diverse pronunce ( Corte costituzionale, sent. nn. 37 e 329 del 2003) nelle quali si ribadisce come il principio governi "ogni fase del complessivo sviluppo dei rapporti tra lo Stato e la Regione" ( Corte costituzionale, sent. n. 329 del 2003 e n. 27 del 2004); il canone in parola è poi esteso anche ai rapporti con "gli altri livelli di governo", tra cui i Comuni (Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2003).

<sup>205</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 210 e ss. e ID., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, cit., p. 221 e ss.; vedi anche, F. MERLONI, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 865, il quale non ritiene estensibile il riferimento contenuto nell'art. 120 Cost., in quanto sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione "a senso unico".

III, Cost.) , prevedendo il legislatore una facoltà generale di stipulare intese solo nei rapporti orizzontali tra regione e regione (art. 117, c. VIII, Cost.).

Inoltre, confermerebbe questa impostazione l'assenza di un coordinamento sul piano legislativo dovuta al fallimento ed all'inattuazione delle previsioni che optavano per l'inserimento delle regioni nel circuito parlamentare.

Seguendo tale punto di vista, la leale collaborazione non troverebbe quindi ancoraggio nell'articolo 5 della Costituzione, a causa dell'assenza di strumenti costituzionali attuativi idonei a soddisfare il principio "unitario", ma neppure potrebbe essere sussunto nel principio di sussidiarietà dell'articolo 118, c. I, Cost. – in considerazione dell'intenzione del legislatore di limitare l'ambito applicativo della sussidiarietà al solo piano del riparto delle competenze amministrative – talché la leale collaborazione avrebbe rilievo costituzionale limitato alle singole e specifiche disposizioni che lo prevedono.

In conclusione, per questa dottrina, il mancato inserimento di una disposizione onnicomprensiva sul canone ed il suo recepimento in ipotesi particolari è indice della volontà del legislatore di escludere l'esistenza di un principio generale in materia di leale collaborazione.

L'impostazione che nega il rilievo costituzionale del principio cooperativo, nonostante abbia il pregio di aver posto in luce alcune carenze del nuovo testo costituzionale sul piano dei raccordi cooperativi, non sembra tuttavia cogliere nel segno, poggiando infatti esclusivamente su argomenti di natura letterale; questa dottrina, infatti, oltre a dimenticare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – che ha chiaramente dedotto l'esistenza di un canone generale, estrapolandolo dal principio unitario di cui all'articolo 5 della Costituzione – si scontra inevitabilmente anche con i risultati della comparazione con altri ordinamenti, che ha dimostrato la comune natura "non scritta", ma immanente al processo federale del principio cooperativo, nonché, infine, con il contesto complessivo dell'attuale Titolo V, il cui punto di partenza è costituito dal nuovo articolo 114 della Costituzione, che sembra ispirare ad una logica paritaria, e non duale, i rapporti tra i soggetti della Repubblica.

Inoltre, negare la rilevanza costituzionale della cooperazione sulla base dell'assenza di adeguate forme di coinvolgimento delle autonomie nelle istituzioni statali, sembra determinare un'inversione logica della questione: non può desumersi, infatti, dall'assenza di disposizioni costituzionali sulle forme di concretizzazione della cooperazione, l'inesistenza di un principio generale in materia.

Del resto, proprio il circuito parlamentare auspicato dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ancorché ancora privo di attuazione, dimostra come il legislatore costituzionale fosse consapevole della rilevanza costituzionale della cooperazione e della conseguente necessità di dotarla di forme attuative

effettive, consistenti nell'inserimento dei diversi livelli di governo nelle istituzioni statali.

Infine, è necessario ricordare come, nonostante la mancata previsione di una disposizione generale sul tema, vari elementi introdotti dal legislatore costituzionale relativi al riparto delle competenze (le materie- obiettivo, la previsione di una competenza concorrente fondata sulla divisione tra “principi” e “regole”, nonché il principio di sussidiarietà) siano stati valorizzati dalla Corte a garanzia del valore unitario, esaltando, di conseguenza, l'esigenza di cooperazione tra Stato e regioni; a riprova dell'assunto vi è poi la frequenza con la quale in via pretoria la Corte ha utilizzato questi peculiari canoni interpretativi a garanzia della riallocazione delle funzioni in favore dello Stato, fino a divenire questa linea interpretativa la regola, e non l'eccezione, che crea un sistema di riparto che prende il posto di quello disegnato in Costituzione.

Per queste ragioni è possibile sostenere che il principio cooperativo, nonostante l'assenza di una disposizione generale sul tema, assuma oggi una indiscutibile rilevanza nei rapporti complessivi tra i soggetti che compongono la Repubblica, in particolare sul piano della distribuzione delle competenze di Stato e regioni.

Da questo punto di vista, lo sviluppo del principio è dovuto, in assenza di puntuali riferimenti normativi, all'opera della giurisprudenza costituzionale che sulla base del canone cooperativo ha giustificato quell'opera di destrutturazione del sistema costituzionale di riparto, superando i confini delle materie, per “ricentralizzare” numerose attribuzioni.

Questa continua e sistematica richiesta di modelli codecisionali tra Stato e regioni nell'esercizio dei poteri, sembra segnare il passaggio dalle “materie” alle “politiche”, per le quali si richiede inevitabilmente che Stato e regioni intervengano congiuntamente sulla stessa materia (o complesso di materie) e che per questo tipo di azione, pur imponendosi comunque la certezza dei poteri esercitabili da ciascun soggetto, sia necessario un più preciso coordinamento.

Una volta riaffermata la rilevanza del principio cooperativo nel complessivo assetto costituzionale delle funzioni pubbliche, e precisata la sua funzione, è necessario dare risposte effettive al quesito di partenza; in particolare, anche alla luce delle risultanze dell'analisi comparata, si procederà a valutare se gli schemi di giudizio della giurisprudenza costituzionale sulle modalità di applicazione del canone possano giustificare la rimodulazione del riparto delle attribuzioni per mezzo del coinvolgimento delle regioni nel sistema delle Conferenze, ovvero se sia necessario assicurare una diversa partecipazione delle rappresentanze territoriali, attraverso l'inserimento delle autonomie nel circuito parlamentare. Per questi motivi si procederà all'analisi della struttura, della prassi, delle modalità di svolgimento dei lavori delle Conferenze che, come si è

visto, costituiscono attualmente l'unica sede in grado di fornire modelli decisionali atti a concretizzare il principio cooperativo.

## **CAPITOLO II – L’evoluzione del sistema delle Conferenze; la struttura, le attribuzioni e i meccanismi di funzionamento della Conferenza Stato-regioni.**

SOMMARIO: 2.1. L’evoluzione normativa della Conferenza Stato-regioni: dall’atto istitutivo alle più recenti riforme. – 2.2. Sulla posizione delle Conferenze nel sistema costituzionale dei raccordi. – 2.3. La collocazione istituzionale della Conferenza Stato-regioni. – 2.4. La composizione della Conferenza. – 2.5. La (scarna) regolamentazione sul funzionamento della Conferenza; le modalità di convocazione, la predisposizione degli ordini del giorno e i “quorum deliberativi”. – 2.6. L’attività della Conferenza. Alcune possibili classificazioni. – 2.6.1. La partecipazione della Conferenza alla formazione dell’indirizzo politico nazionale e l’asserita violazione dell’articolo 95 della Costituzione. – 2.6.2. Il coinvolgimento della Conferenza nel procedimento di formazione degli atti normativi. – 2.6.3. Sulla Conferenza come soggetto partecipante al processo di integrazione europea. – 2.6.3.1. Conferenza e fase “ascendente”. – 2.6.3.2. I poteri della Conferenza nella fase discendente; la cooperazione come strumento di garanzia per l’esercizio del potere sostitutivo statale. – 2.6.3.3. I poteri della Conferenza sul piano della tutela giurisdizionale. Brevi osservazioni conclusive in merito ai poteri della Conferenza in materia europea. – 2.7. Intese, pareri e accordi. Per una sistematica dei principali modelli decisionali. – 2.7.1. La negoziazione “debole”: pareri e intese. – 2.7.2. Il potere di “contrattazione” della Conferenza: gli accordi e le intese stipulate ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

### ***2.1. L’evoluzione normativa della Conferenza Stato-regioni: dall’atto istitutivo alle più recenti riforme.***

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano<sup>206</sup> ha subito un lungo processo

---

<sup>206</sup> Sulle dinamiche delle Conferenze, vedi F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Diritto diritti ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, a cura di A. D’Atena - P. Grossi, Milano 2003, p. 339 e ss.; P. A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 896 e ss.; ID., *La Conferenza Stato-Regioni, tra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, 1987, p. 351 e ss.; ID., *Regione – IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, p. 1 e ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 547 e ss.; G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, a cura di G.C. De Martin - F. Merloni - F. Pizzetti - L. Vandelli, Rimini, 2000; ID., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2006; ID., *L’esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, 2009; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 13 e ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 5, 1995, p. 837 e ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1999; G. MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 513 e ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, p. 473 e ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 5, 2000, p. 853; R. BIN E I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., *passim*; A.

evolutive, sin dalla sua istituzione, in cui rimaneva fortemente inoperosa, fino ad oggi, in cui le numerose attribuzioni rimesse in suo favore la rendono definitivamente inserita nel quadro delle relazioni amministrative tra centro e periferia.

In particolare, l'idea della costituzione di un organismo di raccordo a carattere permanente nasceva già sul finire degli anni '70, per il tramite di una indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>207</sup>, a seguito della quale, con un d.p.c.m. del 20 novembre del 1980, venne istituita un'apposita Commissione di Studio "Bassanini"<sup>208</sup>; questa, con lo specifico incarico di "delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni", concludeva i suoi lavori proponendo la creazione di una Conferenza permanente a composizione mista, al contempo elaborando un progetto sulla sua istituzione.

L'intento del legislatore era chiaramente quello di porre un freno alla proliferazione dei vari organi a composizione mista – tra cui è possibile ricordare l'esperienza della già citata Commissione interregionale di cui alla legge n. 281/1970 – che avevano prodotto una "polverizzazione"<sup>209</sup> delle modalità di formazione dell'indirizzo politico, convogliando le istanze partecipative regionali in un unico organismo a carattere permanente; la costituzione della Conferenza aveva inoltre la finalità di compensare quelle espropriazioni di competenze regionali che la prassi, avallata dalla citata giurisprudenza costituzionale, aveva prodotto attraverso diversi meccanismi (ritaglio e ridefinizione delle materie, interpretazioni elastiche del concetto di attività legislativa di principio nelle materie rimesse al riparto concorrente, introduzione di funzioni di indirizzo e coordinamento) deviando così il modello costituzionale di riparto delle attribuzioni.

Per queste ragioni, secondo il progetto della Commissione, la Conferenza, oltre ad inglobare le competenze prima attribuite alle vecchie Commissioni interregionali, avrebbe dovuto possedere funzioni consultive in relazione all'attività legislativa ed amministrativa con l'obiettivo di ridurre la conflittualità

---

RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 700 e ss.; L. TORCHIA, *La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 345 e ss..

<sup>207</sup> All'esito della citata indagine si concludeva proponendo l'istituzione di una Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni, al fine di garantire un coinvolgimento con "gli organi centrali dello Stato" e anche per assicurare "una partecipazione delle regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato- ordinamento (...) nonché alla decisioni riguardanti la Comunità europea".

<sup>208</sup> Sul percorso della Commissione nell'elaborazione del progetto, vedi P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze e prospettive dei rapporti tra Regioni e Governo*, cit., p. 897, che, in qualità di membro della citata commissione, evidenziava come l'istituzione della Conferenza avrebbe permesso il "passaggio, nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni, da un regionalismo conflittuale ad un modello di regionalismo cooperativo e consociativo".

<sup>209</sup> Così, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., *passim* e S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 57 e ss..

tra Stato e regioni e di assicurare una maggiore conformità-integrazione tra i due livelli di governo; inoltre, la Conferenza sarebbe stata coinvolta nel procedimento di formazione dell'indirizzo politico nazionale<sup>210</sup>, e ad essa sarebbero spettate anche attribuzioni in relazione alla fase *ascendente* e *discendente* di adattamento al diritto comunitario che, considerato il monopolio statale nel processo volto alla integrazione europea anche nelle materie di potestà regionale, avrebbe dovuto perequare la conseguente perdita di funzioni delle regioni nei settori di loro competenza interessati dall'attività normativa comunitaria<sup>211</sup>.

Tuttavia, il progetto della Commissione di erigere la Conferenza a sede di negoziazione politica si scontrava con quelle riserve di stampo marcatamente centralista<sup>212</sup> evincibili dal dibattito parlamentare, in cui si segnalava il d.d.l. "Spadolini", che cercava di diminuire il peso decisionale della Conferenza, limitando l'attività consultiva dell'organismo agli indirizzi generali riguardanti le funzioni statali di "indirizzo e coordinamento", non prevedendo neppure l'attribuzione delle funzioni prima attribuite alle Commissioni interregionali<sup>213</sup>.

Anche a causa di queste forti tensioni sul modo di concepire la collaborazione<sup>214</sup>, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano venne poi istituita per il tramite di un atto normativo di natura regolamentare, un d.p.c.m. del 12.10.83 (pubblicato in G.U. del 2 novembre 1983, n. 300); il decreto, oltre a porre già forti dubbi di compatibilità con la riserva di legge contenuta nell'articolo 97 della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa<sup>215</sup>, allontanava peraltro la Conferenza dal modello delineato dalla Commissione, in quanto la dotava di soli compiti di "informazione, di consultazione, di studio, e di raccordo sui problemi

---

<sup>210</sup> Nel suo progetto la Commissione spiegava che la Conferenza avrebbe dovuto possedere il ruolo di "promuovere la partecipazione delle regioni e delle Province autonome all'elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo".

<sup>211</sup> Infatti, è noto come la sovrapposizione del diritto comunitario al riparto delle competenze abbia in origine comportato in via di prassi una espropriazione delle funzioni amministrative regionali, riallocate in favore dello Stato per evitare di incorrere in una fattispecie di responsabilità comunitaria, cui era poi seguita l'introduzione in via legislativa di decreti per l'esercizio di poteri surrogatori dello Stato. Con osservazioni critiche sulla legittimità di questi strumenti in relazione al riparto costituzionale delle competenze, vedi A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 56 e ss..

<sup>212</sup> Così, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive* cit., p. 840.

<sup>213</sup> Sul punto, vedi A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 53 e ss..

<sup>214</sup> In particolare, è possibile sostenere che il dibattito originario sui poteri della Conferenza rifletta quella tradizionale dicotomia del modo di concepire la collaborazione tra Stato e regioni; a quanti ritengono che la cooperazione debba svolgersi sotto uno stretto controllo governativo, si affianca una diversa impostazione che assume la necessità di assicurare una sorta di "parità negoziale" tra i due soggetti. Per una ricostruzione di entrambi i punti di vista, vedi A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 43 e ss..

<sup>215</sup> Con osservazioni critiche P. A. CAPOTOSTI, *Regione – IV) Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, cit., p. 416 e A. BALDASSARRE, *Replica*, in *Bollettino di legislazione e documentazione regionale*, 1983, 5, p. 396 e ss..

di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome”<sup>216</sup> e non attribuiva alla Conferenza neppure le competenze dei precedenti organismi di raccordo a composizione mista.

Inoltre, nell’originaria versione, la Conferenza appariva del tutto inadeguata alla funzione cooperativa, tanto dal punto di vista strutturale – data la carente disciplina inerente gli apparati burocratici e di segreteria – quanto in relazione alla sua particolare composizione, in cui figuravano solo due membri effettivi oltre ai soggetti di volta in volta invitati a discrezione della componente governativa<sup>217</sup>.

Per tutti questi motivi, e anche a causa dell’accavallarsi dell’operato della Conferenza con i sopravvissuti organismi a composizione mista di carattere settoriale, in questa prima fase la Conferenza è rimasta sostanzialmente inoperosa<sup>218</sup>, esprimendosi raramente mediante pareri, peraltro facoltativi e non obbligatori, principalmente riguardanti le leggi-cornice, i provvedimenti in materia di indirizzo e coordinamento e la programmazione economica e finanziaria<sup>219</sup>; a quasi cinque anni dalla sua formale istituzione l’assenza di incisivi poteri decisionali faceva quindi della Conferenza più che una sede negoziale, un “mero luogo di incontro tra gli organi rappresentativi dello Stato e della Regione”<sup>220</sup>.

In seguito a questa prima fase, di natura “sperimentale”<sup>221</sup>, si nota un percorso teso ad un costante rafforzamento, tanto della struttura della Conferenza<sup>222</sup>, quanto dei relativi poteri.

Infatti, la legge n. 400 del 1988 oltre a “legificare”<sup>223</sup> la Conferenza – fugando così i dubbi di una possibile lesione del principio di riserva di legge in

---

<sup>216</sup> Successivamente, nel 1984, il d.d.l. “Craxi” sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri attribuì alla Conferenza “compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale”. Sul citato d.d.l. vedi ancora, A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 53 e ss..

<sup>217</sup> Cfr., A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 841.

<sup>218</sup> Analizzando i lavori della Conferenza si nota come in origine questo organismo sia stato poco spesso chiamato ad operare, considerando che nei primi 5 anni la Conferenza si è riunita solo quattro volte. Per una analisi completa sulla prassi della Conferenza nei primi anni, per tutti, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 840 e ss., in part. p. 851, il quale, considerata l’inoperosità della Conferenza in questa fase, parla di “organismo fantasma”.

<sup>219</sup> Come si è già notato nella condotta analisi comparata riguardante Stati federali come la Germania o gli U.S.A., è possibile sostenere come la materia “finanziaria” sia la sede privilegiata per l’affermarsi della cooperazione tra lo Stato e gli enti decentrati. Sul punto S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 104, per il quale “l’intervento sussidiario di carattere finanziario è alla base di tutte le motivazioni che hanno ispirato il principio di leale collaborazione”.

<sup>220</sup> Così, F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 354.

<sup>221</sup> Cfr., A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 703.

<sup>222</sup> Si devono, infatti, sempre alla legge citata la trasformazione dei Presidenti delle Regioni da meri invitati a “componenti ordinari”, nonché la costituzione di un organismo di segreteria a composizione mista. Così, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 841.

<sup>223</sup> Cfr., P. A. CAPOTOSTI, *Regione – IV) Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 2.



materia di organizzazione amministrativa – accresceva il peso politico dell'organismo assegnando a questo compiti di “informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale”.

Inoltre, la legge n. 400 del 1988 inseriva la Conferenza in diversi moduli procedurali, richiedendo espressamente il parere per la “determinazione degli obiettivi di programmazione” (economica finanziaria e di bilancio), sulle “linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni”, sui “criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento inerenti ai rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome”, nonché “sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari” che riguardano le competenze regionali, e infine sugli altri argomenti che il Presidente del Consiglio dei Ministri riteneva di voler sottoporre all'attenzione della stessa.

Le predette fattispecie attributive del potere consultivo, nonostante fossero individuate in modo generico e per lo più evasivo<sup>224</sup>, erano comunque suscettibili di aumentare il peso decisionale della Conferenza, anche in considerazione del fatto che alcune di esse vennero ritenute dalla giurisprudenza<sup>225</sup> come ipotesi di consultazione obbligatoria.

Anche il seguente d.lgs. n. 418/1989<sup>226</sup>, curando la soppressione dei sopravvissuti organismi a composizione mista, tra cui le citate Commissioni interregionali, comportò di conseguenza una concentrazione delle funzioni di raccordo nella Conferenza Stato-regioni, che permise di evitare peraltro quella sovrapposizione nell'attività delle diverse sedi.

In questa fase si inserisce anche la c.d. legge “La Pergola”, legge n. 86/1989, che coinvolse la Conferenza nella fase di attuazione del diritto comunitario mediante la previsione di un'apposita “sessione comunitaria” con cadenza semestrale obbligatoria “dedicata alla trattazione degli aspetti delle

---

<sup>224</sup> Cfr., I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 860, per la quale si trattava dunque di attribuzioni “importanti, ma troppo generiche e rivelatesi, comunque, ineffettive”.

<sup>225</sup> Mentre la dottrina propendeva per la natura sempre facoltativa dei pareri previsti nella legge n. 400/1988, la Corte costituzionale, con sent. n. 263 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2025, ha riconosciuto il carattere obbligatorio dei pareri sui “criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento”, distinguendoli da quelli facoltativi incidenti su singoli atti.

<sup>226</sup> Inoltre, l'art. 6 del d.lgs. n. 418/1989 per evitare un possibile sovraccarico delle funzioni della Conferenza stabiliva la possibilità di riunioni in appositi comitati generali a composizione integrata del ministero e dell'assessorato regionale interessato; il rischio di una nuova settorializzazione della formazione dell'indirizzo politico, che proprio la creazione della Conferenza voleva evitare, consigliò poi al legislatore di intervenire nuovamente con diverse normative, tra cui è possibile ricordare il d.p.c.m. 31 gennaio 1991, con il quale si provvide ad ampliare la composizione dei comitati, nonché a svuotare progressivamente le funzioni di questi, che da organi consultivi, successivamente divennero, sul finire del 1991, totalmente inoperosi. Sul punto vedi L. TORCHIA, *Una Conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in *Le Regioni*, 1990, p. 1038 e ss..

politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale”<sup>227</sup>; nonché poi una successiva vasta congerie di disposizioni<sup>228</sup> che ampliavano le funzioni della Conferenza in diversi ambiti materiali, prima mediante l’attribuzione di compiti di natura consultiva – questa volta espressamente ritenuta come obbligatoria dal legislatore<sup>229</sup> – e poi con l’attribuzione di poteri di “cogestione indiretta” e “diretta”, che facevano assumere alla Conferenza un ruolo essenziale nella partecipazione alla formazione degli atti di indirizzo politico.

In particolare, come esempi di cogestione “indiretta”, è possibile ricordare diverse normative prescrittive di concerti o intese inserite nel procedimento di formazione di atti espressione dell’indirizzo politico statale<sup>230</sup>.

In linea con la già citata giurisprudenza costituzionale, si trattava tuttavia di “intese deboli”, le quali, per non ostacolare il buon andamento della Pubblica Amministrazione, erano infatti sempre superabili, in caso di comprovati interessi unitari o di scadenza del termine, mediante una deliberazione unilaterale del Governo.

Alla stessa fase è possibile ricondurre la previsione di prime ipotesi di cogestione effettiva o “diretta”, consistenti nella determinazione da parte della stessa Conferenza del “contenuto di atti di indirizzo e programmazione”<sup>231</sup>, il cui

---

<sup>227</sup> In particolare, l’art. 10 l. n. 86/1989 ribadiva, riprendendo pedissequamente la formula già utilizzata dalla legge n. 400 del 1988, che la Conferenza poteva esprimersi mediante pareri “sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali”; aggiungeva però il legislatore come siffatto potere consultivo fosse attivabile anche “sui criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni regionali all’osservanza e all’adempimento degli obblighi” derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee.

<sup>228</sup> Per un’analisi quantitativa e qualitativa degli atti attribuitivi di competenze alla Conferenza Stato-regioni, dalla istituzione fino all’anno 1999, vedi I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 867 e ss.. L’autrice evidenzia come dalla istituzione in via amministrativa alla legificazione non si riscontra nessun atto attributivo di nuove funzioni, mentre sul finire degli anni ’80 se ne contano circa 7; dal 1990 al 1999, invece, si registrano, oltre a 154 decreti legge, ben 185 atti attribuitivi ( di cui 50 decreti legislativi, 17 d.p.r., 10 d.p.c.m., 7 d.m. e 101 leggi). Da un punto di vista qualitativo, mentre il ricorso alla legislazione ordinaria e agli atti di natura secondaria (d.m., d.p.r., d.p.c.m.) ha visto una crescita proporzionale nel corso del tempo, si nota il frequente ricorso alla legislazione delegata negli anni 1997 – 1999 (rispettivamente 12, 8 e 12 atti). Circa la natura delle funzioni attribuite la maggior parte di questi documenti richiedeva il parere della Conferenza (circa 102 volte), mentre sul finire degli anni ’90 si registra una crescita dell’attribuzione della funzione di raggiungimento dell’intesa, potere attribuito infatti ben 50 volte. Conclude l’autrice come in questa fase, dunque, il rafforzamento delle competenze della Conferenza sia stato “particolarmente saldo”, in quanto avvenuto maggiormente con fonti primarie che con fonti secondarie.

<sup>229</sup> Vedi, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 846, il quale evidenzia come ad essere interessati da questo allargamento di competenze fossero i settori delle “risorse agricole, alimentari e forestali” (per mezzo dell’art. 8, l. n. 30/1991, e dell’art. 8, l. n. 281/1991) della “istruzione” (artt. 4 e 16, l. n. 390/1991) della “sanità” (art. 1, l. n. 135/1990), nonché anche quelli dei “trasporti”, del “turismo” e della “protezione civile”.

<sup>230</sup> In relazione a questo profilo è possibile ricordare, sempre in materia sanitaria, l’art. 1, c.1 delle legge n. 421/1992 che ha richiesto l’intesa con la Conferenza al fine del riordino del Sistema sanitario nazionale, nonché anche l’art. 2, c. III, della legge n. 185/1992 che ha previsto l’intesa tra il Ministero dell’agricoltura e la Conferenza al fine di disporre il piano di riparto delle somme da prelevare dal “Fondo di solidarietà Nazionale” per poi destinare alle Regioni.

<sup>231</sup> Cfr., A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 847.

terreno elettivo era ancora una volta costituito dai procedimenti di ripartizione dei fondi compartecipati<sup>232</sup>.

Nonostante la crescita esponenziale delle sue attribuzioni, che assicurava una maggiore apertura delle competenze dello Stato al coinvolgimento delle regioni, non mancavano giudizi di carattere negativo sull'operato della Conferenza anche in questa fase, tanto per il ruolo subalterno delle regioni, le quali venivano coinvolte per lo più sul piano amministrativo in decisioni facenti capo sostanzialmente al Governo<sup>233</sup>, quanto perché il già avviato percorso di decentramento e il conseguente dibattito sulla possibilità di costituire una Camera di rappresentanza regionale conducevano a ritenere la soluzione della Conferenza come temporanea o "di passaggio"<sup>234</sup>.

Una vera e propria inversione di tendenza nell'attività della Conferenza si riscontra dunque solo sul finire degli anni '90; la crescente esigenza di cooperazione dovuta all'ampio percorso di decentramento – inaugurato a costituzione invariata con le leggi Bassanini e seguito poi dalla successiva riforma costituzionale del Titolo V – apriva infatti una successiva fase in cui la Conferenza si trasforma da mero "organo di incontro" a luogo effettivo di raggiungimento del consenso, mutando l'attività principale dell'organismo da "consultiva" in "deliberativa"<sup>235</sup>.

Il merito del rafforzamento delle funzioni della Conferenza Stato-regioni è attribuibile principalmente al d.lgs. n. 281 del 1997 (emanato in attuazione della legge Bassanini n. 57/1997) che si segnala, tra l'altro, per aver provveduto a riordinare la struttura e le funzioni della "Conferenza Stato città ed autonomie locali"<sup>236</sup> (art. 8 e art. 9 d.lgs. n. 281/1997) e per aver istituito un terzo organismo

---

<sup>232</sup> Infatti, è possibile considerare come prima ipotesi di cogestione diretta la previsione di cui all'art. 12 della legge 537/1993 che ha previsto il potere della Conferenza di determinare i criteri di ripartizione degli stanziamenti finanziari in favore delle Regioni per il raggiungimento di determinati interventi.

<sup>233</sup> A. D'ATENA, voce *Regione*, cit., p. 343 che a causa della posizione privilegiata del Governo parlava di "pseudocollaborazione" più che di effettiva cogestione; G. PASTORI, *Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1264, che afferma invece il "degradare della Conferenza a mero organo amministrativo".

<sup>234</sup> I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 862.

<sup>235</sup> Cfr., R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato – Autonomie*, in *le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 251 e ss..

<sup>236</sup> Questa Conferenza costituisce una sede di collegamento tra il Governo e gli enti locali; ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997 questi sono rappresentati dal Presidente dell'Anci (Associazione nazionale dei comuni d'Italia), da quattordici sindaci designati dall'Anci stessa, dal Presidente dell'Upi (Unione province d'Italia), da sei Presidenti di provincia designati dall'Upi e infine dal Presidente dell'Uncem (Unione nazionale Comuni, comunità ed enti montani), anche se di recente l'Uncem si è fusa con l'Anci. La composizione di questa Conferenza reca con sé il problema della rappresentatività dei soggetti che ne fanno parte; in relazione all'Anci è peraltro intervenuta anche la Corte costituzionale, sent. n. 337 del 2001, con la quale ha ritenuto legittima la partecipazione dell'Anci che viene considerata come ente titolare di una "soggettività pubblica". Sul punto, G. MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, cit., p. 515 e ss..

di raccordo, la “Conferenza Unificata”<sup>237</sup> (art. 9, d.lgs. n. 281/1997), all’interno della quale far veicolare gli interessi sia regionali che locali, conferendo alle tre sedi di raccordo la fisionomia che queste tuttora conservano, nel momento in cui formano il cosiddetto sistema delle Conferenze.

In riferimento alla Conferenza Stato-regioni, il decreto ha sistematizzato, con una norma di portata generale a carattere ricognitivo, tutte le competenze attribuite alla Conferenza stessa<sup>238</sup>.

In particolare, il decreto mutava le parti delle attività negoziali (non più governo e Conferenza, bensì governo e regioni in Conferenza<sup>239</sup>), specificava l’obbligatorietà dei pareri per determinati atti normativi tassativamente e puntualmente individuati (tra cui gli schemi della “legge comunitaria”, i disegni di legge, di decreti legislativi e dei regolamenti governativi in materie di interesse regionale<sup>240</sup>) e inseriva inoltre ulteriori fattispecie di poteri decisori diretti sempre in materia finanziaria<sup>241</sup>, coinvolgendo dunque la Conferenza tanto nel procedimento di formazione degli atti normativi, quanto nella fase di determinazione dell’indirizzo politico nazionale<sup>242</sup>; infine, il decreto

---

<sup>237</sup> Mentre nel sistema antecedente, per le questioni di interesse sia regionale che locale, la sede decisionale si spostava nella *Conferenza Stato città* integrata con i Presidenti delle regioni, ora il decreto n. 281/1997, con l’istituzione della *Conferenza Unificata*, crea un terzo organo di raccordo. Tuttavia, specifica il decreto come per le deliberazioni, “ferma restando la necessità dell’assenso del Governo per l’adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l’assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato- città ed autonomie locali”. Per questa ragione si ritiene che le due Conferenze non siano unificate, “solo si riuniscono congiuntamente e se si giunge al voto le due componenti tornano a distinguersi, perché la maggioranza che si forma all’interno di ciascuna di esse ha un potere di blocco” (cfr., G. MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, cit., p. 515 e ss.). In riferimento alle funzioni della Conferenza, ai sensi dell’art. 9, c. I e c. II, d.lgs. n. 281/1997, questa “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” ed 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”.

<sup>238</sup> Con l’entrata in vigore del decreto si era anche posto il problema della sopravvivenza di tutte le singole e tassative norme attributive di specifici poteri. Per I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 874, potrebbe parlarsi di abrogazione tacita solo però in relazione alle singole ipotesi che conferiscono poteri inferiori, risultando, quindi, il decreto stesso una normativa derogabile solo in “melius”. A conferma della tesi vi sarebbe il disposto dell’art. 1 del d.lgs. n. 281/1997, nel momento in cui stabilisce che, nel disciplinare le attribuzioni della Conferenza, restino ferme “le competenze ad essa attribuite”.

<sup>239</sup> F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 355, il quale evidenzia come in questo modo l’intesa non fosse più “della Conferenza, ma nella Conferenza”.

<sup>240</sup> L’art. 2, c. III, del d.lgs. n. 281/1997 prevede che “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 che si pronunzia entro venti giorni”, mentre il successivo art. 5 prevede il parere obbligatorio sulla “legge comunitaria”.

<sup>241</sup> L’art. 2, c. I., lett. f) del d.lgs. n. 281/1997 infatti prevede la competenza della Conferenza nella determinazione dei criteri di ripartizione dei fondi che la legge assegna alle Regioni a fini perequativi.

<sup>242</sup> Possono essere ricondotti nei poteri in materia di determinazione dell’indirizzo politico anche le previsioni dell’art. 2, c. II, lett. d), del d.lgs. n. 281/1997 in forza della quale la Conferenza “acquisisce le

generalizzava il potere della Conferenza di stipulare intese e accordi (lett. *a*) e lett. *b*) dell'art. 2, comma II del decreto), dettava una disciplina specifica in materia europea<sup>243</sup> e, infine, rafforzava anche i poteri generali di "informazione"<sup>244</sup> e "raccordo".

Nel percorso indicato dalle leggi "Bassanini", si inserisce poi la legge n. 131 del 2003, che ha previsto altre funzioni per la Conferenza, alcune delle quali anche in materia "europea"; tra le nuove attribuzioni è possibile ricordare l'introduzione di una tipologia di intese non superabili per mezzo del potere sostitutivo del Governo<sup>245</sup>.

Infine, il rafforzamento del coinvolgimento della Conferenza è culminato con la legge 4 febbraio 2005 n. 11, che ha riordinato i poteri dell'organismo in materia europea e con la recente legge n. 234 del 2012 che, nel modificare le disposizioni della precedente legge n. 11/2005<sup>246</sup>, ha provveduto a sistematizzare il coinvolgimento degli organi statali, regionali e delle sedi di raccordo, quali le Conferenze, nel processo di formazione ed attuazione del diritto europeo, in modo da adeguare l'attività dei soggetti della Repubblica al quadro istituzionale disegnato dal Trattato di Lisbona.

In conclusione, è possibile sostenere come le normative succedutesi nel corso del tempo abbiano determinato un costante miglioramento sia quantitativo che qualitativo delle attribuzioni, del funzionamento, nonché della struttura della Conferenza Stato– regioni che permettono all'organismo di erigersi a sede

---

designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge", nonché dello stesso art. 2, c. II, lett. *i*), secondo la quale la Conferenza "nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano". Espressione dell'indirizzo politico anche l'art. 2, c. II, lett. *c*) che stabilisce che la Conferenza, "nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

<sup>243</sup> L'art. 5 del d.lgs. n. 281/1997 infatti stabilisce che la Conferenza Stato-regioni si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno 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 di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime" ovvero di esprimere parere sullo schema delle legge comunitaria. Il successivo art. 5, c. II, d.lgs. 281/1997 prevede poi una facoltativa consultazione "sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee".

<sup>244</sup> Vedi l'art. 2, c. II, lett. *e*), d.lgs. n. 281/1997 che prevede che la Conferenza "assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

<sup>245</sup> L'art. 8, c. VI, legge n. 131/2003, stabilisce infatti che il Governo possa promuovere la stipula di intese per "favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni", casi nei quali "è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" che, come si vedrà, costituiscono le disposizioni che ammettono l'intervento unilaterale dello Stato in caso di urgenza o di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine stabilito.

<sup>246</sup> Invero l'art. 61 della legge n. 234 del 2012 dispone in modo espresso l'abrogazione dell'intera legge 4 febbraio 2005, n. 11 e introduce, quindi, una disciplina che si sostituisce in toto a quella precedente.

effettiva di negoziazione politica, piuttosto che a mero organo di sola consultazione; in particolare, sul piano dei poteri, la Conferenza è oggi dotata di numerose competenze che coinvolgono gli apparati amministrativi di Stato e regioni nella concretizzazione delle scelte statali.

## **2.2. Sulla posizione delle Conferenze nel sistema costituzionale dei raccordi.**

Il legislatore statale ha quindi preferito istituire la Conferenza con un atto di natura legislativa, senza instaurare un procedimento di revisione costituzionale; la genesi legislativa della Conferenza non solo conferisce un carattere di “debolezza” all’organismo, rendendolo – secondo un approccio formalistico – sempre revocabile per mezzo di una eventuale scelta unilaterale del legislatore statale, ma conduce anche a ritenere assente per la Conferenza una qualsiasi copertura costituzionale<sup>247</sup>.

Questa impostazione, che sulla base della natura giuridica dell’atto istitutivo nega il carattere *paracostituzionale* della Conferenza, è posta in dubbio da coloro i quali ritengono che il principio di leale collaborazione, che regge il complessivo sistema dei raccordi cooperativi tra Stato e regioni, sia dotato di una copertura costituzionale “ampia”<sup>248</sup> – non limitata dunque alla previsione dell’articolo 120, c. II, Cost. – e anche “forte”, in grado, cioè, di estendersi anche alle stesse Conferenze, che troverebbero in tal modo copertura costituzionale, risultando scelte vincolate per il legislatore statale nel momento in cui apre alle regioni per la formazione dell’indirizzo politico nazionale<sup>249</sup>.

Siffatta impostazione, tuttavia, sembra contrastare con la natura giuridica, di carattere legislativo, dell’atto istitutivo della Conferenza, nonché con la prospettata “genesì unilaterale” dell’organismo e, infine, anche con la complessiva valutazione dei meccanismi di funzionamento della stessa che, come

---

<sup>247</sup> Sulla posizione della Conferenza Stato-regioni nell’ordinamento, vedi, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 891 e ss., F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 344 e ss., P. CARETTI, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all’art. 12 della legge 400/88*, in *Foro it.*, 1989, p. 330 e ss., nonché F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 476.

<sup>248</sup> Su tale questione vedi *supra*, par. 1.9.2.

<sup>249</sup> Vedi, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 891 e ss., che propende per la natura “paracostituzionale” dell’organo, fondata essenzialmente sul fatto che questo sia chiamato a svolgere funzioni di indirizzo politico che tradizionalmente si ricollega ad organi di natura costituzionale, nonché sulla consolidata operatività dell’organo e sui meccanismi di funzionamento, di gran rilievo nel sistema complessivo dei raccordi. Di avviso contrario, F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 345, in part. nota n. 13, il quale afferma come la natura paracostituzionale non può desumersi dalla struttura o dal funzionamento dell’organo, quanto solo dalla natura giuridica dell’atto costitutivo; inoltre, sempre a detta dell’autore, la natura paracostituzionale non può essere fondata sulla funzione di indirizzo politico, la quale è peraltro riservata, ex art. 95 Cost., al Governo.

si vedrà in seguito, sono in grado di ingenerare perplessità sulla neutralità dell'organismo, caratteristica necessaria per ogni sede di raccordo di tipo intersoggettivo<sup>250</sup>.

Inoltre, a riprova dell'assunto vi è anche il tentativo, poi fallito, di dotare l'organismo di una diretta copertura costituzionale – contenuto nel d.d.l. “d’Alema” di revisione costituzionale sull’“Ordinamento federale della Repubblica” che all’articolo 9 prevedeva una nuova versione dell’articolo 124 della Costituzione dove, al posto del Commissario del Governo, si disponeva che la legge avrebbe disciplinato “la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni”<sup>251</sup> – che chiaramente esclude ogni pregresso implicito riconoscimento in tal senso.

Sul punto ha peraltro avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale la quale, nonostante abbia spesso riconosciuto nel principio di leale collaborazione un canone di rango costituzionale non limitato alla singola fattispecie di cui all’articolo 120, c. II, Cost.<sup>252</sup>, ha tuttavia escluso una implicita estensione di tale copertura alle Conferenze; in particolare, a detta dei Giudici costituzionali, pur costituendo la Conferenza Stato -regioni “un organo della comunità nazionale”<sup>253</sup>, questa rimane pur sempre un organismo il cui coinvolgimento non trova riconoscimento costituzionale, ma rimane una scelta “meramente discrezionali del legislatore”<sup>254</sup>.

In definitiva, nonostante il chiaro legame che si pone tra il principio costituzionale di leale collaborazione e le Conferenze, rafforzato dall’assenza di forme di coinvolgimento parlamentare delle autonomie territoriali, è possibile escludere che questa costituisca un organismo dotato di copertura costituzionale.

Nonostante non sembri plausibile accedere ad una differente configurazione, di tipo “paracostituzionale” della natura giuridica delle

---

<sup>250</sup> Da tempo sollevava notevoli dubbi, S. MANGIAMELI, *L’attuazione della riforma del titolo V Cost. L’amministrazione: tra Stato Regioni ed enti locali*, in *Studi e commenti*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), a detta del quale “sarebbe opportuno prestare attenzione al modello concreto, prima di propugnare la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze”, atteso che “la Conferenza presenta dei limiti di carattere strutturale notevoli”.

<sup>251</sup> Inoltre, il d.d.l. prevedeva che la Conferenza, composta dai Ministri, dai Presidenti delle regioni e di Province, dai sindaci di Comuni e Città metropolitane, avrebbe avuto una articolazione su base territoriale, di modo che la legge avrebbe potuto istituire sezioni distaccate per la trattazione di questioni “di interesse solo locale”. Sul punto, S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 27 e ss..

<sup>252</sup> La questione è già stata affrontata, ma è possibile ribadire come l’ancoraggio costituzionale della leale collaborazione abbia subito andamenti oscillanti nella giurisprudenza costituzionale; basti ricordare che il principio in questione ha trovato fondamento costituzionale nelle pronunce della Corte, alle volte nell’art. 9 della Costituzione (sul punto, vedi, Corte costituzionale n. 94/1985) altre nell’art. 97 Cost. (vedi Corte costituzionale n. 139/1990) ed altre ancora (Corte costituzionale n. 19/97) nell’art. 5 Cost.; dopo la riforma del Titolo V, pur non mancando pronunce che continuano a fondare il principio nell’art. 5 Cost., la leale collaborazione viene spesso ancorata all’art. 120, c. II, Cost..

<sup>253</sup> Corte costituzionale, sent. n. 116 del 1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 991 e ss..

<sup>254</sup> Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998 in *Giur. cost.*, 1998, p. 3522, con nota di A. ANZON, “*Leale collaborazione*” tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, *ivi*, p. 3534 e ss..

Conferenze, è bene considerare che il modello regionale prospettato a seguito della riforma del Titolo V, soprattutto per la “scollatura” che si è determinata tra il testo costituzionale e il dato reale, a causa dei canoni interpretativi citati utilizzati dalla Corte, incentra sulla cooperazione i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali; la leale collaborazione è stata infatti oggetto di particolari schemi di giudizio della Corte che la erigono a meccanismo compensativo delle frequenti e ormai ordinarie deviazioni del sistema di riparto delle competenze legislative ed amministrative.

Per tali motivi, non può dubitarsi della consequenziale centralità del sistema delle Conferenze nel quadro costituzionale attuale, la cui eventuale abrogazione per mezzo di una scelta unilaterale del legislatore statale, in assenza di forme di coinvolgimento sostitutive, determinerebbe un vuoto normativo notevole sul piano della complessiva sistematizzazione dei meccanismi di raccordo<sup>255</sup>.

### **2.3. *La collocazione istituzionale della Conferenza Stato-regioni.***

Le perplessità spesso avanzate da una parte della dottrina, che assume l'inidoneità della Conferenza ad erigersi a sede di cooperazione “paritaria”<sup>256</sup>, sono dovute principalmente alla collocazione istituzionale della Conferenza.

Infatti, mentre il decreto istitutivo non disponeva nulla sul tema, sin dalla legificazione dell'organismo, la Conferenza risulta “incardinata” presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>257</sup> e, per tale ragione, è lo stesso Presidente del Consiglio a svolgere la funzione di Presidente della Conferenza.

L'istituzione della Conferenza in seno alla Presidenza determina un legame con la complessiva organizzazione dell'amministrazione statale che si riflette inevitabilmente anche sulla struttura degli organismi burocratici e di segreteria; infatti, gli apparati di supporto della Conferenza introdotti dalla stessa legge n. 400/1988 operano alle “dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente del Consiglio” (art. 10, c. II, d.lgs. n. 281/1997) cui è rimesso – per il tramite di un d.p.c.m., su proposta del Ministero degli affari regionali<sup>258</sup> – il

---

<sup>255</sup> Cfr., I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 89 e ss..

<sup>256</sup> Per tutti, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 8 e ss.. Gli autori evidenziano come in dottrina, nonostante vi sia chi ha evidenziato le qualità di tali organi, il giudizio sia complessivamente negativo, atteso che queste sono state spesso definite in modo dispregiativo come “parerifici, conferenze interamministrative prive di funzioni politiche, organi *pseudocollaborativi*, mere appendici del Governo, semplici miti senza reale peso decisionale, istituzioni deboli”.

<sup>257</sup> L'art. 12, c. I, legge n. 400/1988 testualmente afferma infatti come la Conferenza “è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

<sup>258</sup> Di recente si è data attuazione a questa complessa normativa relativa alla composizione della Conferenza; sulla base di un accordo raggiunto in Conferenza Stato-regioni in data 29 luglio 2010 (in Rep. atti n. 138/CSR del 29 luglio 2010), il Ministro per gli affari regionali, su delega del Presidente del



potere di disciplinare “l’organizzazione ed il funzionamento” finanche al fine di “individuare gli uffici di livello dirigenziale” della segreteria stessa (art. 12, c. IV legge n. 400/1988 e art. 10, c. III, d.lgs. n. 281/1997).

Questi ampi poteri previsti in favore del Presidente del Consiglio non sembrano compensati neppure dalla composizione “mista” degli uffici, considerato che la segreteria è formata “fino alla metà dei posti in organico, da personale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza” (art. 10, c. II, d.lgs. n. 281/1997 e art. 12 c. IV, legge 400/1988).

Inoltre, è bene considerare che siffatta regolamentazione sugli apparati burocratici e di segreteria<sup>259</sup>, lungi dal determinare solo un mero coordinamento di tipo logistico o fisico<sup>260</sup>, influisce in modo determinante sulle regole di funzionamento dell’organismo, talché si è anche sostenuto come la Conferenza rassomigli più un organo statale<sup>261</sup> inserito nella complessa struttura burocratica del Governo, che un organismo neutrale deputato alla concertazione.

---

Consiglio dei Ministri di cui al d.p.c.m. del 13 dicembre 2011, ha emanato un apposito d.m. in data 25 luglio 2012. Questo decreto ha quindi provveduto sia a disciplinare il funzionamento della segreteria della Conferenza, sia ad inquadrare il personale nei relativi livelli, come prescrive il d.lgs. n. 281/1997. In particolare, l’art. 2 del decreto ribadisce preliminarmente come la segreteria operi alle “dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente del Consiglio”; poi affida alla segreteria ampi poteri istruttori e strumentali all’esercizio della funzione di raccordo. Inoltre, ai sensi dell’art. 3 del d.m., è di esclusiva spettanza del Presidente del Consiglio anche la funzione di nomina del Direttore generale dell’ufficio di segreteria della Conferenza (che sarà chiamato a svolgere questa funzione anche in Conferenza Unificata). Infine il decreto fissa in 86 unità la composizione del personale di segreteria, di cui metà di “estrazione” regionale o provinciale, cui si applicano comunque i principi di parità di trattamento retributivo, rispetto al personale statale, sanciti anche nel citato accordo raggiunto in Conferenza in data 26 luglio 2012.

<sup>259</sup> L’influsso dell’attività degli apparati burocratici e di segreteria è evidenziata da diversi autori. Per F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 349, “non va sottovalutata l’influenza dell’apparato di segreteria e degli altri apparati burocratici di supporto, sull’attività della Conferenza”, anche perché “nella prassi il raccordo tra Stato e Regioni si è realizzato soprattutto in via istruttoria e le soluzioni raggiunte in quella sede difficilmente sono state modificate dal collegio”. Vedi anche A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 854 e ss, per il quale questa collocazione non rappresenta solo la sede fisica di svolgimento dei lavori, ma molto di più, ragion per cui sarebbe necessario evitare qualsiasi tipo di collegamento logistico con la Presidenza del Consiglio. R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 9, evidenziano come “non si tratta della collocazione fisica delle conferenze, né di un problema astratto di inquadramento teorico della loro natura”, ma tale collocazione fa sì che essa somigli “più agli Stati generali dell’*Ancient régime*, che ad un organo di concertazione che deve costituire lo snodo sicuro di un moderno sistema istituzionale multilivello”.

<sup>260</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 1190, invece sminuiva il rilievo della collocazione istituzionale presso la Presidenza del Consiglio evidenziando come questa rappresentasse la sola sede fisica di svolgimento dei lavori.

<sup>261</sup> Considera la Conferenza un organo statale, R. BIFULCO, “*Voce*” *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, p. 1235, il quale sostiene la sua tesi anche sulla base delle originarie attribuzioni dell’organismo, le quali erano infatti prevalentemente volte a consentire alle regioni di partecipare a processi decisionali che altrimenti rimanevano di esclusiva competenza statale. Diversamente si esprime invece la Corte costituzionale, che nella richiamata sentenza n. 116 del 1994, cit., p. 991 e ss., asserisce come la Conferenza costituisca un organo della “comunità nazionale”.

L'ispirazione statalistica che tradiscono le norme relative alla collocazione istituzionale della Conferenza determina, dunque, una chiara disomogeneità nella distribuzione dei poteri; per questa ragione, con lo scopo di assicurare una maggiore neutralità della struttura dell'organismo, sembra auspicabile recidere il legame con l'organizzazione governativa o almeno riconoscere "un'ampia autonomia normativa finanziaria e organizzativa della Conferenza"<sup>262</sup>, che in tal modo assicuri una strutturazione degli apparati informata alla massima trasparenza e neutralità, che si addice ad ogni sede di raccordo.

#### **2.4. *La composizione della Conferenza.***

Anche la composizione dell'organismo dimostra un lungo processo evolutivo della Conferenza, sin dalla sua istituzione, in cui era costituita da soli due membri effettivi oltre ai soggetti di volta in volta invitati a discrezione della componente governativa, fino al varo della legge n. 400 del 1988, che trasformava i Presidenti delle Regioni da meri invitati a "componenti ordinari".

In particolare, ancora oggi l'articolo 12, c. II, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che la Conferenza sia composta "dal Presidente del Consiglio che la presiede, dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario e dai Presidenti delle Province autonome, nonché dai ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, e dai rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici invitati", se invitati dal Presidente del Consiglio.

Dal tenore letterale della norma si evince preliminarmente come la Conferenza, operando sul piano delle competenze amministrative, assicuri un collegamento a livello degli apparati esecutivi, escludendo dunque la partecipazione delle assemblee legislative; dalla disposizione citata si evince pure come la Conferenza sia un organismo a composizione "variabile" sul solo versante statale, considerata la partecipazione "mobile" del ministro di volta in volta funzionalmente interessato e della facoltà del Presidente del Consiglio di allargare la composizione della stessa mediante l'invito estendibile nei soli confronti dei rappresentanti delle amministrazioni statali e non di quelle regionali.

Proprio la possibilità di coinvolgere altri rappresentanti di estrazione governativa comprova la disomogeneità nella distribuzione dei poteri tra la compagine statale e quella regionale, ma non altera le regole sulle modalità di deliberazione e di raggiungimento del *quorum*; infatti, da un lato, in via di prassi i rappresentanti delle amministrazioni statali eventualmente invitati, pur

---

<sup>262</sup> F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 353.

partecipando alla discussione, non partecipano alla relativa deliberazione<sup>263</sup>; d'altra parte, per evitare che il potere di invito statale possa influire sulle regole deliberative – e anche al fine di far emergere in modo chiaro il punto di vista complessivo delle regioni – si è preferito mantenere separati i voti dei due apparati, regionali e statali<sup>264</sup>.

Per questi motivi, la Conferenza, nonostante la variabilità della sua composizione, non rappresenta tecnicamente un organismo a composizione “mista”<sup>265</sup>, considerato che ogni regione esprime un voto che va a confluire nella indistinta posizione della componente regionale, in contrapposizione alla unitaria posizione governativa.

In riferimento alla componente regionale, escluso un possibile allargamento alla partecipazione di diversi rappresentanti delle amministrazioni locali eventualmente interessate, si è visto come tutte le regioni siano rappresentate dai Presidenti delle Giunte regionali o da loro delegati.

La partecipazione regionale in Conferenza è dunque paritaria e non legata alla consistenza demografica<sup>266</sup> della singola regione; essa è inoltre “collettiva”<sup>267</sup>, considerato che il voto della singola regione confluisce nella indistinta e complessiva posizione della componente regionale, non lasciando quindi permeare il punto vista della singola regione.

Inoltre, la partecipazione delle regioni per mezzo del Presidente della Giunta, se da un lato assicura, nel nuovo sistema elettorale regionale, un legame diretto con l'elettorato, dall'altro, tuttavia, non risulta una forma di garanzia per le assemblee legislative, le quali sono inesorabilmente escluse da siffatti procedimenti.

---

<sup>263</sup> Così, F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 346 e ss..

<sup>264</sup> La netta separazione tra i voti dei due apparati si desume da varie disposizioni; in particolare dalla regola di carattere generale contenuta nell'art. 2, c. II, del d.lgs. n. 281/1997, che prevede che “ferma la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso delle Regioni è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”, nonché dalle regole specifiche relative alle intese (art. 3, c. II, secondo il quale “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) e agli accordi (art. 4 c. II, a mente del quale “gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”).

<sup>265</sup> Concorda con questa soluzione, F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 346, il quale a sostegno della tesi richiama Corte costituzionale, sent. n. 408 del 14 dicembre 1988, cit., p. 3509, nella quale i Giudici, pur riferendosi alla Conferenza Unificata, hanno sottolineato come non si tratterebbe di un organismo indifferenziato, in quanto non si prevede “il venir meno delle due conferenze e delle due rappresentanze in esse presenti”.

<sup>266</sup> Sul punto, con osservazioni critiche, G. MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, cit., p. 515, il quale evidenzia come le “cinque Regioni in cui vive il 50% della popolazione dispongono di meno di un quarto dei voti, mentre potrebbe essere costruita una maggioranza di 11 tra Regioni e Province autonome con meno di un quarto degli abitanti del paese”; vedi anche A. AZZENA, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, cit., p. 433 e ss..

<sup>267</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 121.

In conclusione, anche la composizione della Conferenza solleva forti perplessità sulla neutralità dell'organo; la facoltà di invito per i soli rappresentanti delle amministrazioni statali e l'attribuzione della Presidenza dell'organismo al Presidente del Consiglio evidenziano come i poteri delle due componenti non siano di natura paritaria.

Per ripianare questa distanza si potrebbe introdurre una diversa regolamentazione sulla composizione della Conferenza al fine di assicurare una partecipazione paritaria tra i membri regionali e quelli governativi<sup>268</sup>, accompagnata dall'attribuzione all'intera Conferenza della facoltà di eleggere il proprio Presidente<sup>269</sup>.

Inoltre, la postulata rimodulazione dei componenti della Conferenza dovrebbe essere tale da assicurare a ciascuna regione il potere di esprimere singolarmente il proprio punto di vista in modo da escludere un "appiattimento delle differenze regionali"<sup>270</sup> che il confluire dei voti nella indistinta posizione regionale oggi determina.

Infine, in ottica puramente costituzionale, le maggiori problematiche derivano, non tanto dalle predette regole deliberative che non lasciano trasparire il singolo voto regionale facendolo confluire nella indistinta complessiva posizione regionale, quanto dall'assenza di collegamento con le sedi titolari della funzione legislativa, tanto a livello regionale, quanto a livello statale; una problematica acuita peraltro dal fatto che la leale collaborazione che stimola spesso l'attivazione dei meccanismi cooperativi in Conferenza opera nella giurisprudenza costituzionale principalmente a deroga del riparto legislativo delle competenze e, in particolare, come si è visto, nelle materie "trasversali", "interferenti" o in quegli ambiti in cui, in presenza di interessi unitari, è possibile attivare la *chiamata in sussidiarietà* delle funzioni in favore dello Stato.

Per questi motivi sarebbe auspicabile l'introduzione di alcuni correttivi<sup>271</sup> – come, ad esempio, imporre la preventiva sottoposizione delle questioni

---

<sup>268</sup> A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 853 evidenzia come al fine di salvaguardare il criterio di proporzionalità tra membri statali e regionali, si "potrebbe pensare ad una Conferenza composta da quaranta membri, venti statali (nominati dal Governo centrale) e venti regionali, uno per ciascuna regione".

<sup>269</sup> Sempre, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 854.

<sup>270</sup> Così, F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 348.

<sup>271</sup> Per F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 347, per rafforzare il collegamento tra la Conferenza e l'apparato legislativo delle Regioni si potrebbe "prevedere la previa discussione nei singoli Consigli regionali delle questioni poste all'ordine del giorno nei lavori della Conferenza" che avrebbe l'effetto di garantire la partecipazione delle minoranze consiliari, senza però introdurre "un vincolo di mandato nei confronti del Presidente della Regione"; a detta invece di G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 212, almeno non andrebbe preclusa "la possibilità di condividere, in un dibattito in aula, le linee generali a cui l'esecutivo regionale si atterrà nelle decisioni da assumere in sede di raccordo", né andrebbe esclusa l'eventualità che l'ordinamento regionale prefiguri un "dovere per la Giunta e il suo Presidente di illustrare periodicamente al Consiglio le iniziative e le decisioni assunte".

dibattute in Conferenza nei rispettivi Consigli regionali – che assicurino un collegamento con le assemblee legislative, in assenza dei quali la Conferenza non può aspirare a compensare, in nome del canone cooperativo, la deroga al riparto delle attribuzioni legislative cui spesso si assiste nelle richiamate fattispecie.

## **2.5. *La (scarna) regolamentazione sul funzionamento della Conferenza; le modalità di convocazione, la predisposizione degli ordini del giorno e i “quorum deliberativi”.***

Alcune perplessità sono state spesso sollevate anche con riferimento alle norme che regolano il funzionamento della Conferenza Stato-regioni considerato che incisive attribuzioni, relative alla convocazione della Conferenza, alla predisposizione dell'ordine del giorno e alla funzione di presentazione degli atti, sono concentrate nelle mani della componente governativa e, in particolare, del Presidente del Consiglio, che le esercita nella qualità di Presidente della Conferenza.

In relazione alla convocazione della Conferenza, la previsione di poteri unilaterali in favore del Presidente del Consiglio si desume dall'articolo 12, c. II, legge n. 400/1988, che sancisce come la Conferenza sia convocata dal Presidente stesso obbligatoriamente “ogni sei mesi” e facoltativamente “in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome”.

La legge attribuisce alle regioni, dunque, un mero potere di stimolo da esercitarsi verso il Presidente del Consiglio, il quale peraltro sembra conservare la facoltativa potestà di accoglimento della richiesta.

Più complessa la disciplina sulla convocazione della Conferenza in relazione alle “sessioni comunitarie”, riunioni nelle quali l'organismo è chiamato ad esercitare le sue funzioni in materia di esecuzione ed attuazione del diritto europeo.

Le “sessioni comunitarie” della Conferenza nascono con la legge “La Pergola” (legge n. 86/1989) che per la prima volta prevedeva l'obbligatorietà di siffatte convocazioni con cadenza semestrale; successivamente, prima il d.lgs. n. 281/1997<sup>272</sup>, e poi anche la legge del 2005 n. 11<sup>273</sup>, hanno affiancato alla ribadita

---

<sup>272</sup> L'art. 5 del d.lgs. n. 281/1997 stabilisce infatti che “La Conferenza Stato - regioni, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno”.

<sup>273</sup> L'art. 17 della legge n. 11 del 2005, sancisce che “il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi, o anche 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 comunitarie di interesse regionale e provinciale”.

obbligatorietà delle convocazioni semestrali, la previsione in forza della quale la sessione speciale sia convocabile anche “su richiesta delle regioni e delle Province autonome”.

Recentemente, la legge n. 234 del 2012, nel rafforzare le competenze della Conferenza in materia europea, ha anche previsto una diversa scansione temporale delle sessioni comunitarie, che devono essere obbligatoriamente convocate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ogni quattro mesi, e non più ogni sei mesi, ribadendo sempre la possibilità che la riunione sia convocata “su richiesta delle regioni e delle Province autonome”<sup>274</sup> (art. 22, c. I, legge n. 234/2012).

In queste ipotesi, come accade anche in relazione alla generale fattispecie introdotta dalla legge n. 400/1988, tuttavia, il Presidente del Consiglio non sembra vincolato all’istanza regionale, ma conserva una piena discrezionalità nell’accoglimento dell’istanza<sup>275</sup>.

Un potere effettivo per le regioni, in tema di convocazione della Conferenza, è invece stato introdotto in relazione alla fase *ascendente*, per la partecipazione di Stato e regioni al processo di formazione del diritto comunitario, dall’articolo 5 della legge n. 11 del 2005 – anch’esso ora sostituito e riprodotto senza particolari novità dall’articolo 24 della legge n. 234 del 2012<sup>276</sup> – che stabilisce che il Governo debba convocare la Conferenza nel termine di venti giorni nel caso in cui una o più regioni abbiano richiesto il previo raggiungimento di un’intesa (debole), che sarà finalizzata ad esprimere una posizione comune da assumere innanzi alle istituzioni europee.

Alcuni indici fanno propendere per l’obbligatorietà di questa convocazione; a parte argomenti di natura letterale, il legislatore descrive con

---

<sup>274</sup> L’art. 22, c. I, legge n. 234 del 2012 sancisce ora che: “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, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime”. A differenza della legge n. 11 del 2005, in questo caso il legislatore individua la finalità della sessione comunitaria, di “raccordare” le linee generali delle politiche nazionali con le istanze delle regioni, e sembra restringere anche l’oggetto delle sedute alle sole questioni vertenti su materie di competenza delle regioni,.

<sup>275</sup> Infatti, nel decreto n. 281/1997 e nelle seguenti leggi n. 11/2005 e n. 234 del 2012, il legislatore sembra allinearsi alla distinzione operata già dalla legge n. 400/1998; anche dal raffronto tra il tenore letterale delle norme è possibile distinguere le fattispecie di convocazione obbligatoria, (almeno una ogni semestre, ed ora ogni quattro mesi secondo la nuova legge n. 234 del 2012) dalle altre ipotesi in cui, anche su stimolo della regione, il Presidente conserva una piena discrezionalità di convincersi circa la necessità della convocazione della Conferenza. In ogni modo, la tesi della non obbligatorietà della convocazione è corroborata dall’assenza di sanzioni, o di meccanismi sostitutivi, in caso di mancata ottemperanza da parte del Presidente del Consiglio alla richiesta delle regioni.

<sup>276</sup> L’art. 24, c. IV, legge n. 234 del 2012, riproduce pedissequamente quanto previsto dall’art. 5, c. IV, del d.lgs. n. 281/1997 e modifica solo il termine entro il quale il Presidente è tenuto a convocare la sessione della Conferenza, ora individuato in trenta giorni, e non più in venti giorni.

estrema precisione la fattispecie, in quanto determina una puntuale scansione temporale, stabilisce il modello decisionale da assumere in Conferenza e specifica anche le ipotesi in cui al Governo è attribuita la facoltà di decidere diversamente<sup>277</sup>.

Se si eccettuano queste previsioni, tuttavia, non si riscontra a favore dei singoli membri, ovvero di minoranze o maggioranze specifiche, alcun potere di iniziativa – la cui introduzione sarebbe invece opportuna – risultando questa attività, dunque, posta ad esclusivo vantaggio della componente governativa.

Inoltre, la compagine governativa assume poteri unilaterali in relazione alla funzione di predisposizione dell'ordine del giorno<sup>278</sup>, in ragione del fatto che anche la collegata funzione di presentazione degli atti è un'attribuzione prevista ad esclusivo vantaggio del Governo; anche in tal caso è tuttavia tipizzata un'eccezione, introdotta dall'articolo 2, c. IV, del d.lgs. 281/1997, che stabilisce che i Presidenti delle regioni, in sede di riunione nell'informale organo della Conferenza dei Presidenti, abbiano la facoltà di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre alla Conferenza Stato-regioni oggetti di interesse regionale.

Il tenore letterale della norma attesta, tuttavia, come il legislatore abbia voluto introdurre un mero potere di stimolo per le regioni che lascia alla discrezionalità del Governo la decisione circa l'accoglimento della richiesta.

La normativa crea dunque un monopolio governativo anche sulla funzione di predisposizione degli ordini del giorno che, vista la sua notevole incidenza sulla complessiva organizzazione dell'attività della Conferenza, dovrebbe invece costituire un'attività frutto di preventiva concertazione, onde permettere alla Conferenza una efficace programmazione dei lavori<sup>279</sup>.

La legislazione di riferimento è poi carente sulle altre fasi inerenti il procedimento di approvazione degli atti, di notevole influenza sulla complessiva strutturazione dell'assetto dei poteri della Conferenza, quali lo svolgimento della

---

<sup>277</sup> Infatti, l'art. 5, c. IV, del d.lgs. n. 281/1997, stabilisce che “qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo *convoca* la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa”. L'art. 24, c. IV, della legge n. 234 del 2012, riproduce questa normativa, modificando solo il termine, ora di trenta giorni, entro il quale la Conferenza deve raggiungere l'intesa.

<sup>278</sup> In merito la legge tace anche sulla eventualità di comunicare le questioni da esaminare ai Consigli di appartenenza. La mera discrezionalità di questa informativa rafforza la problematicità, prima evidenziata, circa la totale assenza di coordinamento tra i Presidenti delle Regioni e le assemblee legislative regionali.

<sup>279</sup> Cfr., R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 18 e ss., per i quali “occorre che sia assicurata la codecisione del programma delle attività della Conferenza e del suo ordine del giorno”, in modo da assicurare “la possibilità alle regioni di inserire i temi di loro interesse nell'agenda della Conferenza”.

discussione, le modalità di votazione e di verbalizzazione dei lavori che risultano allo stato “regolamentati” solo in via di prassi.

L’assenza di una specifica normativa sul punto priva la Conferenza delle minime garanzie legali, improntando l’attività di questa ad una sorta di informalità<sup>280</sup> che, considerata l’attribuzione dei poteri di Presidenza a favore del Presidente del Consiglio, aggrava la disomogeneità nella distribuzione dei poteri tra le due componenti.

Inoltre, la mancanza di una idonea regolamentazione sulla discussione e sulla verbalizzazione dei lavori determina anche una maggiore difficoltà nella ricostruzione del confronto politico, acuita dal fatto che in Conferenza le regioni non votano singolarmente, ma si limitano ad esprimere per mezzo di un portavoce la loro posizione comune già raggiunta nella informale sede istruttoria della Conferenza delle Regioni.

Altro elemento sintomatico di quanto asserito è riscontrabile nella normativa relativa alla tempistica nell’adozione delle intese o dei pareri; il d.lgs. n. 281/1997, infatti, non impone alcun limite di carattere temporale al Governo nello svolgimento della funzione a questo attribuita di presentazione degli atti da sottoporre all’attenzione della Conferenza. In questo modo non sembra sanzionabile quell’attività, lesiva delle prerogative regionali<sup>281</sup>, consistente nell’eventuale deposito tardivo degli schemi dei documenti.

Una specifica regolamentazione è invece introdotta dal legislatore in materia di *quorum* funzionali per l’approvazione degli atti, mentre non si prevede alcun *quorum* strutturale per la validità della deliberazione. In particolare, l’articolo 2, c. II, del d.lgs. n. 281/1997, sottolinea che solo per determinati atti (le nomine, le deliberazioni sui criteri di ripartizione delle risorse finanziarie e i provvedimenti negli altri casi previsti per legge, ai sensi delle lettere *f*), *g*), *i*) dell’art. 1, c. I, dello stesso decreto), fermo restando l’assenso del governo, quello delle regioni sia espresso “quando non è raggiunta l’unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano”.

---

<sup>280</sup> Cfr. F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., *passim*. Vedi anche, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 333 e ss.. Resta da sottolineare come la Corte costituzionale abbia più volte sancito (*ex multis* sent. n. 206 del 2001) come questa informalità sia connaturata alle peculiarità dei meccanismi di cooperazione, essendo peraltro sufficiente, al fine di valutare la regolarità della deliberazione, il rispetto delle regole sulla convocazione e, nel caso sia richiesta l’unanimità, la mancanza di dissensi sulla “posizione comune raggiunta”.

<sup>281</sup> R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 9 a detta dei quali analizzando la prassi accade “che il Governo presenti schemi di decreto legislativo, o di disegni di legge alle conferenze tardivamente, inserendoli contestualmente nell’ordine del giorno della discussione successiva, con il risultato che le Conferenze hanno un brevissimo lasso di tempo per analizzare lo schema e formulare le loro osservazioni”. Si tratta di un modo di procedere che, unitamente alla corposità degli o.d.g., non consente alla Conferenza una “stesura accurate del parere”.



Seguendo il tenore letterale della norma la dottrina è incline a ritenere che per le restanti attribuzioni sia prevista, *a contrario*, la regola dell'unanimità, mentre solo per le tipologie di atti tassativamente e puntualmente indicate sia consentita un'approvazione secondo la regola maggioritaria; tuttavia il legislatore non contribuisce a chiarire se si tratti della maggioranza dei presenti, dei votanti o, come è preferibile ritenere, degli aventi diritto al voto<sup>282</sup>.

In conclusione, è possibile affermare che le regole sul funzionamento della Conferenza Stato-regioni determinino una disomogeneità nella distribuzione dei poteri che inevitabilmente favorisce il Governo, nonché una certa informalità nei meccanismi di funzionamento dell'organismo, dovuta all'assenza di una specifica regolamentazione, che valorizza il rilievo della prassi nello studio dei meccanismi dell'organismo.

## **2.6. *L'attività della Conferenza. Alcune possibili classificazioni.***

Le principali competenze della Conferenza Stato-regioni attualmente riguardano tanto il piano "interno", ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 281/1997, come integrato dalla richiamata legge n. 131 del 2003, che individua le funzioni principali dell'organismo nell'acquisizione di designazioni, nella partecipazione ad atti di indirizzo, coordinamento e gestione delle risorse finanziarie, nell'elaborazione di pareri, nel raggiungimento di intese e nella stipulazione di accordi, quanto il versante "europeo", per mezzo della legge n. 11 del 2005, come sostituita dalla legge n. 234 del 2012, che coinvolge la Conferenza nella formazione e nella esecuzione-attuazione del diritto europeo.

Secondo una differente prospettiva<sup>283</sup>, le funzioni tipizzate nel d.lgs. n. 281/1997 sono suscettibili di essere differenziate tra quelle fattispecie in cui è rimessa al legislatore statale la funzione di concretizzare l'attività della Conferenza (in particolare le intese, i pareri, le designazioni, le nomine e la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie) da quei poteri diretti che stabilizzano la partecipazione dell'organismo all'attività normativa (come accade con l'articolo 3 del decreto del 1997 che prevede la consultazione della Conferenza per gli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni).

Inoltre, questa postulata bipartizione delle funzioni della Conferenza, premette anche di cogliere il rilievo del duplice ruolo assegnato all'organismo che diviene sede, non solo di negoziazione e compartecipazione nelle scelte,

---

<sup>282</sup> Cfr., F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 352.

<sup>283</sup> Così, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 874.

quanto anche – soprattutto per mezzo dei poteri di “nomina” e di “designazione” – di rappresentanza e di espressione della compatta volontà regionale nel momento in cui dialoga con il Governo<sup>284</sup>.

Infine, è possibile segnalare anche una diversa prospettata bipartizione dei poteri della Conferenza, che sarebbero divisibili tanto in base alla natura giuridica dell’oggetto, quanto in relazione alle modalità di raggiungimento del consenso; dal primo punto di vista si distinguono così le attribuzioni mediante le quali la Conferenza è in grado di incidere sulla formazione dell’indirizzo politico nazionale, da quelle prerogative che permettono l’inserimento della Conferenza nel procedimento finalizzato all’approvazione di atti amministrativi e nella procedura di formazione degli atti legislativi.

Quanto, invece, alle modalità mediante le quali la Conferenza esprime il proprio volere è possibile accogliere la prospettata tripartizione<sup>285</sup> tra funzioni consultive (pareri), di gestione diretta (informative, monitoraggi, designazioni, nomine, poteri di coordinamento impulso e controllo), ovvero di gestione concertata (intese ed accordi).

Proprio da queste ultime classificazioni si partirà per approfondire le competenze specifiche della Conferenza.

### ***2.6.1. La partecipazione della Conferenza alla formazione dell’indirizzo politico nazionale e l’asserita violazione dell’articolo 95 della Costituzione.***

Secondo le prospettate classificazioni l’operato della Conferenza è preliminarmente distinguibile in relazione alla natura giuridica dell’oggetto, a seconda che questo incida, come tradizionalmente accade, sul piano amministrativo, ovvero si apra a decisioni dal contenuto “politico”.

Proprio la funzione di coinvolgere la Conferenza Stato-regioni nella formazione dell’indirizzo politico nazionale ha rappresentato, soprattutto nella vigenza del vecchio Titolo V, l’attribuzione maggiormente problematica, come dimostra la decisione di non dar corso al progetto della Commissione Bassanini, il quale esplicitamente conteneva un riferimento alla definizione di indirizzo politico<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> Cfr., A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 851.

<sup>285</sup> A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 845.

<sup>286</sup> Come si è già visto, infatti, nel progetto della Commissione la Conferenza avrebbe dovuto possedere il ruolo di “promuovere la partecipazione delle regioni e delle Province autonome all’elaborazione e attuazione dell’indirizzo politico generale del Governo”.

Nonostante il tramontare del progetto citato, sin dalla emanazione della legge n. 400 del 1988, la Conferenza ha visto ampliare la sfera delle proprie competenze in materia.

Infatti, già l'articolo 12, c. I, della legge citata prevedeva a favore dell'organismo "compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di *politica generale* suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale"; questa ampia formulazione, sostituendo la controversa nozione di "indirizzo politico" con la diversa formulazione linguistica di "politica generale", apriva però le strade ad un preliminare dibattito sulla fungibilità tra le due formule normative<sup>287</sup>.

La legge n. 400/1988 introduceva anche una consultazione facoltativa della Conferenza in relazione ad altri provvedimenti, tassativamente individuati, dall'alto tasso di politicità; in particolare, si prevedeva il parere della Conferenza "sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio".

Nonostante i passi in avanti realizzati con la legge del 1988, è solo con il seguente d.lgs. n. 281/1997 che il coinvolgimento della Conferenza in numerose attività espressione dell'indirizzo politico acquista carattere effettivo e stabile.

Infatti, sancisce ora il decreto come la Conferenza partecipi a tutti i "processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale" (art. 2, c. I, d.lgs. n. 281/1997) concorra, altresì, all'approvazione di numerosi atti in cui sostanzia il potere politico – come la legge si stabilità, il DPEF, la legge comunitaria, i decreti legislativi ed i regolamenti del Governo nelle materie di competenza delle regioni (art. 2, c. III, d.lgs. n. 281/1997) – e infine rivesta un ruolo attivo in materia di programmazione dell'azione governativa, mediante l'approvazione di atti di "indirizzo e coordinamento"<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> La nozione di "politica generale" e la sua fungibilità con quella di "indirizzo politico", in particolare volta a valutare se tra i due termini vi sia un rapporto di genere a specie, è oggetto di controversia. Per una ricostruzione del dibattito, vedi P. CIARLO, *Commento all'art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1989, p. 333 e ss., il quale comunque accoglie la tesi della dottrina prevalente nel tempo che identifica la "politica generale" con tutte le attività effettuate al fine di attuare l'indirizzo politico. Diversamente, P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze e prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 1189 e ss. e S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 98 e ss., i quali evidenziavano come a causa della formulazione troppo ampia e della portata non vincolante delle decisioni della Conferenza, non si potesse parlare di attività di indirizzo politico.

<sup>288</sup> I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 886 e ss., evidenzia come questa sia una competenza tradizionalmente attribuita alla Conferenza; già infatti la legge n. 400/1988 stabiliva che questa potesse deliberare "sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento", quando poi il seguente d.lgs. n. 418/1989 richiedeva un parere sui "criteri generali relativi agli di programmazione e indirizzo in materia di competenza regionale (...) e su quelli per la ripartizione delle risorse"; infine, evidenzia l'autrice come queste clausole generali siano state concretizzate per mezzo di diverse normative che hanno previsto il parere della Conferenza in determinate politiche, tra cui, vedi l'art. 3 del d.lgs. n. 286/1998, in materia di immigrazione.

Ma il terreno elettivo, in cui si è sostanziato il potere della Conferenza di influire nella determinazione delle politiche nazionali, è stato quello della distribuzione delle risorse finanziarie. A seguito, infatti, dell'emanazione di una vasta congerie di disposizioni normative sul punto<sup>289</sup>, l'articolo 2, c. I, lett. f), del d.lgs. n. 281/1997, ha determinato in via generale il coinvolgimento della Conferenza in siffatte procedure mediante l'attribuzione del potere di determinare “i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione”.

Infine, è possibile ritenere costituiscono espressione della formazione dell'indirizzo politico anche ulteriori funzioni “minori” attribuite oggi alla Conferenza dallo stesso d.lgs. n. 281/1997; tra queste è possibile ricordare il potere di “designazione” (art. 2, c. II, lett. d), quello di “nomina” (art. 2, c. II, lett. i) e la potestà di promuovere il “coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni” (art. 2, c. II, lett. c).

Come si è anticipato, il coinvolgimento della Conferenza nell'attività di formazione dell'indirizzo politico, soprattutto nella vigenza del vecchio Titolo V della Costituzione, ha determinato dubbi di compatibilità con l'articolo 95 della Costituzione, nel momento in cui riserva questa attività al Governo.

A quanti ritengono che la cogenza del principio sotteso dall'articolo 95 della Costituzione sia ostativa al coinvolgimento di diversi soggetti nell'attività di determinazione dell'indirizzo politico si affiancano diverse dottrine che hanno tentato di giustificare la compatibilità costituzionale delle norme di apertura alla partecipazione della Conferenza nella definizione delle politiche nazionali.

In particolare, vi è chi ha sostenuto la legittimità di queste disposizioni sulla base della *teoria dell'autolimitazione* in forza della quale sarebbe possibile distinguere la titolarità del relativo potere, che permarrebbe comunque in capo al Governo, dal suo effettivo esercizio che ben potrebbe essere delegato a soggetti differenti, tra cui anche la stessa Conferenza<sup>290</sup>; si tratta, tuttavia, di una tesi che, sostenuta sulla base del presupposto che l'attività della Conferenza non si spinga mai ad una codecisione effettiva ma sia espressione di atti giuridicamente non vincolanti, collide ora inevitabilmente con il progressivo ampliamento dei poteri della Conferenza.

---

<sup>289</sup> Sul punto, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 887, in particolare nota *sub* n. 113.

<sup>290</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, cit., p. 1189 e ss.. Anche se nota giustamente F. S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo*, cit., p. 259, la tesi dell'autolimitazione è stata fondata sul presupposto che la Conferenza non si spinga mai “fino alla formulazione di atti giuridicamente impegnativi, bensì soltanto alla emanazione di criteri generali di valore esclusivamente politico”.

In una differente prospettiva, pur sempre nella vigenza del vecchio Titolo V, è da segnalare una dottrina<sup>291</sup> che, partendo dalla distinzione di indirizzo politico in senso *normativo* e in senso *costituzionale*<sup>292</sup>, affermava una compatibilità dello svolgimento di questa attività, nella sua seconda accezione, con la partecipazione degli altri soggetti componenti la Repubblica. Mentre, infatti, secondo la visione normativa l'attività di indirizzo politico si risolverebbe nell'attività di fissazione delle finalità dello Stato, non predeterminabile a priori e quindi riservata gerarchicamente al Governo, nella sua accezione *costituzionale*, essendo la determinazione delle finalità già contenuta in Costituzione e non modificabile dalla maggioranza, il coinvolgimento dei territori sarebbe sempre ammissibile.

In questo contesto si inserisce con tutta la sua carica innovativa il processo di riforma in senso federale introdotto dal nuovo Titolo V della Costituzione; oggi, infatti, il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella formazione dell'indirizzo politico nazionale, anche se non esplicitamente previsto, non solo deve ritenersi ammissibile, quanto anche auspicabile, alla luce della differente collocazione, paritaria e non gerarchica, dei soggetti componenti la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, che determina una lettura ampia del principio autonomistico contenuto nell'articolo 5 della Costituzione, in grado, quindi, di informare a sé anche l'attività di determinazione delle politiche nazionali.

### ***2.6.2. Il coinvolgimento della Conferenza nel procedimento di formazione degli atti normativi.***

Oltre all'attribuzione di poteri incisivi sul piano dell'indirizzo politico, la Conferenza assume oggi peso decisionale anche sul procedimento di formazione degli atti normativi.

Invero, si tratta di un'attribuzione già catalogata nella legge n. 400 del 1988 che assicurava la consultazione della Conferenza "sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni"; nella prassi, tuttavia, la disposizione rimaneva sostanzialmente inattuata a causa, non solo dell'elevato tasso di generalità ed astrattezza della norma nella descrizione della fattispecie, quanto anche della facoltatività della consultazione della Conferenza.

Per queste ragioni, sistematici interventi del legislatore degli anni '90 cercarono di favorire il coinvolgimento della Conferenza nella formazione degli atti normativi mediante puntuali interventi che di volta in volta prevedevano la

---

<sup>291</sup> I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 888 e ss..

<sup>292</sup> P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988.

previa consultazione della Conferenza; in particolare, l'organismo veniva chiamato ad esprimere pareri<sup>293</sup>, ed in alcuni casi anche a raggiungere intese<sup>294</sup>, soprattutto in relazione a fonti normative di natura secondaria<sup>295</sup>.

Solo con l'avvento del d.lgs. n. 281/1997 si è provveduto a “sanare” quei difetti contenuti nella legge n. 400 del 1988 che non avevano premesso una piena espansione della concertazione sul piano normativo.

L'articolo 2, c. III del d.lgs. n. 281/1997 precisa infatti ora le tipologie di atti – gli “schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo” – e concretizza l'oggetto dei provvedimenti, i quali necessitano della partecipazione della Conferenza solo ove incidano “nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano”.

Sebbene la legge non abbia espressamente previsto il parere della Conferenza sui decreti legge, in vai di prassi, come si vedrà di seguito, il Governo ha ricercato il consenso della Conferenza anche in queste ipotesi, per aumentare le proprie prerogative sul piano legislativo, facendo valere l'accordo con le autonomie nella dialettica con il Parlamento; inoltre sempre la prassi dimostrerà altre deviazioni dal modello legale, in considerazione della frequente richiesta di intese, e non di pareri, soprattutto in sede di esercizio della delega legislativa.

Infine, è bene considerare come solo per questi pareri il decreto determini espressamente l'obbligatorietà della consultazione, individuando anche una scansione temporale ben definita, considerato che la Conferenza è tenuta a pronunciarsi sul relativo provvedimento nel termine di venti giorni.

Con l'avvento del decreto del 1997, dunque, il coinvolgimento della Conferenza nella formazione degli atti normativi diviene stabile e permanente, non essendo necessario, come invece accadeva in passato, attendere l'emanazione di una specifica norma di legge che subordini l'approvazione del provvedimento alla previa consultazione della Conferenza; inoltre, la

---

<sup>293</sup> Vedi, ad esempio, l'art. 1, c. II, del d.l. n. 412/1992 che prevedeva un contributo straordinario in materia di servizio pubblico locale attribuito con decreto del Ministro dei trasporti, sentita la Conferenza; nonché il d.l. n. 551/1994 ( Misure urgenti per il rilancio economico e occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata) che stabiliva il coinvolgimento della Conferenza ai fini dell'adozione di un decreto del Ministero del lavoro sui “criteri di formazione e i contenuti dei programmi di intervento”, nonché circa le “modalità di concessione dei finanziamenti”.

<sup>294</sup> Vedi il d.l. n. 224/1996 il cui art. 2 testualmente recitava: “con decreto del Ministero della sanità, adottato in accordo con la Conferenza Stato-regioni, sono stabiliti i criteri e le modalità di ripianamento del debito eventualmente accertato fino alla data di costituzione in azienda delle unità sanitarie locali e degli ospedali”.

<sup>295</sup> Sul punto, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 884, la quale evidenzia come prima dell'intervento del d.lgs. n. 281/1997 siano rari i casi di norme che prevedevano un intervento sulla produzione normativa di fonti primarie ( tra questi è possibile citare l'art. 9, c. II, legge n. 127/1997 che prevedeva il parere della Conferenza sullo schema di decreto legislativo); infatti, nella maggior parte dei casi la partecipazione aveva “ad oggetto quasi esclusivamente fonti secondarie, con particolare riguardo alla decretazione ministeriale”.

partecipazione dell'organismo è, per espressa previsione della legge, di natura obbligatoria e incidente tanto nella legislazione primaria, quanto in quella secondaria, ove si tratti, però, di provvedimenti relativi a specifiche materie di competenza regionale.

Proprio il riferimento alla partecipazione della Conferenza esclusivamente sui provvedimenti statali “nelle materie di competenza delle regioni”, si confaceva pienamente al precedente sistema di riparto caratterizzato dalla competenza legislativa generale dello Stato e dalla “supremazia” amministrativa degli apparati statali, dacché se ne deduceva anche l'adeguatezza dell'acquisizione del parere per soddisfare le istanze partecipative delle regioni.

La previsione contenuta nel nuovo Titolo V di competenze statali enumerate, ha condotto una dottrina a sostenere come la procedura di consultazione regionale sarebbe ora “priva di senso”<sup>296</sup>.

In realtà, nel nuovo tessuto costituzionale si è visto come siano varie le fattispecie in cui il legislatore statale, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, acquista la possibilità di “invadere” materie di potestà regionale tanto, ad esempio, nelle ipotesi delle materie “trasversali”, quanto nei casi di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, c. II, Cost., ovvero anche negli ambiti materiali “interferenti”; ma la vistosa sottrazione di attribuzioni di esclusiva spettanza regionale che produce l'attivazione di questi meccanismi dovrebbe consigliare, in armonia con il principio cooperativo, l'adozione di procedure di coinvolgimento effettivo per le Regioni.

Il legislatore, accontentandosi infatti della partecipazione regionale mediante l'espressione di meri pareri, ed escludendo la più incisiva forma dell'intesa, attribuisce alla Conferenza la sola possibilità di aderire o meno alle scelte del Governo; in questo modo alle regioni è sottratto il potere di presentare richieste di modifica, di negoziare il contenuto del provvedimento e, quindi, di incidere sulla proposta governativa, talché non sembra che l'introduzione di fattispecie consultive possa compensare la modifica del sistema di riparto delle competenze.

Questa legislazione evidenzia, dunque, la problematica di fondo della partecipazione della Conferenza alla formazione degli atti normativi, consistente nell'adattare schemi decisionali pensati per il vecchio sistema di riparto delle competenze, in cui la funzione che della cooperazione era di aprire le attribuzioni legislative dello Stato alla partecipazione delle regioni (anche se poi la Corte costituzionale ha fatto della cooperazione un uso differente sul piano del riparto delle competenze), in un contesto diverso in cui la leale collaborazione opera per

---

<sup>296</sup> Così, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 15 e ss..

compensare la perdita di funzioni del legislatore regionale determinata dalla “ricentralizzazione” di numerose competenze<sup>297</sup>.

Ad essere mutato, inoltre, non è solo il ruolo della cooperazione – anche se nella giurisprudenza vi è una linea di continuità nel suo utilizzo – ma anche il rapporto tra i soggetti della Repubblica, ora informato ai sensi dell’articolo 114 della Costituzione, ad un “pluralismo paritario”, che necessiterebbe, per questo motivo, di forme bilaterali di concretizzazione del principio.

Infine, è bene considerare che, nonostante il decreto preveda espressamente che il parere sia reso anche su fonti di natura primaria, in concreto il coinvolgimento della Conferenza ha avuto come terreno elettivo la formazione delle norme di carattere secondario, ponendosi in tal modo in linea di continuità con il modello cooperativo di cui la Conferenza è espressione.

Infatti, la Conferenza per collocazione e composizione non è sede di rappresentanza delle autonomie territoriali, né al suo interno è prevista alcuna forma di collegamento con gli organi parlamentari e con i Consigli regionali; per questa ragione una eventuale costante partecipazione della Conferenza al procedimento di formazione delle leggi andrebbe a depotenziare le sedi effettive titolari del relativo potere.

D’altra parte, non deve però essere sminuito il peso politico delle decisioni contenute in fonti secondarie; infatti, dal 1997 in poi si è assistito ad una crescita esponenziale del ricorso a siffatti strumenti normativi, i quali assumono peraltro, ove debitamente autorizzati per legge, il potere di abrogare norme primarie<sup>298</sup>.

In conclusione, in riferimento più da vicino agli atti normativi primari, possiamo ritenere come la cooperazione incentrata sulla Conferenza, da un lato, visto il mero potere di consultazione attribuito all’organismo, non assicuri una effettiva codecisione sul contenuto del provvedimento, d’altra parte, come essa escluda le sedi titolari del potere legislativo, regionale e statale, alle quali si imporrà di adeguarsi ad un provvedimento frutto di una decisione governativa.

---

<sup>297</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 14 e ss..

<sup>298</sup> Cfr., I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 884, che sottolinea come i regolamenti delegati costituiscano “uno dei centri nevralgici della produzione normativa”, talché, partecipando alla loro formazione, la Conferenza “si conquista un posto privilegiato”, potendo anche “concorrere ad indicare quali norme primarie dovranno essere espulse dall’ordinamento”.



### 2.6.3. Sulla Conferenza come soggetto partecipante al processo di integrazione europea.

L'idea della partecipazione della Conferenza Stato-regioni<sup>299</sup> ai procedimenti decisionali in materia europea non può ritenersi una scoperta degli ultimi anni, considerato che già il primo progetto "Bassanini" sulla istituzione della Conferenza prevedeva il coinvolgimento dell'organismo nel procedimento di "formazione ed attuazione" del diritto comunitario.

Mediante queste attribuzioni, lo scopo del legislatore era di compensare la vistosa perdita di funzioni regionali<sup>300</sup> attribuibile prevalentemente all'originaria "cecità regionale"<sup>301</sup> di cui soffriva la Comunità Europea.

In particolare, sul versante comunitario, è noto come i Trattati istitutivi determinassero una chiara menomazione delle attribuzioni regionali<sup>302</sup>, riguardanti la tutela giurisdizionale – considerata l'impossibilità per le regioni di ricorrere direttamente o indirettamente alla Corte di Giustizia – nonché le prerogative regionali costituzionalmente garantite, in particolare relative alle competenze legislative, che venivano compresse nella fase "ascendente", per la partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo, e in quella discendente, di attuazione e esecuzione dei provvedimenti comunitari.

La finalità compensativa insita nel progetto costitutivo della Conferenza era inoltre la risultante dell'ulteriore e cospicua sottrazione delle funzioni

---

<sup>299</sup> Sui poteri della Conferenza in materia europea, vedi F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 484 e ss.; R. MANFRELOTI, *La partecipazione delle regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003, p. 47 e ss.; N. FERRELLI, G. M., SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1992, p. 1243 e ss.; L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, p. 707 e ss.; B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 481 e ss..

<sup>300</sup> Sul rapporto tra Regioni e Europa vi è un'ampia letteratura. Per tutti, A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sopranazionalità*, Milano, 2008; ID., (a cura di) *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003. A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., p. 171 e ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 199.

<sup>301</sup> Questa celebre espressione fu coniata da H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt, 1966. Al riguardo vedi, tra i tanti, G. FALCON, "La cittadinanza europea" delle Regioni, in *Le Regioni*, 2001, p. 329 e ss.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 495 e ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni e L'Europa*, in *Le Regioni dopo il big bang*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2005.

<sup>302</sup> Per A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 343 e ss., in origine si assisteva ad una *espropriazione* delle funzioni delle regioni (come anche dei *Länder* tedeschi) che riguardava sostanzialmente tre versanti. Quello delle funzioni *costituzionali* attribuite alle regioni (es. funzioni di iniziativa legislativa) che non potevano essere esercitate nei procedimenti decisionali sovranazionali; quello della *tutela giurisdizionale*, considerato che le regioni non figurano tra i ricorrenti privilegiati, non potendo quindi impugnare direttamente eventuali decisioni lesive delle loro prerogative; infine, sul versante dell'esercizio delle *competenze legislative*, atteso che alla Comunità venivano attribuite anche competenze in materie regionali. Chiaramente, le originarie funzioni della Conferenza, non erano tali da bilanciare queste vistose menomazioni delle attribuzioni costituzionali citate.

attribuite alle regioni cui si assisteva anche sul versante interno, sempre in tema di riparto delle competenze legislative, e dovuta, questa volta, ad un particolare schema di giudizio utilizzato dalla Corte costituzionale; infatti, i Giudici costituzionali, fin da una nota sentenza del 1972<sup>303</sup>, ritenevano di potestà esclusiva statale la competenza circa l'attuazione e l'esecuzione degli atti normativi della Comunità anche in materie di competenza regionale al fine di evitare che lo Stato stesso, unico interlocutore innanzi alla Comunità europea – e che in origine non godeva di poteri sostitutivi attivabili in caso di inerzia della regione – potesse incorrere in una fattispecie di responsabilità per l'eventuale violazione del diritto europeo.

Un primo tentativo di bilanciare questa sottrazione di competenze legislative si deve, sul piano interno, ad una successiva prassi inaugurata dal d.p.r. n. 616/1977, emanato in attuazione della legge n. 382 del 22 luglio 1975<sup>304</sup>.

In particolare, l'articolo 6 del d.p.r.<sup>305</sup> attribuiva un potere sostitutivo al Governo attivabile in caso di inerzia del legislatore regionale che in questo modo recuperava la funzione di dare attuazione del diritto comunitario nelle materie di sua esclusiva competenza. Siffatti provvedimenti, nonostante l'apertura ai poteri regionali, non riuscivano però, anche perché di dubbia compatibilità costituzionale<sup>306</sup>, ad assicurare una parificazione effettiva dei poteri di Stato e regioni in materia europea.

D'altra parte, proprio il recupero da parte delle regioni della funzione di attuazione del diritto europeo nelle materie di loro competenza, conduce a ritenere che i numerosi provvedimenti ampliativi delle attribuzioni della Conferenza Stato-regioni succedutesi nel tempo fossero fondati su un duplice intento; non solo, dunque, recuperare spazio decisionale per le regioni, ma anche garantire una effettiva convergenza di intenti, di Stato e regioni, sulle modalità di recepimento del diritto europeo.

Quanto detto trova conferma nel tenore letterale di queste disposizioni attributive di funzioni in favore della Conferenza, che consistevano in poteri di

---

<sup>303</sup> Corte costituzionale, sent. n. 142 del 1972, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432 e ss..

<sup>304</sup> Sul punto, F. BASSANINI, *Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della l. n. 382, secondo le proposte Giannini*, in *Le Regioni*, 1976, p. 654 e ss..

<sup>305</sup> Letteralmente l'art. 6 stabiliva: "In ciascuna delle materie definite dal presente decreto, sono trasferite alle Regioni (...) anche le funzioni amministrative per l'attuazione dei regolamenti e delle direttive CEE". In forza dell'art. 6, c. II, "in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento degli obblighi comunitari, il Governo può, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Regione interessata, prescrivere a quest'ultima un congruo termine per provvedere e, trascorso questo inutilmente, può adottare senz'altro i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale".

<sup>306</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 359 e ss., il quale evidenziava come l'incidenza del potere sostitutivo a modificazione del sistema di riparto delle competenze necessitava infatti di un procedimento di revisione costituzionale, non potendo essere introdotto in via di legislazione ordinaria.

natura consultiva operanti sulla fase *discendente*, da esprimersi su provvedimenti governativi dall'alto contenuto politico.

Infatti, la legge n. 400 del 1988 prevedeva la facoltà per il Governo di richiedere il parere della Conferenza “sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali”, e anche la successiva legge “La Pergola” (art. 10, legge n. 86/1989), con la creazione di apposite sessioni comunitarie semestrali a convocazione obbligatoria, riaffermava il potere consultivo dell'organismo attivabile non solo sui citati “indirizzi generali”, ma anche sui “criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi” derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità.

Dal tenore letterale delle norme citate si evinceva, quindi, come l'obiettivo del legislatore consistesse nell'assicurare una convergenza nell'attività di definizione degli indirizzi generali nelle politiche comunitarie.

Diversamente, il successivo articolo 5 del d.lgs. n. 281/1997, sembrava mosso dall'intento di garantire un coinvolgimento effettivo per le regioni, attraverso il circuito delle Conferenze, considerata la finalità delle sessioni comunitarie di “raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni”; inoltre il decreto cercava di aumentare la capacità negoziale della Conferenza<sup>307</sup>, principalmente attraverso l'attribuzione del potere di esprimere un parere sullo schema della “legge comunitaria”<sup>308</sup>.

L'attribuzione di poteri di consultazione in favore della Conferenza incidenti sull'attività di esecuzione del diritto comunitario non assicurava, tuttavia, un effettivo potere codecisionale per le regioni, considerato che mediante l'espressione di pareri le regioni e le province autonome potevano infatti solo prestare adesione alle compiute scelte statali.

Per questo motivo, anche a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 281/1997, è possibile ritenere che le attribuzioni della Conferenza non fossero suscettibili di compensare la complessiva vistosa disomogeneità nella distribuzione dei poteri in materia europea; d'altra parte, l'elevato tasso di politicità contenuto nei provvedimenti sottoposti all'attenzione della Conferenza

---

<sup>307</sup> Il decreto prevedeva, inoltre, sempre in relazione alla fase “discendente”, che su richiesta delle regioni, ove però il Governo assentisse all'istanza, la Conferenza potesse esprimere un parere anche “sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee”. Inoltre in relazione alla fase “ascendente” il decreto prevedeva il potere della Conferenza di designazione dei componenti regionali in seno alla Rappresentanza Permanente italiana presso l'Unione Europea.

<sup>308</sup> Sul rapporto tra regioni e “legge comunitaria”, per tutti A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S. P. Panunzio, Milano, 2002, p. 612.

risultava invece idoneo ad assicurare conformità dell'operato regionale agli indirizzi espressi dal Governo, atteso che il provvedimento approvato in Conferenza risultava di fatto "blindato", imponendo, dunque, agli organi legislativi regionali e statali di conformarsi ad esso.

In conclusione, il coinvolgimento delle regioni nel processo di integrazione europea per mezzo dei citati poteri della Conferenza Stato-regioni risultava insufficiente e comunque servente prevalentemente ad assicurare una convergenza di intenti con gli indirizzi nazionali espressi dal Governo.

L'emarginazione delle regioni in materia comunitaria verrà poi progressivamente superata prima sul versante europeo<sup>309</sup>, per mezzo di importanti modifiche contenute prima nel Trattato di Maastricht<sup>310</sup>, e poi anche nei Trattati successivi<sup>311</sup>; mentre è noto come sul piano interno la riforma del Titolo V della Costituzione abbia rafforzato la partecipazione delle regioni in materia europea, dotandola di piena copertura costituzionale<sup>312</sup>.

In particolare, sul versante interno, secondo il nuovo articolo 117, comma V, della Costituzione, ora "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza" non solo "partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari", ma provvedono pure "all'attuazione e all'esecuzione (...) degli atti dell'Unione europea", "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato".

---

<sup>309</sup> Sul progressivo superamento sul versante europeo della "cecità regionale", vedi A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, n. 6, 1998, p. 1405 e ss..

<sup>310</sup> In particolare, è noto come si debba al Trattato l'inserimento del *principio di sussidiarietà* (ora art. 5 TUE), anche se in origine questo non prendeva in considerazione anche le entità sub-statali; sul punto, G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 5, 1992, p. 1221 e ss.. Inoltre Maastricht ha previsto una possibile apertura ai rappresentanti delle regioni nelle riunioni del Consiglio (art. 146 TCE, ora art. 16, c. II, TUE); infatti, questa disposizione, pur prevedendo la partecipazione per mezzo di un rappresentante ministeriale in seno al Consiglio, ha poi sancito che questi debba essere "abilitato ad impegnare il Governo dello stato membro", aprendo così a possibili deleghe a rappresentanti delle autonomie in seno al Consiglio stesso; sul punto, vedi, V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2002, p. 35. Infine si deve sempre allo stesso Trattato la costituzione di un Comitato per le Regioni (ora art. 300 e 305 e ss. TUE) dotato di poteri consultivi obbligatori o facoltativi, funzionali comunque ad immettere il punto di vista delle autonomie nella formazione del diritto europeo; su questo profilo, vedi, G. SIRIANNI, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*. Milano, 1997, nonché W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2000.

<sup>311</sup> Altri miglioramenti, di carattere minore, sono infatti seguiti nel tempo principalmente con il Trattato di Amsterdam e con quello di Nizza, e sono poi culminati nel Trattato di Lisbona; in particolare quest'ultimo Trattato muove un più intenso riconoscimento al sistema delle articolazioni territoriali nell'ambito dei principi codificati nella prima parte dello stesso (art. 4 TUE, art. 5 TUE sulla sussidiarietà e art. 6 TUE sulla "clausola di omogeneità") rafforzando poi anche le attribuzioni del Comitato delle regioni, riconosciuto ora come ricorrente privilegiato verso gli atti europei lesivi del principio di sussidiarietà per i quali era richiesta la sua consultazione.

<sup>312</sup> Sui poteri regionali in materia europea nell'assetto successivo alla riforma del Titolo V, per tutti A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003 e L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1211.

Inoltre, in relazione alla fase di attuazione del diritto europeo, sempre l'articolo 117, comma V, Cost. conferisce idonea copertura costituzionale anche al potere sostitutivo del governo; per evitare, infatti, che l'eventuale inerzia della regione possa determinare una responsabilità europea dello Stato, si prevede l'azionabilità di meccanismi sostitutivi, la cui concreta disciplina è pur rimessa sempre alla "legge dello Stato"<sup>313</sup>.

Nonostante ora la Costituzione renda quindi le regioni coartefici del procedimento di formazione e di attuazione del diritto comunitario, provvedendo dunque a ripianare a quella concreta lesione delle prerogative regionali che si verificava soprattutto sul piano del riparto delle competenze, il coinvolgimento delle stesse, sia nella fase ascendente che in quella discendente, spesso non è "diretto" ma transita sempre attraverso il sistema di raccordo costituito dalla Conferenza Stato-regioni, per assicurare, soprattutto sul piano attuativo, un coordinamento degli indirizzi generali nelle politiche comunitarie.

Tanto, infatti, si evince dalla legislazione statale di attuazione dell'articolo 117, comma V della Costituzione, contenuta nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge "La Loggia")<sup>314</sup>, nella seguente legge 4 febbraio 2005, n. 11 (legge "Buttiglione")<sup>315</sup>, e nella recente legge n. 234 del 2012, che di seguito si provvederà ad esaminare.

### **2.6.3.1. Conferenza e fase "ascendente".**

In relazione al versante interno<sup>316</sup> della fase *ascendente*<sup>317</sup> una prima forma di coinvolgimento della Conferenza era già contenuta nell'articolo 5, c. II, del d.lgs. n. 281 del 1997 che determinava come la Conferenza Stato-regioni

---

<sup>313</sup> In particolare l'art. 117, c. V, Cost., rimanda alla legge statale il potere di disciplinare "le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". La legittimazione dello Stato all'esercizio del potere sostitutivo è peraltro confermata dal successivo art. 120 Cost., che afferma come esso sia esercitabile "nel caso di mancato rispetto (...) della normativa comunitaria".

<sup>314</sup> Vedi, AA VV., *Legge "La Loggia", Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 105 e ss.; P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 115 e ss..

<sup>315</sup> Per tutti, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 475 e ss..

<sup>316</sup> In relazione, invece, al versante europeo della fase ascendente sono numerose le novità che si propongono di ampliare la partecipazione delle autonomie sub statali; tra queste, si è già notato il rafforzamento delle attribuzioni del Comitato delle regioni che ha il potere di esprimere pareri in numerosi procedimenti decisionali.

<sup>317</sup> Sulla fase *ascendente*, vedi G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 5, 1992, p. 1221; A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, n. 3, 1992, p. 609 e ss..

potesse designare i componenti regionali in seno alla Rappresentanza Permanente italiana presso l'Unione Europea<sup>318</sup>.

In seguito, è merito della legge n. 131 del 2003 aver dato attuazione alla previsione costituzionale che rimette ora alla "legge dello Stato" il compito di individuare le procedure per assicurare la partecipazione delle regioni sulle "decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari"<sup>319</sup>.

In particolare, l'articolo 5 della legge n. 131 del 2003<sup>320</sup> sancisce che dei rappresentanti regionali possano essere inseriti nelle delegazioni del Governo che partecipano all'attività "del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea" riguardante materie di competenza regionale e come in siffatte delegazioni debba essere assicurata "la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Precisa poi ancora la legge che solo nelle materie di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di Capo della delegazione possa essere attribuita anche ad un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma.

La legge rinvia poi il compito di definire i criteri e le modalità, tanto di designazione dei rappresentanti regionali, quanto anche dell'eventuale attribuzione alla componente regionale della funzione di Capo della delegazione italiana, ad un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'intesa prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge 131/2003 è stata poi raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'Accordo generale di cooperazione per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/2006/CSR); in particolare,

---

<sup>318</sup> Per onere di completezza, l'art. 5, c. III, d.lgs. n. 281/1997 prevede anche che "la Conferenza Stato - regioni favorisce e promuove la cooperazione tra la Cabina di regia nazionale e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine della piena e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia". In relazione a questo profilo, peraltro, è sempre la Conferenza a designare i componenti della citata Cabina di regia nazionale cui sono affidate importanti funzioni tra cui, ai sensi dell'art. 5, c. I, d.lgs. n. 439/1997, il "coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari".

<sup>319</sup> Secondo la Corte costituzionale, sent. n. 239 del 2004, l'art. 117, c. V, Cost., in riferimento alla fase ascendente, avrebbe previsto una competenza esclusiva per lo Stato e non una competenza concorrente, avendo affidato al legislatore statale l'individuazione della procedura mediante la quale deve essere garantita la partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo. In particolare, a detta della Corte, questa disposizione "istituisce una competenza ulteriore e speciale" rispetto a quella contemplata dall'art. 117, c. III, Cost., che concerne, invece, "il più ampio settore dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni". Per un commento alla pronuncia, vedi, L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 226 e ss..

<sup>320</sup> Questa disposizione non è stata incisa dalla recente legge n. 234 del 2012, che ha sistematizzato le procedure per la partecipazione di Stato e regioni alla formazione del diritto europeo. L'art. 24, c. XXI, della legge n. 234 del 2012, ha infatti cura di precisare come resti fermo "quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003 n. 131".

l'accordo prevede che nelle materie di competenza regionale la delegazione italiana presso il Consiglio sia sempre integrata con un Presidente di Giunta designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente di Giunta delle Regioni ad autonomia speciale (art. 2); mentre nelle delegazioni governative che partecipano all'attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea le regioni sono rappresentate da due esperti, l'uno nominato dalle regioni ordinarie e l'altro dai Presidenti delle regioni speciali e delle Province autonome sulla base di un elenco predisposto sempre in Conferenza Stato-regioni (art. 3)<sup>321</sup>. Infine, l'accordo rimette ad un'intesa in Conferenza la definizione delle modalità mediante le quali può essere attribuita la funzione di Capo delegazione dalla componente rappresentativa delle regioni.

Dal combinato disposto della legge n. 131/2003 con il successivo accordo di cooperazione si evince, quindi, il ruolo primario attribuito alla Conferenza per la diretta partecipazione delle regioni alla formazione del diritto europeo; oltre alla partecipazione "fissa" di due Presidenti delle regioni in seno alle riunioni del Consiglio, si ammette infatti una partecipazione regionale "variabile" alle riunioni dei comitati e dei gruppi di lavoro per mezzo del potere attribuito alla Conferenza di designazione di esperti regionali e, sempre sulla base di un'intesa da raggiungere in Conferenza con la componente governativa, è ora possibile l'attribuzione della funzione di Capo della delegazione italiana presso il Consiglio ad un rappresentante regionale.

Invero, le citate disposizioni hanno stentato a trovare attuazione, tantoché si è spesso sostenuta l'inadeguatezza della Conferenza a sintetizzare le esigenze regionali in materia europea<sup>322</sup>; infatti, da un lato le regioni raramente hanno provveduto a designare in Conferenza esperti regionali in seno ai comitati e ai gruppi di lavoro di Consiglio e Commissione<sup>323</sup>, dall'altro non si registra ancora il raggiungimento della prevista intesa in Conferenza per definire le modalità di attribuzione della funzione di Capo della delegazione ad un rappresentante regionale.

---

<sup>321</sup> In particolare l'art. 3, c. II dell'accordo prevede la predisposizione di un elenco di esperti con cadenza semestrale, che in assenza di rinnovo "si intende confermato per una sola volta". Da ultimo vedi ( in Rep. atti n. 119/CSR del 25 luglio 2012) come la Conferenza abbia effettivamente acquisito il predetto elenco degli esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei Gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione.

<sup>322</sup> Sul punto, vedi A. IACOVIELLO e G. SAPUTELLI, *Le Regioni e l'Unione Europea*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di ISSiRFA-CNR, Milano, 2008, p. 628 e ss., i quali sottolineano come la diretta partecipazione delle regioni alla fase ascendente, pur astrattamente possibile, si riduca a rari e sporadici casi, talché non sembra effettiva l'elezione della Conferenza a luogo di sintesi per l'individuazione delle modalità partecipative delle regioni in materia europea.

<sup>323</sup> Vedi, ad esempio, la seduta della Conferenza del 18 novembre 2010 nella quale, con provvedimento n. 215/CSR la Conferenza, ha acquisito la designazione di un esperto regionale, ai sensi dell'art. 3, c. II, dell'Accordo di cooperazione, al fine di assicurare la partecipazione dell'esperto al Gruppo di lavoro costituito in senso al Consiglio in materia di "organismi geneticamente modificati".

Sempre in relazione alla fase ascendente è necessario ricordare anche le previsioni della legge n. 11/2005, la cui disciplina, come si è già avuto modo di precisare, è stata recentemente abrogata e sostituita dalla legge n. 234/2012.

Da tale punto di vista, se già la legge n. 11 del 2005 rafforzava il coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione del diritto europeo, sia in modo diretto, sia per mezzo di diverse attribuzioni previste in favore della Conferenza Stato-regioni, ora la legge n. 234 del 2012, nel sistematizzare le modalità di partecipazione dei soggetti della Repubblica alle decisioni europee, accresce nuovamente il peso decisionale del sistema delle Conferenze e, al contempo, potenzia sia le funzioni delle assemblee legislative, fino a questo momento raramente coinvolte in siffatti procedimenti, sia anche le istanze di partecipazione degli enti locali.

Il potenziamento delle attribuzioni delle sedi di raccordo nel processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione, si evince peraltro già dalla nuova formulazione adoperata dall'articolo 1 della legge n. 234 del 2012, che ora inserisce tra i principi sui quali si fondano le procedure di integrazione anche il canone di leale collaborazione, prima non esplicitamente nominato dall'articolo 1 della legge n. 11 del 2005<sup>324</sup>.

Inoltre, mentre la legge n. 11 del 2005 stabiliva che alle riunioni del costituito CIACE potesse facoltativamente richiedere di partecipare, in rappresentanza degli interessi locali, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni (o un suo delegato), la legge n. 234 del 2012, nel sostituire il CIACE con un diverso comitato interministeriale definito CIAE (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei), sancisce ora la partecipazione obbligatoria e stabile in seno al comitato del “presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome” o di “un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato”<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> Altre novità dell'articolo 1 della legge n. 234 del 2012, rispetto alla precedente legge n. 11 del 2005, riguardano l'inserimento del principio, di derivazione europea, di “attribuzione”, in linea con il nuovo Trattato di Lisbona, nonché l'esplicito riferimento al collegamento tra l'attività di recepimento del diritto europeo con le disposizioni di cui agli articoli 11 e 117 della Costituzione.

<sup>325</sup> L'art. 2 della legge n. 234 del 2012, sancisce poi che del costituito CIAE facciano parte anche, “per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCHEM)”, in modo da rafforzare il raccordo con soggetti rappresentativi delle esigenze degli enti locali. Il crescente coinvolgimento degli enti locali si nota anche dalla disposizione di cui all'art. 19 della legge n. 234 del 2012 che disciplina la struttura burocratica di supporto al CIAE, mediante la formazione di un comitato tecnico che, “qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome” si riunisce, in linea con la legge n. 11/2005, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed è in questo caso integrato sia, con un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma (come già accadeva con la legge n. 11 del 2005 che però parlava di assessori regionali o loro delegati), sia, per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCHEM.



L'articolo 27 della legge n. 234 del 2012 prevede poi un coinvolgimento della Conferenza, nella procedura per la nomina dei membri del Comitato delle Regioni<sup>326</sup>.

La legge determina infatti che sia il Presidente del Consiglio dei Ministri a proporre al consiglio dell'Unione europea i membri titolari e supplenti del Comitato delle regioni come indicati “per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome” e “per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome” e, infine, “per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM”, secondo criteri e modalità da definire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata.

La legge n. 239 del 2012 si segnala anche per aver introdotto, sul versante interno, delle procedure di verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, in modo da conferire attuazione alle procedure introdotte sul tema dal Trattato di Lisbona.

In particolare, l'art. 25 della legge n. 234 del 2012, prevede che, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, “le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome”.

La legge crea quindi un raccordo diretto tra il Parlamento – soggetto titolare della procedura di verifica della sussidiarietà ai sensi dell'art. 8 della legge n. 234/2012 – le assemblee regionali e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali, senza introdurre alcun meccanismo di negoziazione tra i governi in Conferenza Stato-regioni.

In queste ipotesi, in cui la normativa europea sussidiaria è in grado di sottrarre competenze legislative allo Stato e alle regioni, è adeguata la costituzione di un raccordo che coinvolga le assemblee legislative, quali soggetti

---

<sup>326</sup> A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S. Panunzio, Milano, 2002, p. 582, segnalava un depotenziamento (in alcuni casi una vera e propria esclusione) della funzione dei Consigli regionali di designazione dei rappresentanti delle regioni negli organi interni ed europei, che si notava anche in riferimento al Comitato delle Regioni a seguito della scelta di ridurre il numero dei rappresentanti regionali in favore degli enti locali. Ora le nuove disposizioni sulla nomina dei membri del Comitato delle regioni contenute nell'articolo 27 della legge n. 234 del 2012 sembrano assicurare una partecipazione equa delle sedi regionali, esecutive e legislative, e degli enti locali alla funzione di designazione dei membri del Comitato, anche se per una valutazione complessiva dell'adeguatezza della normativa a sintetizzare le istanze regionali e locali sarà necessario attendere l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, d'intesa con la Conferenza, è chiamato ad individuare i criteri e le modalità specifiche per la nomina.

eventualmente incisi dal provvedimento europeo, in luogo della previsione di strumenti di concertazione in Conferenza Stato-regioni che, di titolarità degli esecutivi, sarebbero inadatti a compensare l'eventuale perdita di attribuzioni delle sedi legislative.

Infine, l'articolo 24 della legge n. 234 del 2012 riproduce senza particolari novità di rilievo quel raccordo di tipo "procedimentale" – già previsto dall'art. 5 della legge n. 11/2005, per la cui attuazione molte regioni avevano introdotto specifiche normative per disciplinare le proprie prerogative<sup>327</sup> – che coinvolge direttamente la Conferenza per assicurare una possibile "negoziatura" sulla posizione da assumere innanzi ai competenti organi europei in caso di provvedimenti incidenti su materie di interesse regionale.

In particolare, l'articolo 24, c. I, della legge n. 234/2012 preliminarmente ribadisce che il Presidente del Consiglio sia tenuto a comunicare, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza delle regioni, nonché anche alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province Autonome, i progetti di atti europei, che saranno poi inoltrati a cura delle citate Conferenze anche alle Giunte e ai Consigli regionali, in modo da assicurare un coinvolgimento delle sedi titolari a livello locale, sia del potere esecutivo, quanto di quello legislativo.

La legge del 2012 (art. 24, c. III) conferma poi il potere per le regioni e le province autonome, nel caso di provvedimenti riguardanti materie di loro competenza, di trasmettere osservazioni entro il termine di trenta giorni decorrenti dal ricevimento dell'informativa al Presidente del Consiglio dei Ministri, e precisa ora come questa comunicazione debba essere inoltrata anche alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome<sup>328</sup>; qualora poi un "progetto di un atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni", le regioni avranno la possibilità di richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri la convocazione della Conferenza Stato-regioni per raggiungere

---

<sup>327</sup> Molte regioni avevano introdotto leggi di attuazione della normativa contenuta nella legge n. 11 del 2005, con lo scopo di disciplinare le proprie prerogative in relazione alla fase ascendente di formazione del diritto europeo; può ricordarsi la legge regionale Puglia n. 24 del 2011 recante "Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea", che prevede che le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui al citato art. 5, c. 3, della legge 11/2005, siano formulate con deliberazione del Consiglio regionale da adottarsi su proposta della Giunta, assicurando adeguate forme di consultazione degli Enti locali, ove ritenuto opportuno

<sup>328</sup> L'art. 5, c. III, legge n. 11/2005, invece sanciva che le eventuali osservazioni dovessero essere presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri, nel termine più breve di venti giorni, dalle regioni e dalle province autonome per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle regioni, senza peraltro specificare la necessità di comunicare l'avvenuta presentazione delle osservazioni alle Camere ed alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative. Per mezzo delle citate modifiche la legge n. 234 del 2012 rafforza dunque il collegamento con le assemblee legislative.

un'intesa di carattere debole<sup>329</sup> sulla posizione da assumere nella successiva riunione del Consiglio ( art. 24, c. IV)<sup>330</sup>.

Infine, l'art. 24, c. V, della legge 234/2012 ammette la possibilità che la Conferenza, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, possa richiedere al Governo l'apposizione di una riserva di esame al Consiglio, cui consegue la sospensione delle relative attività europee per un termine non superiore a trenta giorni; nel predetto termine ove la Conferenza, al contempo notiziata dal Governo sull'avvenuta apposizione della riserva, non abbia espresso la propria posizione, il Governo acquista la possibilità di procedere anche in sua assenza.

Anche la legge n. 234 del 2012, riproducendo la disciplina contenuta nella legge n. 11 del 2005, eleva quindi la Conferenza a soggetto partecipante al procedimento di formazione del diritto europeo per mezzo di un meccanismo di raccordo che crea un circuito informativo sui provvedimenti in corso di approvazione tra il Governo, le Camere, la Conferenza, le Giunte ed i Consigli regionali, e che determina, attraverso la forma dell'intesa, una possibile cogestione effettiva sulla posizione da assumere innanzi al Consiglio.

Invero, anche questa tipologia di intesa ha carattere "debole", in quanto sempre superabile dal Governo in caso di scadenza del termine o per ragioni di urgenza; tuttavia, a differenza del modello di intesa debole tipizzato nel d.lgs. n. 281/1997, il legislatore ha cura di precisare anche il seguito del procedimento, potendo la regione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa stessa, obbligare il Governo a sospendere la procedura europea.

Proprio questa procedimentalizzazione dell'*iter*, e il conseguente rischio di un prolungamento dei tempi di approvazione del provvedimento nella successiva fase europea, potrebbero dotare questa tipologia di intesa di una forte carica negoziale, invogliando il Governo ad adoperarsi realmente nella antecedente fase delle trattative al fine di raggiungere una posizione condivisa con le regioni.

In conclusione, le leggi di attuazione dell'articolo 117, comma V, della Costituzione, hanno determinato un sistematico coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni nella fase *ascendente*; infatti, questo organismo partecipa costantemente al processo di formazione del diritto europeo, non solo attraverso

---

<sup>329</sup> Il carattere debole dell'intesa si desume dal tenore letterale della norma atteso che l'art. 24, c. IV, della legge n. 234 del 2012 (come anche sanciva la vecchia disciplina contenuta nell'art. 5, c. IV della legge n. 11 del 2005) prevede che "decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa". Analizzando la prassi, ad oggi, tuttavia, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento della prevista intesa.

<sup>330</sup> L'art. 24, c. VI, della legge n. 234 del 2012, precisa poi che, nel caso in cui le regioni non abbiano presentato le osservazioni di cui all'art. 24, c. III, l. n. 234/2012 ("entro la data indicata all'atto della trasmissione dei progetti, o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede di Unione europea") e, sempreché le regioni stesse non abbiano richiesto di procedere tramite l'intesa, ai sensi del c. IV dello stesso articolo di legge, "il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'unione europea".

il citato meccanismo di raccordo procedimentale, quanto anche per mezzo dei poteri di designazione e di rappresentanza in senso a diversi organi europei (Consiglio, Comitato delle regioni) ed interni (CIACE, ora CIAE, Cabina di regia nazionale per la gestione dei fondi comunitari, Rappresentanza Permanente italiana presso l'Unione Europea).

Queste funzioni, se da un lato assicurano una compartecipazione effettiva delle regioni alle scelte europee, dall'altro, considerata la composizione governativa della Conferenza, spostano inevitabilmente sugli esecutivi il baricentro dei poteri decisionali, depotenziando in questo modo le attribuzioni delle assemblee legislative.

Per questa ragione sembra corretta la scelta del legislatore del 2012, nel momento in cui, nel riordinare i poteri dei soggetti nei procedimenti di formazione del diritto europeo, ha rafforzato il coinvolgimento delle assemblee legislative regionali (attraverso la partecipazione della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali) e statali, in particolare per mezzo dell'attribuzione alle Camere della funzione di verificare il rispetto, da parte dei provvedimenti europei, del principio di sussidiarietà.

#### ***2.6.3.2. I poteri della Conferenza nella fase discendente; la cooperazione come strumento di garanzia per l'esercizio del potere sostitutivo statale.***

La fase *discendente*<sup>331</sup> è quella che tradizionalmente ha maggiormente interessato la Conferenza Stato-regioni, considerato che già con i primi interventi legislativi (legge n. 400/1998, legge n. 86 del 1989 e d.lgs. n. 281 del 1997)<sup>332</sup> si era prevista la partecipazione dell'organismo per assicurare un coinvolgimento delle regioni alla ricentralizzata funzione di esecuzione del diritto comunitario.

---

<sup>331</sup> Sulla fase discendente, prima della riforma del Titolo V, vedi R. BIN, *Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge "La Pergola")*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 502 e ss; sul quadro post-riforma, per tutti, P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2002, p. 49 e ss..

<sup>332</sup> Infatti, la legge n. 400 del 1988 prevedeva che la Conferenza rendesse un parere "sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali"; la successiva legge n. 86/1989, invece, oltre a introdurre le sessioni comunitarie, affiancava al citato parere anche quello sui "criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi" comunitari; tenore diverso assume invece il d.lgs. n. 281 del 1997 che prevedeva il coinvolgimento della Conferenza al fine di "raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni", e inoltre un parere obbligatorio sulla legge comunitaria ed uno facoltativo "sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee".

Attualmente il nuovo Titolo V ha invece legittimato il potere delle regioni di curare l'attuazione o l'esecuzione dei provvedimenti comunitari<sup>333</sup> e, per evitare ripercussioni sullo Stato dell'eventuale inerzia regionale, ha anche provveduto a costituzionalizzare l'esercizio del potere sostitutivo.

Nonostante la previsione di funzioni di carattere diretto ed immediato per le regioni, anche a seguito dell'introduzione del nuovo articolo 117, comma V, della Costituzione, la normativa di attuazione contenuta, prima nella legge n. 11 del 2005, e poi nella seguente legge n. 234 del 2012, comunque prevede ancora numerose attribuzioni a favore della Conferenza, per assicurare una condivisione di Stato e regioni su decisioni dall'alto tasso di politicità.

In particolare, l'articolo 22, c. I, della legge n. 234 del 2012 preliminarmente determina l'obbligatorietà della convocazione della Conferenza in apposite "sessioni comunitarie" almeno ogni quattro mesi (e non più ogni sei mesi come prevedeva la legge n. 11 del 2005) e ribadisce come la finalità della sessione sia quella di assicurare un coinvolgimento delle regioni sugli "aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale" e di "raccordare le linee della politica nazionale (...) con le esigenze rappresentate dalle regioni", rimarcando, quindi, nuovamente il rilievo politico dell'attività di concertazione.

La legge poi ribadisce – riprendendo alla lettera le attribuzioni già introdotte con le leggi n. 400 del 1988 e n. 86/1989, e poi inserite anche nell'abrogata legge n. 11 del 2005 – la necessità della consultazione della Conferenza "sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze regionali", nonché "sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e infine sulla schema del disegno della "legge comunitaria", come peraltro già prevedeva l'articolo 5, c. I., lett. b), del d.lgs. n. 281 del 1997.

In relazione alla "legge comunitaria", l'art. 29, c. 6, della legge n. 234 del 2012 (che va a modificare proprio il disposto di cui all'articolo 5, c. I., lett. b, del d.lgs. n. 281 del 1997) stabilisce che lo schema di disegno di legge da sottoporre al parere della Conferenza, si divida ora in due differenti disegni di legge<sup>334</sup>, che

---

<sup>333</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 358, evidenzia come si debba distinguere tra *attuazione*, che consiste in un'attività di tipo normativo, esercitabile a fronte di direttive e di regolamenti non auto applicativi, ed *esecuzione*, che si sostanzia invece in quell'attività di tipo amministrativo, avente ad oggetto i regolamenti e le direttive dettagliate.

<sup>334</sup> In particolare, si prevede che la "legge di delegazione europea", recante delega al Governo al fine di attuare i provvedimenti europei indicati nell'art. 30, c. II, della legge n. 234 del 2012, sia presentata, previo parere della Conferenza, dal Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere "entro il 28 febbraio di ogni anno" (art. 29, c. IV; legge n. 234/2012), corredata da una "relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente" contenente, tra l'altro, una valutazione sullo stato di conformità del

acquistano la denominazione di “legge europea” e di “legge di delegazione europea”, e che la Conferenza Stato-regioni sia chiamata ad esprimere il parere su questi provvedimenti entro il termine di venti giorni, decorso il quale “i disegni di legge sono presentati al Parlamento anche in mancanza di tale parere”.

La sessione comunitaria della Conferenza si segnala anche per una sostanziale differenza dalla valenza squisitamente politica; infatti, per garantire un continuo flusso informativo che coinvolga anche le assemblee legislative, l’art. 22 della legge n. 234 del 2012, ribadisce quanto già prevedeva l’articolo 17 della legge n. 11 del 2005, imponendo al Governo di informare “tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione”.

Questa previsione assicura che il Parlamento sia posto a conoscenza della posizione espressa da parte delle regioni in Conferenza, talché il compatto punto di vista regionale acquista la possibilità di influire sul seguito parlamentare dei provvedimenti predisposti dal Governo.

Il circuito informativo<sup>335</sup> tra Governo, Conferenza e Parlamento è peraltro assicurato anche dall’art. 13 della legge n. 234 del 2012 (che ricalca le previsioni inserite nell’art. 15 della legge n. 11 del 2005, come modificato dall’art. 8 della legge n. 96 del 2010) nel momento in cui stabilisce che entrambe le relazioni annuali che il Governo è tenuto a presentare alle Camere siano comunicate anche alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Inoltre, sempre la medesima disposizione stabilisce che nella seconda relazione annuale che il Governo è tenuto a presentare alle Camere (ora entro il termine del 28 febbraio), sia necessario indicare non solo i pareri, le osservazioni e gli atti di indirizzo delle Camere, della Conferenza delle regioni, della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza dei presidenti delle assemblee

---

diritto interno al diritto dell’Unione europea”, nonché “sullo stato delle eventuali procedure di infrazione” (art. 29, c. VII, legge n. 234/2012). Nel caso di ulteriori esigenze di adempimento degli obblighi europei, la legge prevede la possibilità per il Governo di presentare al Parlamento, un ulteriore schema di disegno di “legge di delegazione europea”, entro il 31 luglio di ogni anno, senza la necessità di ripresentare la citata relazione illustrativa. Lo schema del disegno di “legge europea”, per la quale non si specifica la data di presentazione al Parlamento, sarà invece finalizzata ad assicurare esecuzione a provvedimenti differenti, indicati dall’art. 30, c. II, della legge n. 234 del 2012, che non necessitano di una delega al Governo.

<sup>335</sup> Da tale punto di vista, altra novità è contenuta nell’art. 16 della legge n. 234 del 2012 che impone al Governo di presentare “ogni tre mesi alle Camere, alle regioni e alle province autonome, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, una relazione sull’andamento dei flussi finanziari tra l’Italia e l’Unione europea”.

legislative delle regioni e delle province autonome, ma anche il seguito dato e le iniziative assunte dal Governo su questi provvedimenti.

Altre funzioni della Conferenza Stato-regioni nella fase discendente, riguardano il procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo<sup>336</sup>, ovvero quella particolare attribuzione che consente allo Stato di sopperire, in via preventiva o successiva, all'eventuale inerzia delle regioni e degli enti locali nell'attuazione di provvedimenti europei in materie di competenza regionale.

Il potere sostitutivo statale, che era già stata introdotto in via legislativa nell'esperienza del primo regionalismo<sup>337</sup>, trova ora diretta copertura costituzionale in concomitanza del processo di costituzionalizzazione della "regionalizzazione" della funzione di attuazione e di esecuzione del diritto comunitario.

In particolare, il legislatore costituzionale dedica due diverse disposizioni all'esercizio del potere sostitutivo; l'una, contenuta nell'articolo 117, comma V, della Costituzione, riguarda più propriamente la sostituzione legislativa in materia internazionale ed europea e l'altra, contenuta nell'articolo 120, comma II, Cost., è inerente alle fattispecie a carattere generale, tra cui anche la materia comunitaria, nelle quali è ammesso l'intervento sostitutivo del "Governo".

Il rapporto tra le due disposizioni è particolarmente controverso in dottrina sotto diversi profili<sup>338</sup>; in particolare, ai fini che più propriamente riguardano

---

<sup>336</sup> Sul potere sostitutivo in materia europea, anteriormente alla riforma del Titolo V, G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991; P. CARETTI, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1976; P. COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quad. reg.*, 1990. Sul medesimo potere a seguito della riforma del Titolo V, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; ID., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, II ed., Torino, 2003; G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002.

<sup>337</sup> Si è già visto come con vari decreti, tra cui il d.p.r. n. 616/1977, si sia attribuita la funzione di esecuzione del diritto europeo alle regioni, al contempo prevedendo un possibile intervento sostitutivo per lo Stato. Tuttavia, a differenza delle disposizioni costituzionali attuali, in origine il potere sostitutivo disciplinato nel d.p.r. non prevedeva alcun meccanismo di compensazione per le regioni, attuativo del principio di leale collaborazione, ma sembrava impostato secondo una logica di separazione delle funzioni. Sul punto, B. CARAVITA, *I "poteri sostitutivi" dopo le sentenze della Corte Costituzionale*, *Politica del Diritto*, n. 2, 1987, p. 323 e ss.; S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali*, cit., p. 1310 e ss..

<sup>338</sup> La tesi più accreditata ritiene che le due disposizioni non abbiano un identico ambito applicativo, sia da un punto di vista soggettivo, che oggettivo, considerato che la procedura di cui all'art. 117 Cost. si applica solo nei rapporti tra Stato e regioni in ambito internazionale ed europeo, mentre quella di cui all'art. 120, c. II, Cost., è applicabile anche verso gli enti locali ed abbraccia altre ipotesi (oltre all'ambito europeo, anche la sicurezza, l'incolumità pubblica, e la tutela dell'unità giuridica ed economica). Inoltre, si è giustamente notato come l'art. 120, c. II, Cost., riferendosi esclusivamente al "Governo", implicitamente escluda l'esercizio del relativo potere mediante atti legislativi; al contrario, l'art. 117, c. V, Cost., che nulla prevede al riguardo, nonostante trovi collocazione sistematica nell'ambito delle competenze legislative, può aprirsi all'esercizio dell'attività sostitutiva mediante regolamenti del Governo, considerato che la norma fa riferimento anche alla "esecuzione" degli atti europei e, quindi, ad un'attività

questa analisi, mentre l'art. 120, comma II, Cost., annovera tra i presupposti di esercizio dell'avocazione il rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, identica disciplina non è riprodotta nel disposto dell'articolo 117, comma V, della Costituzione.

Tuttavia, anche in mancanza di un'espressa menzione, non vi sono ragioni per negare la sottoposizione, anche del provvedimento sostitutivo emanato ai sensi dell'articolo 117, comma V, Cost. al rispetto del principio cooperativo<sup>339</sup>.

Infatti, entrambe le fattispecie sono accomunate da una chiara identità di *ratio*, considerato che anche la ricentralizzazione della funzione di esecuzione o di attuazione del diritto europeo è giustificata da un fine di carattere unitario; inoltre, in tal senso si è da sempre orientata la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>340</sup> che in diverse pronunce ha riscontrato nell'esercizio del potere sostitutivo un'ulteriore fattispecie interessata dall'applicazione del canone cooperativo.

In conclusione, è possibile ritenere che la legge sostitutiva statale debba tenere in considerazione il punto di vista delle regioni, benché ciò non sia esplicitamente sancito dall'articolo 117, comma V, della Costituzione.

Fatta questa doverosa precisazione, e riaffermata la rilevanza della cooperazione nelle fattispecie sostitutive in ambito europeo, è possibile passare all'esame delle normative attuative, tanto dell'articolo 120, comma II, della Costituzione, quanto dell'articolo 117, comma V, della Costituzione, contenute nella legge n. 11 del 2005, come sostituita dalla legge n. 224 del 2012, e nella legge n. 131 del 2003.

In particolare, l'art. 8 della legge n. 131/2003, che rimane in vigore anche a seguito dell'avvento della legge n. 234 del 2012<sup>341</sup>, distingue l'esercizio del potere sostitutivo di tipo successivo, da quello di tipo preventivo<sup>342</sup>; nel primo

---

sostanzialmente amministrativa. Quest'ultima annotazione non interferisce comunque con la materia "europea", in cui il potere sostitutivo trova legittimazione in entrambe le disposizioni. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit., *passim*.

<sup>339</sup> Cfr., C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., *passim*.

<sup>340</sup> La necessità di rispettare il canone cooperativo nelle fattispecie di sostituzione statale si riscontra già in Corte costituzionale, sent. n. 177 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 608 (con nota di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, *ivi*, p. 631 e ss.), nella quale i Giudici affermano come l'esercizio dell'avocazione debba avvenire "secondo modalità procedurali che rispettino il principio di leale collaborazione nelle relazioni tra Stato-regioni"; questa interpretazione è poi costantemente riaffermata in diverse successive decisioni (tra cui, Corte costituzionale, sent. n. 126 del 1996) nelle quali la Corte, giudicando sulla legittimità di interventi preventivi, sembra affermare che la collaborazione in questi casi debba avvenire preventivamente a livello di Conferenza Stato-Regioni.

<sup>341</sup> La legge n. 234 del 2012, infatti, non solo non abroga espressamente le previsioni della legge n. 131 del 2003 (a differenza della legge n. 11 del 2005 esplicitamente abrogata integralmente dall'art. 61 della legge n. 234 del 2012), ma stabilisce che lo Stato eserciti "i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge".

<sup>342</sup> La Corte costituzionale, sent. n. 425 del 1999, già prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, aveva peraltro ritenuto legittimo il potere di sostituzione preventivo.



caso il legislatore non inserisce nessuna procedura di raccordo con il sistema delle Conferenze ma, imponendo la Costituzione il rispetto del principio di leale collaborazione (art. 120, comma II, Cost.), si prevede il coinvolgimento della singola regione interessata<sup>343</sup>.

In caso di esercizio del potere sostitutivo preventivo, invece, che abilita nei casi di “assoluta urgenza” il Governo ad emettere in via anticipata un provvedimento, legislativo o amministrativo, che avrà efficacia provvisoria e cedevole, si ritiene sufficiente il coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni al fine di adeguare la procedura al rispetto del canone cooperativo; in particolare, la legge prevede che la Conferenza, informata dal Governo sull’esercizio preventivo del potere, acquisti la facoltà di richiedere il riesame del provvedimento emanato<sup>344</sup>.

Il coinvolgimento della Conferenza nel procedimento di esercizio del potere sostitutivo statale è poi stato poi rafforzato dalla legge n. 11 del 2005, che peraltro è stata recentemente abrogata e sostituita dalla legge n. 234 del 2012.

In particolare, la legge del 2005 prevedeva che, in caso di insorgenza di obblighi di adeguamento, anche urgenti, ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario “in materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome”, il Presidente del Consiglio (o il Ministro per le politiche comunitarie) fosse preliminarmente tenuto ad informare “gli enti interessati assegnando un termine per provvedere”, potendo in questa fase già valutare se sottoporre direttamente la questione all’esame dalla Conferenza Stato-regioni (art. 10, c. III, legge 11/2005).

In caso di mancato adeguamento agli oneri imposti, la legge attribuiva poi al Presidente del Consiglio (o in sua vece al Ministro per le politiche comunitarie) la facoltà di proporre “al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative ai fini dell’esercizio dei poteri sostitutivi”, da esercitarsi in forma regolamentare (art. 11, c. VIII), legislativa (art. 16, c. III) e, infine, in caso si tratti di meri “adeguamenti tecnici”, con l’adozione di decreti ministeriali (art. 13, c. II).

In particolare, l’articolo 11, c. VIII della legge, specificava la possibilità di superare l’inerzia regionale mediante l’adozione di atti di natura amministrativa a carattere cedevole – in quanto perdono efficacia alla “data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione” – “sottoposti al preventivo

---

<sup>343</sup> L’art. 8, c. II della legge n. 131 del 2003, infatti prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri debba prima assegnare “all’ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti” e poi, decorso inutilmente tale termine, possa adottare “i provvedimenti necessari, anche normativi”, ovvero possa nominare “un apposito commissario”, ma solo dopo aver “sentito l’organismo interessato”.

<sup>344</sup> L’art. 8, c. IV, della legge n. 131/2003, stabilisce che i provvedimenti “sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame”.

esame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”.

La medesima procedura, che rafforza il coinvolgimento della Conferenza nella fase antecedente l’adozione del provvedimento sostitutivo, era poi anche richiamata dall’art. 16, c. III, legge n. 11/2005 che sanciva la possibilità di esercitare il potere sostitutivo cedevole anche per mezzo di interventi di natura legislativa<sup>345</sup>, mentre nessun onere di partecipazione della Conferenza la legge determinava in caso di avocazione mediante decreti ministeriali (art. 13, c. II).

L’art. 41 della legge n. 234 del 2012, ora riordina l’esercizio del potere sostitutivo statale in materia europea senza peraltro introdurre novità di rilievo rispetto alla procedura descritta dalla legge n. 11 del 2005<sup>346</sup>.

Infatti, il legislatore del 2012 ribadisce la possibilità per il Governo, nel caso sia necessaria l’adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, riguardanti “materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome” di assegnare agli enti interessati un termine per provvedere e, ove necessario, di richiedere che la questione sia sottoposta al preventivo esame della Conferenza Stato-regioni (art. 41, c. II).

In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte delle regioni, la legge n. 234 del 2012 riafferma la possibilità per lo Stato di rimediare all’inerzia regionale, mediante l’emanazione di provvedimenti sostitutivi (che si applicano per le regioni “nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione”, a decorrere dalla scadenza del termine stabilita dall’Unione europea) a carattere cedevole (in quanto perdono efficacia dalla data di entrata in vigore del provvedimento di attuazione di ciascuna regione) e che devono essere sottoposti sempre al preventivo esame della Conferenza (art. 41, c. I).

L’unica novità di rilievo nella procedura di esercizio del potere sostitutivo descritta dalla legge n. 234 del 2012, rispetto alla precedente legge n. 11 del 2005, consiste, quindi, nella mancata riproduzione delle diverse modalità di esercizio dell’avocazione, anche se non sembra contestabile la possibilità per il

---

<sup>345</sup> Questa norma infatti stabilisce che “le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l’adempimento degli obblighi comunitari, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, si applicano, per le regioni e le province autonome, alle condizioni e secondo la procedura di cui all’articolo 11, c. 8, secondo periodo”.

<sup>346</sup> Una novità di rilievo è introdotta dalla legge n. 234 del 2012 in relazione all’esercizio del diritto di rivalsa che lo Stato può esercitare verso gli enti territoriali nel caso in cui le violazioni realizzate da questi soggetti abbiano comportato la condanna dello Stato al pagamento di una somma di denaro, in linea con le previsioni del Trattato di Lisbona; in queste ipotesi, sancisce l’art. 43, c. VI e VII, della legge n. 234 del 2012, che l’importo dovuto allo Stato a titolo di rivalsa, nonché le modalità e dei termini di pagamento siano stabiliti con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, previa intesa “sulle modalità di recupero con gli enti obbligati”. Il principio di leale collaborazione che permea lo spirito della riforma necessita dunque dell’attivazione di strumenti consensuali con il singolo ente interessato, senza che sia in questo caso necessario attivare i meccanismi decisionali tipizzati nel sistema delle Conferenze.

Presidente del Consiglio dei Ministri, nel valutare “le opportune iniziative ai fini dell’esercizio dei poteri sostitutivi” (art. 41, c. II, legge n. 234 del 2012), di scegliere se esercitare l’avocazione mediante atti legislativi ovvero anche mediante atti di natura regolamentare<sup>347</sup>.

Il legislatore si accontenta dunque dell’esame dalla Conferenza Stato-regioni sull’atto statale – ancorché in siffatte fattispecie espresso prima della formale adozione del provvedimento – a soddisfazione dell’onere cooperativo che permea anche l’avocazione esercitata mediante l’adozione di provvedimenti legislativi cedevoli.

Tuttavia, in considerazione della composizione della Conferenza, quale sede di negoziazione tra il Governo centrale e i governi regionali, anche questo meccanismo di raccordo intersoggettivo, escludendo dal procedimento le assemblee legislative, si espone alle medesime riserve già avanzate in relazione ad alcune competenze della Conferenza nella fase “ascendente”.

In conclusione, anche nella fase di attuazione ed esecuzione del diritto europeo, nonostante le regioni abbiano recuperato mediante previsioni di natura costituzionale l’attribuzione della funzione legislativa nelle materie a queste riservate, si è previsto un contestuale rafforzamento delle prerogative rimesse alla potestà della Conferenza Stato-regioni; oltre al potere di partecipare, mediante pareri alle decisioni di natura squisitamente politica nelle apposite sessioni comunitarie, acquista particolare rilievo sistematico il coinvolgimento della Conferenza a garanzia del principio cooperativo in caso di esercizio di poteri sostitutivi, considerato che in queste ipotesi la necessità di assicurare applicazione al principio in questione è imposta, tanto in modo esplicito dall’articolo 120, comma II, della Costituzione, quanto implicitamente dall’articolo 117, comma V, della Costituzione.

Anche in queste fattispecie il coinvolgimento della Conferenza finisce, tuttavia, per sottrarre peso decisionale alle sedi titolari del potere legislativo.

### ***2.6.3.3. I poteri della Conferenza sul piano della tutela giurisdizionale. Brevi osservazioni conclusive in merito ai poteri della Conferenza in materia europea.***

In relazione alla prospettata lesione delle prerogative regionali sul piano della tutela giurisdizionale, è merito della legge n. 131 del 2003 aver tentato di assicurare un maggiore coinvolgimento delle regioni.

---

<sup>347</sup> Anche l’esercizio del potere sostitutivo mediante regolamenti in materia europea non pone problemi di compatibilità costituzionale; infatti, se è vero che lo Stato può esercitare questa attività solo in materie di sua esclusiva competenza (art. 117, c. VI), è possibile ritenere che l’art. 117, c. V, consenta alla legge attuativa di poter derogare alla citata regola. Cfr., A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 361 e ss..

Infatti, è bene considerare come tutte le autonomie territoriali, sul versante europeo, non assumendo la fisionomia di ricorrenti privilegiati, hanno la possibilità di far valere con un ricorso diretto innanzi alla Corte una eventuale lesione delle proprie prerogative solo per mezzo del Comitato delle regioni e peraltro solo in caso di una eventuale lesione del principio di sussidiarietà.

L'articolo 5, c. II, della legge n. 131/2003<sup>348</sup> cerca dunque sul versante interno di ripianare siffatta menomazione, attribuendo ora alle regioni in tutte le materie di competenza legislativa regionale il potere di stimolare il Governo ai fini dell'impugnativa "avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi".

Questa previsione legislativa, come attesta il tenore letterale della norma, non pone alcun obbligo di conformazione a carico del Governo che conserva la libera facoltà di determinarsi al fine di sollevare un eventuale ricorso innanzi alla Corte.

La discrezionalità del Governo si evince peraltro anche dalla successiva previsione contenuta nella medesima legge che sancisce come in caso di proposizione del ricorso da parte della "Conferenza Stato-regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome", il Governo è in questo caso "tenuto a proporre" il ricorso stesso, non possedendo, dunque, alcun potere di vaglio della proposta.

Pertanto, anche in relazione al piano giurisdizionale, la legislazione di attuazione dell'articolo 117 c. V, della Costituzione ha valorizzato, sia i poteri diretti delle regioni, quanto le attribuzioni che queste possono esercitare per il tramite della Conferenza.

In conclusione di questa analisi è possibile sostenere che le regioni abbiano riacquisito numerose funzioni sul piano dell'integrazione con il diritto europeo, alcune delle quali esercitabili in modo diretto, altre che postulano, invece, un coinvolgimento che transita nella Conferenza Stato-regioni.

Se alcune attribuzioni, finalizzate ad assicurare una compartecipazione nelle scelte inerenti le linee generali delle politiche nazionali in materia di adattamento al diritto europeo sembrano adeguate alla composizione e al funzionamento della Conferenza, maggiori criticità denotano le fattispecie mediante le quali il coinvolgimento della Conferenza assume una funzione compensativa della sottrazione di funzioni legislative per le regioni, come accade nell'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo statale.

In questo caso, infatti, il potenziamento della Conferenza sovraccarica gli esecutivi, al contempo producendo una sottrazione delle funzioni legislative che la Costituzione riserva alle assemblee legislative; da tale punto di vista sembra

---

<sup>348</sup> La legge n. 234 del 2012 ha introdotto una nuova disciplina sulla presentazione dei ricorsi alla Corte di Giustizia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che non scalfisce però la normativa contenuta nella legge del 2003, atteso che l'art. 42 della legge del 2012 precisa che "resta fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131".

invece coerente con il complessivo assetto costituzionale dei raccordi tra Stato e regioni, il potenziamento delle sedi legislative regionali (per mezzo dei poteri attribuiti alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative) nonché del Parlamento in diverse procedure, come in tema di verifica del rispetto della sussidiarietà da parte degli atti dell'Unione europea, cui si assiste nella recente legge n. 234 del 2012.

## ***2.7. Intese, pareri e accordi. Per una sistematica dei principali modelli decisionali.***

Si è già avuto modo di evidenziare come la Conferenza eserciti le proprie prerogative mediante tre schemi decisionali tipici e generali, potendo infatti essere chiamata ad esprimere pareri, raggiungere intese o perfezionare accordi.

Si è anche sottolineato come gli accordi e le intese siano tradizionalmente accorpate nella più ampia categoria delle forme di “cogestione diretta” o “concertata”, al fine di distinguerli dal potere consultivo, modello privo di qualsiasi carica “negoziale”.

Questa tripartizione si è però rivelata spesso *ineffettiva*, soprattutto in considerazione della scarsa forza negoziale delle intese, così come disciplinate dal legislatore nel decreto legislativo n. 281 del 1997.

Per questa ragione sembra più adeguato accorpare la trattazione di intese e pareri, differenziandoli da una categoria comprensiva di forme negoziali più incisive all'interno della quale ricondurre gli accordi e quell'ulteriore tipologia di intesa, definita “forte”, introdotta con legge n. 131 del 2003.

### ***2.7.1. La negoziazione “debole”: pareri e intese.***

A seguito dell'istituzione della Conferenza l'unico modello decisionale a carattere generale tipizzato dal legislatore era costituito dal potere consultivo; i pareri espressi dalla Conferenza erano in origine peraltro di carattere facoltativo, oltretutto non vincolanti e solo successivamente l'acquisizione del parere è stata ritenuta obbligatoria, prima in via pretoria, ma poi anche per espressa previsione del legislatore.

Nel vecchio quadro normativo di riferimento la Conferenza tradiva quindi una logica chiaramente “statalistica”, non solo per la citata facoltatività della consultazione, ma anche per la possibilità per il Governo di deliberare in modo difforme dalla posizione espressa dalle regioni, talché l'unico limite al potere statale era costituito dall'obbligo di rispettare il decorso di un determinato lasso

temporale ove il Governo si fosse convinto della necessità di richiedere il parere<sup>349</sup>.

Si deve principalmente alla giurisprudenza costituzionale il tentativo di compensare questa disomogeneità nella distribuzione dei poteri per mezzo, prima dell'interpretazione di alcune fattispecie come ipotesi di consultazione obbligatoria<sup>350</sup> – cui ha fatto seguito un'ampia legislazione di settore che ha spesso previsto siffatto obbligo in diversi procedimenti – e poi attraverso l'introduzione di un obbligo di motivazione a carico del Governo per le decisioni adottate senza il preventivo parere della Conferenza, ovvero in assenza dello stesso<sup>351</sup>.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 281/1997 è giudizio condiviso in dottrina che l'attività consultiva della Conferenza manifesti profondi miglioramenti, ma assuma comunque una logica ancora marcatamente centralistica<sup>352</sup>, scarsamente favorevole per le istanze partecipative delle Regioni.

Infatti, in linea generale, vi è da considerare che mediante l'espressione di pareri la Conferenza è unicamente in grado di aderire ad un atto già perfezionato, non assumendo incisivi poteri di modifica di scelte ormai concretizzate dal Governo; inoltre, in relazione più da vicino alla disciplina del d.lgs. n. 281/1997, il legislatore ha cura di rimarcare come il Governo possa in caso di urgenza deliberare unilateralmente senza attendere lo spirare del termine in cui ordinariamente la Conferenza ha la facoltà di esprimersi sul provvedimento (art. 2, c. V, d.lgs. n. 281/1997).

In ogni modo il legislatore del 1997 ha cercato di equilibrare gli interessi governativi alla rapidità ed al buon andamento della procedura con le istanze di partecipazione delle regioni. Infatti, l'articolo 2, c. III, del d.lgs. n. 281/1997, affianca ai pareri facoltativi<sup>353</sup>, l'obbligatorietà della previa consultazione della

---

<sup>349</sup> Cfr., I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 880 e ss..

<sup>350</sup> Corte costituzionale, sent. n. 263 del 1992, cit., p. 2025, che ha riconosciuto il carattere obbligatorio dei pareri sui "criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento.

<sup>351</sup> Corte costituzionale, sent. n. 204 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1387, in cui ha qualificato l'obbligo di motivazione come "connaturato" al principio cooperativo, nonché Corte costituzionale, sent. n. 116 del 1994, cit., p. 987, che sancisce come la motivazione si configuri come "requisito minimo" in grado di legittimare l'azione singola del Governo e come questa debba individuare le "ragioni di interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente". Anche alcune normative precedenti al d.lgs. n. 281/1997 prevedevano questo onere motivazionale, tra cui, ad esempio, vedi l'art. 1 del d.lgs. n. 502/1992.

<sup>352</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 123, per il quale la chiara ispirazione centralistica della Conferenza si riscontra anche nella codificazione dell'attività consultiva, in cui il ruolo primario, anche a discapito del Parlamento, è svolto dal Governo per assicurare unità di intenti "negli anni segnati dalla profonda crisi finanziaria dello Stato, in corrispondenza dell'accentuarsi dei processi di integrazione europea e di internazionalizzazione dell'economia".

<sup>353</sup> Ai sensi dell'art. 2 c. IV del d.lgs. n. 281/1997, infatti, "la Conferenza è sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame", ed ora "anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

Conferenza in relazione agli atti normativi di interesse regionale<sup>354</sup>, fattispecie nelle quali il legislatore precisa anche la scansione temporale, assegnando alla Conferenza un termine di venti giorni per pronunciarsi; inoltre, si prevede anche che in caso di omessa presentazione del parere per ragioni di urgenza debitamente motivate la Conferenza sia comunque consultata successivamente e che il Governo debba tenere conto del parere tardivo “in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti legge”, ovvero “in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari” (art. 2, comma V, d.lgs. n. 281/1997).

Questa “procedimentalizzazione” dell’*iter* inerente la fase successiva in caso di omessa presentazione dell’atto da parte del Governo non sembra però determinare, anche per ragioni di carattere puramente letterale<sup>355</sup>, alcun obbligo a carico del Governo stesso, tanto di dare ascolto alla Conferenza in via successiva, ma prima della formale adozione dell’atto, quanto di accogliere nel seguito parlamentare la posizione regionale eventualmente espressa.

Del resto anche la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che il procedimento descritto dall’articolo 2 del d.lgs. n. 281/1997 non abbia carattere vincolante per il Governo e che, in relazione più da vicino alla consultazione successiva sui decreti legge, “la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità”<sup>356</sup>.

La postulata facoltatività della consultazione successiva della Conferenza è peraltro confermata dal disposto di cui all’articolo 2, c. VI, del decreto n. 281/1997 che sancisce che “quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva” la Conferenza Stato-regioni possa “chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell’eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi”; la previsione di un potere di stimolo per la Conferenza ai fini dell’apertura di una procedura di riesame del provvedimento governativo implicitamente ammette l’eventualità che l’atto statale sia stato approvato senza l’acquisizione del previsto parere, anche successivo.

---

<sup>354</sup> Tale disposizione, soppesando le dispute sorte sull’obbligatorietà del parere nell’alveo della previgente disciplina, sancisce ora come non possa essere disatteso il parere della Conferenza delle Regioni, per gli “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”.

<sup>355</sup> Testualmente, infatti, l’art. 2 C. V del decreto n. 281/1997 stabilisce che quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è *consultata* successivamente. L’utilizzo di questa formulazione normativa, peraltro priva di eventuale sanzione, sembra poter escludere l’obbligatorietà della consultazione successiva. Sarebbe tuttavia auspicabile l’introduzione espressa dell’obbligatorietà almeno per la sola consultazione successiva, al fine di permettere al parere di essere sempre allegato nel successivo seguito parlamentare in modo da far emergere la posizione regionale, incentivando un collegamento con le sedi legislative.

<sup>356</sup> Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2004.

Inoltre, anche l'istanza di riesame presentata dalla Conferenza, non determina la doverosità per il Governo di tenere in considerazione il punto di vista della Conferenza ai fini della eventuale modifica del provvedimento già adottato, né introduce uno specifico obbligo di motivare le ragioni ostative all'accoglimento della posizione eventualmente espressa della Conferenza; dovere che invece consentirebbe una forma di controllo sull'operato governativo.

Considerata la scarsa attitudine dei pareri ad accrescere il peso decisionale dell'organismo, la trasformazione della Conferenza in un organo dotato di maggiore capacità negoziale è avvenuto quindi prevalentemente per mezzo dell'attribuzione della facoltà di stipulare intese; in particolare, sotto la spinta della giurisprudenza costituzionale<sup>357</sup>, il legislatore, dopo aver introdotto delle tipiche e tassative fattispecie<sup>358</sup>, ha generalizzato il modello nell'articolo 3, c. I, del d.lgs. 281/1997, che infatti ora prevede una procedura applicabile "a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato – regioni".

Nelle linee generali il decreto rimarca il carattere obbligatorio dell'acquisizione dell'intesa e l'esistenza, per le sole intese previste da una specifica disposizione legislativa, di una precisa scansione temporale, dovendosi la Conferenza esprimere sulla richiesta governativa "entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno" (art. 3, c. II, d.lgs. n. 281/1997); dalla citata disposizione si evince, non solo l'attribuzione in favore del Governo della funzione di presentazione e predisposizione degli atti, quanto anche il carattere *endoprocedimentale*<sup>359</sup> delle intese, le quali sono infatti destinate a culminare in un provvedimento amministrativo, o in alcuni casi anche in un atto di carattere legislativo, la cui concretizzazione resta però sempre di competenza governativa.

---

<sup>357</sup> Come si è visto la giurisprudenza ha iniziato a valorizzare lo strumento dell'intesa, anche se debole, sin da un pronuncia del 1988 (Corte costituzionale, sent. n. 747 del 1988, cit., p. 3432) il cui schema di giudizio è stato poi valorizzato più volte; al riguardo, Corte costituzionale, sent. n. 351 del 1991, cit., p. 2806 e ss., e Corte costituzionale, sent. n. 336 del 1992 cit., p. 2910.

<sup>358</sup> I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 877 e ss., evidenzia come questo modello decisionale nasca agli inizi degli anni '90 e trovi una crescita esponenziale negli anni 1997-1999, in cui si concentrano ben 34 atti normativi attributivi del potere di stipulare intese, a fronte dei 31 documenti attributivi del potere consultivo; per la prima volta, dunque, sul finire degli anni '90 questo più forte potere di negoziazione supera le attribuzioni di meri pareri, che da sempre hanno costituito il tradizionale modello decisionale della Conferenza. Conclude l'autrice evidenziando come la crescita delle intese segnano un evidente miglioramento qualitativo, "creando un'entità sempre più presente nei processi decisionali".

<sup>359</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 334; sugli atti endoprocedimentali in generale, per tutti E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010 e F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2010, i quali evidenziano come si tratti di atti interni al procedimento amministrativo e quindi destinati a produrre effetti rilevanti nell'ambito del procedimento stesso, atteso che questi, non soltanto generano l'impulso alla progressione del procedimento, ma contribuiscono altresì a condizionare in vario modo la decisione finale, ovvero la produzione dell'effetto sul piano dell'ordinamento generale.



Infine, a differenza dell'attività consultiva in cui non è prevista esplicitamente alcuna regolamentazione sulla deliberazione, per le intese il legislatore prevede espressamente la necessità del raggiungimento nella componente regionale di una posizione unitaria<sup>360</sup>.

In adesione agli indirizzi citati espressi dalla giurisprudenza costituzionale, al fine di non ostacolare il principio del buon andamento, il d.lgs. n. 281/1997 ha peraltro introdotto intese dal carattere "debole"<sup>361</sup>. L'articolo 3, c. III, d.lgs. n. 281/1997, attribuisce infatti al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare in via unilaterale e sostituiva in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine previsto; a seguito delle già citate pronunce della Corte la deliberazione sostitutiva è tuttavia legittima non solo se debitamente motivata, ma anche se preceduta da "reiterate trattative" volte a superare le eventuali divergenze.

Il carattere debole delle intese si desume anche dalla previsione contenuta nell'articolo 2, c. IV, del decreto del 1997, nel momento in cui determina la possibilità per il Governo di omettere, per ragioni di urgenza debitamente motivate, il coinvolgimento della Conferenza in via preventiva.

In quest'ultima fattispecie il decreto, nell'intento di recuperare poteri per le regioni, precisa poi come i provvedimenti adottati siano "sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni", e che il Consiglio dei Ministri sia "tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive".

Anche in questo caso la legge non specifica se la presentazione successiva dell'atto alla Conferenza sia obbligatoria o facoltativa. Mentre la prima parte

---

<sup>360</sup> L'art. 3, c. II, del d.lgs. n. 281/1997 prevede infatti testualmente che "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". Sulla eventualità che anche sui pareri sia raggiunta una deliberazione unanime si tornerà successivamente al momento dell'analisi delle prassi di voto dell'organismo.

<sup>361</sup> Come si è già visto (*supra* par. 1.8.4.), il carattere debole delle intese ha condotto una parte della dottrina a rimarcare come in concreto questo modello decisionale non sarebbe distinguibile dalle fattispecie consultive. Così, G. MANFREDI, *"Intese in senso debole e leale collaborazione a senso unico"*, cit., p. 1419; A. COSTANZO, *Equivalenze tra parere favorevole ed intesa, nei rapporti tra Stato e Regione*, cit., p. 2451 e ss.; ID., *Aspetti problematici delle intese tra Stato e Regione*, cit., p. 447 e ss.; A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 3908 ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 854, il quale evidenzia come il vantaggio per la componente governativa trasformi la concertazione in "strumento di pseudo collaborazione". Vedi anche, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 879, la quale evidenzia come l'intesa si sia rivelata una "mera finzione, essendo l'attività espletata assimilabile a quella consultiva". La giurisprudenza, in particolare, Corte costituzionale, sent. n. 444 del 1994, cit., p. 3876, ha cercato di rafforzare la distinzione mediante l'introduzione di due presupposti per la legittimità delle intese, quali l'onere motivazionale per il Governo in caso di intervento unilaterale, nonché la necessità di specifiche "trattative" tra le due componenti; in particolare, per la Corte, nell'intesa debole è comunque necessario che l'autorità statale si attivi per promuovere la necessaria collaborazione dell'ente regionale attraverso una richiesta e, quindi, una fase di "contatto", a differenza del parere in cui si assiste ad un "rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali da parte dell'uno e dell'altro ente".

della disposizione, nel momento in cui prevede che “i provvedimenti sono sottoposti alla Conferenza”, sembra postulare, allineandosi alla disciplina dei pareri, la facoltatività della presentazione del documento, la seconda parte della norma denota un diverso tenore letterale.

Il legislatore in questo caso stabilisce infatti come il Governo “debba tenere in considerazione” il punto di vista della Conferenza, rimarcando l’intenzione di rendere l’esame del punto di vista della Conferenza obbligatorio; nonostante la doverosità dell’apertura della procedura volta all’esame delle osservazioni della Conferenza, è bene sottolineare come il legislatore abbia precisato che questa attività non sia in grado di incidere sul provvedimento già emanato, quanto solo sulle “successive deliberazioni”, talché non sarà giammai suscettibile di determinare l’apertura di procedure di riesame dell’atto adottato.

### ***2.7.2. Il potere di “contrattazione” della Conferenza: gli accordi e le intese stipulate ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.***

Alla previsione di intese deboli si affianca ora la disposizione dell’articolo 8, c. VI della legge n. 131 del 2003 che ha introdotto forme di intese che non sopportano forme di esercizio del potere in via sostitutiva da parte del Governo.

In particolare, il legislatore ha stabilito che “il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata” nei quali casi “è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”; in siffatte ipotesi, dunque, al Governo è sottratto il potere di decidere unilateralmente, sia in caso di decorrenza del termine, che in caso di motivata urgenza.

Quanto al contenuto delle intese, precisa il legislatore come questa tipologia di accordi sia attivabile al fine di raggiungere una triplice finalità, ovvero “favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni”, “raggiungere “posizioni unitarie” o conseguire “obiettivi comuni”.

Diversi indici presenti nella descrizione della fattispecie conduce un parte della dottrina a ritenere che siffatti modelli procedimentali, nonostante il *nomen juris* utilizzato, consistano in veri e propri accordi e non in moduli riconducibili alla categoria delle intese<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> Così, G. CARPANI, *L’esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 102 e ss.. Per. S. MANGIAMELI, *Considerazioni sullo schema di disegni di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. *Studi e interventi, passim*, si tratterebbe di una disposizione che “intenderebbe far assumere alla Conferenza non il ruolo istituzionale che la rende sede procedimentale, bensì luogo tipico della collaborazione, considerata come ricerca di soluzioni consensuali nascenti dalla mediazione politica”.

Infatti, si tratta di fattispecie la cui adozione è facoltativa, a differenza delle intese che, avendo carattere endoprocedimentale, costituiscono un passaggio necessario previsto dalla legislazione di riferimento al fine di addivenire all'adozione dell'atto definitivo; inoltre, come per gli accordi, questa tipologia di intesa risulta slegata da un qualsiasi puntuale modello procedimentale e non viene assoggettata neppure alla disciplina tipica delle intese stesse, la cui applicabilità la legge esclude espressamente.

Infine, accomuna questi moduli decisionali con la categoria degli accordi la duttilità e l'elasticità del modello forgiato dal legislatore<sup>363</sup> che, considerato l'elevato tasso di generalità ed astrattezza della formulazione linguistica adoperata in relazione alle finalità raggiungibili, consente di adattare lo strumento alle più diverse esigenze delle due componenti della Conferenza.

In riferimento sempre alle intese è da segnalare anche l'ulteriore distinzione prospettata tanto in dottrina<sup>364</sup>, quanto in giurisprudenza, fondata sulla differente fonte normativa impositiva del modello decisionale, tra le intese c.d. "legislative" e quelle "costituzionali"; in particolare, a detta della Corte, mentre le intese legislative nascono sulla base di scelte unilaterali e discrezionali del legislatore statale, comunque non imposte direttamente dalla Costituzione, il secondo tipo di intesa è invece espressione di un diretto "vincolo costituzionale discendente dalla particolarità dell'oggetto"<sup>365</sup>.

Questa impostazione sarebbe anche confermata dal nuovo Titolo V della Costituzione che introduce alcune previsioni di intesa c.d. costituzionali le quali, senza coinvolgere direttamente la Conferenza<sup>366</sup>, prescrivono una forma di raccordo diretta tra lo Stato e la singola regione.

Ad ogni modo, in forza della suesposta distinzione le intese *costituzionali* non solo assumono carattere "forte", non ammettendo deliberazioni sostitutive unilaterali da parte del Governo, ma determinano anche la *giustiziabilità* dell'atto legislativo eventualmente approvato in violazione delle regole sulla previsione dell'intesa; in particolare, questo sindacato sarebbe tanto di tipo formale, volto a sanzionare il provvedimento eventualmente emanato in assenza di una previa

---

<sup>363</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 335 e ss..

<sup>364</sup> F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 364.

<sup>365</sup> Così sempre, Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998, cit., p. 3522 e ss..

<sup>366</sup> Tra queste è possibile ricordare l'art. 116, c. III, Cost., nel momento in cui prevede che una legge, *previa intesa*, possa attribuire alle regioni forme particolari di autonomia. Dubbia, invece, la previsione dell'art. 118, c. III, Cost., allorché sancisce la possibilità che la legge statale individui con le regioni, "forme di intesa e di coordinamento in materia di beni culturali"; questa fattispecie, infatti, non sembra riconducibile nel novero delle intese "costituzionali" considerato che la norma lascia libero il legislatore di individuare la forma di accordo necessario, non imponendo direttamente la forma dell'intesa forte. Così, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 325. Si tratta di una impostazione da condividere atteso che in questo caso la Costituzione non disciplina direttamente le caratteristiche dell'intesa, ma rimette alla legge la sua specifica concretizzazione.

intesa, tanto di carattere sostanziale, in caso di difformità tra la l'atto definitivo e il contenuto dell'intesa stessa<sup>367</sup>.

Al contrario, le intese legislative, pur se spesso connesse indirettamente a disposizioni di tipo costituzionale – soprattutto in considerazione del fatto che le intese spesso operano nella giurisprudenza costituzionale per bilanciare le frequenti modificazioni del sistema di riparto delle competenze legislative – non sono suscettibili di determinare questo tipo di controllo da parte della Corte.

Infine, il terzo modello decisionale più volte richiamato determina per la Conferenza la facoltà, ora anch'essa generalizzata con l'avvento del d.lgs. n. 281/1997<sup>368</sup>, di stipulare accordi con il Governo; questo schema decisionale aumenta la capacità contrattuale della Conferenza ponendo a disposizione delle regioni una più intensa formula di negoziazione nella quale, ad esclusione del fatto che sia sempre il Governo ad assumere la formale veste di soggetto che cura la presentazione degli atti, è dunque possibile ravvisare un potere paritario dei due soggetti.

Quanto alle caratteristiche degli accordi, si tratta di una fattispecie a carattere facoltativo (l'art. 4 del decreto stabilisce infatti come le parti “possono” concludere accordi), utilizzabile quindi discrezionalmente dalle parti nel caso in cui ravvisino esigenze di dettare una regolamentazione comune sul piano politico o amministrativo; per questa ragione il legislatore non ha sentito l'esigenza di introdurre, come invece accade per le intese, un meccanismo di superamento della eventuale fase di stallo<sup>369</sup>.

Alla facoltatività dello strumento si accompagna anche una elasticità nella tipizzazione delle finalità (“per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”) che rende lo strumento duttile rispetto alle esigenze delle parti. Per questa stessa ragione il legislatore non regola in modo puntuale il procedimento di negoziazione, accontentandosi di ribadire l'ovvia necessità che lo stesso si intenda perfezionato “con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”.

---

<sup>367</sup> Cfr., Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 324 e ss., il quale evidenzia come in questo modo le intese assumono la caratterizzazione delle “fonti interposte”.

<sup>368</sup> L'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997, stabilisce che “Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato - regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”.

<sup>369</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 336.

## **CAPITOLO III – La Conferenza Stato-regioni dalla “teoria” alle prassi dell’ultimo quinquennio.**

SOMMARIO: 3.1. Premessa. Il delicato ruolo della prassi nello studio delle Conferenze. – 3.2. L’attività della Conferenza Stato-regioni: il numero e la scansione temporale delle sedute. – 3.3. Il numero e la tipologia di atti adottati. 3.4. La recente legislazione statale sulla Conferenza Stato-regioni; le “materie” e i modelli decisionali. – 3.4.1. Sulla legislazione statale nel biennio 2008-2009; il coinvolgimento della Conferenza nell’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione. – 3.4.2. Sulla legislazione statale nell’ultimo triennio. – 3.4.3. Brevi considerazioni alla luce dell’analisi della legislazione statale; la Conferenza come sede di formazione della comune volontà delle regioni. – 3.5. Le modalità di formazione e di espressione del consenso: la negoziazione “informale” e la “dialettica” tra i Governi. – 3.6. In particolare, sulle modalità di espressione dei pareri. – 3.7. Le intese “deboli” ai sensi dell’articolo 3, d.lgs. n. 281/1997; le intese “legislative” e i riflessi sui rapporti tra i Governi, Parlamento e Consigli regionali. – 3.8. Le intese (ex art. 8, c. VI, legge n. 131 del 2003) tra azioni comuni e armonizzazione delle legislazioni. – 3.9. Gli accordi; il Governo come soggetto garante del consenso regionale.

### ***3.1. Premessa. Il delicato ruolo della prassi nello studio delle Conferenze.***

L’incompletezza della disciplina normativa sui complessivi meccanismi di funzionamento della Conferenza conferisce un particolare rilievo all’analisi delle prassi sviluppatesi all’interno dell’organismo; infatti, si è visto come la legge presenti delle vistose carenze su diversi profili di fondamentale importanza come la tempistica nella presentazione degli atti, le modalità di discussione, di voto e di verbalizzazione dei lavori.

Il silenzio del legislatore, oltre a rafforzare il peso delle pratiche concrete, si ripercuote anche sull’attività della Conferenza, la quale finisce col dipendere in larga misura dalla volontà del Governo che, per il tramite dei poteri unilaterali di convocazione e predisposizione dell’ordine del giorno che la legislazione esamina attribuisce al Presidente del Consiglio, è certamente in grado di condizionarne l’andamento.

Il rilievo della prassi è poi confermato anche dai vari progetti di riforma delle Conferenze che, come si vedrà in seguito, sempre con più frequenza attingono da queste pratiche consolidate lo spunto per un’ampia modifica delle modalità di funzionamento della Conferenza.

Per questi motivi si è inteso dedicare spazio alla trattazione delle prassi più rilevanti in materia, anche in considerazione delle conseguenze che queste determinano sul complesso assetto dei meccanismi di raccordo tra Stato e regioni, nonché sui rapporti tra gli esecutivi che compongono la Conferenza e le sedi titolari del potere legislativo a livello statale e regionale.

### 3.2. *L'attività della Conferenza Stato-regioni: il numero e la scansione temporale delle sedute.*

Per approfondire le prassi più rilevanti della Conferenza alcune preziose indicazioni possono preliminarmente essere tratte dall'esame dei verbali dei lavori; nonostante la sinteticità nella tecnica di verbalizzazione, da essi si evincono comunque alcuni elementi utili e, da tale punto di vista, un primo dato da tenere in considerazione riguarda il numero delle sedute della Conferenza. Si tratta, infatti, di un elemento che permette di cogliere il quantitativo medio di atti approvati per ciascuna riunione e, quindi, il carico di lavoro cui è sottoposto l'organismo.

Invero, la "veridicità" del dato è attenuata dal fatto che, come si è già ampiamente visto, l'attività di negoziazione sul contenuto del provvedimento raramente si svolge direttamente in Conferenza; tuttavia, da questo elemento è necessario partire per valutare se vi sia stata nel corso del tempo la dovuta continuità nello svolgimento dell'attività della Conferenza.

Il numero delle riunioni della Conferenza risente poi anche della scarsa disciplina sulla convocazione dell'organismo, considerato che il legislatore si limita a prevedere unicamente la convocazione obbligatoria della Conferenza due volte all'anno (legge n. 400 del 1988); mentre, la legge n. 234 del 2012 ha previsto per le "sessioni comunitarie" l'obbligo di convocazione della Conferenza ogni quattro mesi, e non più ogni sei mesi, come invece stabiliva l'abrogata legge n. 11 del 2005.

La prassi ha tuttavia dimostrato come la convocazione della Conferenza, il cui potere è attribuito al Presidente del Consiglio, non segua spesso siffatti rigidi schemi; ad esempio, negli anni più recenti (in particolare nel 2010, 2011 e nel 2012) si riscontra la convocazione di un'unica riunione "europea" nella quale la Conferenza sovente si limita peraltro a rendere unicamente il prescritto parere sulla "legge comunitaria", a differenza che negli anni precedenti in cui le sessioni comunitarie sono state sempre due o più di due per ciascun anno.

Concentrando l'analisi sull'ultimo quinquennio (relativo agli anni 2008-2012) i verbali dei lavori dimostrano poi come il numero delle sedute resti piuttosto costante rispetto agli anni immediatamente precedenti a quelli oggetto di attenzione<sup>370</sup> (tab. n. 1).

---

<sup>370</sup> Per l'analisi dei dati quantitativi relativi agli anni precedenti, vedi V. TAMBURRINI, *La Conferenza Stato-regioni nel biennio 2005-2006*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di Issirfa-Cnr, cap. X, Milano, 2007, la quale evidenzia come invece nel corso del 2005 e del 2006 la Conferenza Stato-Regioni si sia riunita rispettivamente 17 e 21 volte (nel primo caso tre volte e nel secondo due volte in "sessione comunitaria") con la dovuta continuità considerato che i lavori sono stati calendarizzati con cadenza mensile. Nell'anno 2006, tuttavia, il numero delle sedute si riduce a 18 se si eliminano dal computo tre sedute nelle quali si sono tenute unicamente una informativa del Ministro per le politiche europee, l'audizione dell'Ambasciatore italiano presso la Repubblica popolare cinese e una

A fare eccezione è dunque solo l'anno 2010 nel quale si registrano 12 sedute, di cui una in "sessione comunitaria", a fronte delle 16 del 2008, delle 17 del 2009, delle 16 del 2011 e delle 19 del 2012.

L'esiguità del numero delle convocazioni della Conferenza nel 2010 ha certamente comportato una concentrazione dell'attività dell'organismo – innalzando, dunque, notevolmente anche la media di atti adottati in ciascuna riunione – poi acuita anche dalla discontinuità nella calendarizzazione dei lavori, atteso che negli ultimi anni le sedute della Conferenza si sono concentrate in periodi ristretti dell'anno e non hanno avuto, a differenza degli anni precedenti, una cadenza mensile.

Ad esempio, è possibile notare che se mentre fino al 2007 la Conferenza si riuniva sempre almeno una volta al mese, negli anni immediatamente successivi ciò non è avvenuto<sup>371</sup>. Più in linea con i dati degli anni precedenti, invece, l'attività dell'anno 2011, in cui il numero delle sedute si innalza fino a 16<sup>372</sup> (di cui una *comunitaria*) ed in cui la Conferenza non si è riunita nei soli mesi giugno, agosto e novembre.

In definitiva, solo i dati del 2012 riallineano la Conferenza ai numeri degli anni precedenti, riscontrandosi ben 19 sedute<sup>373</sup>, segnate anche dal ritorno ad una calendarizzazione dei lavori mensile che sembra più adeguata rispetto alla mole e all'importanza degli argomenti dibattuti; l'unica nota negativa, anche del 2012, riguarda la diminuzione delle sessioni comunitarie considerato che, come si è accennato, negli ultimi tre anni si registra una sola seduta europea per ciascun anno a fronte delle due (o più di due) degli anni precedenti.

In conclusione, dall'analisi del numero delle sedute e del complessivo numero degli atti adottati, pur con alcune oscillazioni, si conferma come la Conferenza risulti stabilmente inserita nel complessivo assetto dei meccanismi atti a favorire la cooperazione tra Stato e regioni.

---

delibera di convocazione della Consulta Stato-Regioni dell'arco alpino. In riferimento all'anno 2007, vedi sempre, V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: La Conferenza Stato-regioni*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di Issirfa-Cnr, cap. X, Milano, 2008; anche nell'anno 2007 le 21 sedute che si registrano, di cui due comunitarie, hanno avuto cadenza mensile.

<sup>371</sup> Infatti, la Conferenza nel 2008 non si è riunita per ben cinque mesi (in particolare nei mesi di aprile, maggio, giugno, agosto ed ottobre); anche nel 2009 vi sono vari mesi "scoperti" (maggio, giugno, agosto e settembre), mentre nel 2010 si riscontra un vuoto soprattutto nella prima parte dell'anno (nessuna riunione tra febbraio e giugno, oltretutto in agosto).

<sup>372</sup> Tuttavia, una di queste sedute, quella del 28 aprile del 2011, ha avuto ad oggetto l'esame di un solo atto, ovvero il parere sullo schema di decreto legislativo riguardante l'attuazione della Direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

<sup>373</sup> Invero, è ben sottolineare come la seduta del 22 maggio 2012 sia stata "ineffettiva", non essendosi infatti proceduto all'approvazione di nessun atto e come in due sedute, quella straordinaria del 3 agosto 2012 e quella del 30 ottobre 2012, si registri l'approvazione di un solo atto per riunione.

*Tabella n. 1. L'attività della Conferenza Stato-regioni a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>374</sup>.*

Anno	Numero delle sedute	Numero atti adottati
2001	18	244
2002	23	230
2003	22	306
2004	14	279
2005	17	223
2006	18	325
2007	21	290
2008	16	267
2009	17	271
2010	12	247
2011	16	250
2012	19	263

### **3.3. Il numero e la tipologia di atti adottati.**

Anche il numero globale degli atti adottati dalla Conferenza si mantiene piuttosto stabile negli ultimi dieci anni, pur con qualche oscillazione, ma di carattere marginale.

La prassi ha poi dimostrato come negli anni più recenti si riscontrino provvedimenti approvati ancorché non inseriti preventivamente negli ordini del giorno<sup>375</sup>; siffatta prassi aggrava dunque la postulata disomogeneità nella distribuzione dei poteri, atteso che proprio l'attività di predisposizione degli ordini del giorno è una prerogativa di esclusiva spettanza della compagine governativa.

D'altra parte, proprio la prassi dimostra che il pericolo della presentazione di atti "a sorpresa" è comunque contenuto in considerazione del fatto che la negoziazione sul contenuto del provvedimento avviene prevalentemente in sedi informali, talché le regioni giungono raramente impreparate in Conferenza.

---

<sup>374</sup> I dati sono ricavati dalla documentazione dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza, disponibile anche direttamente in [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it).

<sup>375</sup> Si tratta di una prassi frequente negli ultimi anni, considerato che nell'anno 2011 si contano ben dieci atti approvati su punti "a sorpresa", mentre nell'anno 2012 il numero si riduce a tre fattispecie. Ad esempio, vedi, l'intesa sulla proposta del Ministro della salute di deliberazione CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011 (ex art. 17, c. 6, d.l. n. 98/2001) di cui alla seduta del 21 dicembre 2011; per il 2012, vedi invece nella seduta del 19 gennaio 2012 il parere favorevole (in rep. atti n. 2/CSR) reso sullo schema di decreto del Ministro del lavoro, concernente il differimento dell'entrata in vigore del d.m. recante "Disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'All. VII del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81". In quest'ultimo caso dal verbale dei lavori si evince che, nonostante il mancato inserimento della richiesta di parere nell'o.d.g., comunque il provvedimento fosse stato inviato (e quindi esaminato) dieci giorni prima presso la sede istruttoria della Conferenza delle Regioni.



In ogni modo si nota un aumento dell'attività della Conferenza nel biennio 2006-2007 nel quale l'organismo ha deliberato più di 600 atti di cui circa 225 pareri (rispettivamente 127 nel 2006 e 98 nel 2007) 172 intese (84 nel 2006 e 88 nel 2007) e 57 accordi (25 nel 2006 e 32 nel 2007), mentre la restante attività deliberativa ha riguardato designazioni ed altri modelli decisionali, anche a rilevanza esterna, ma di peso marginale.

Si tratta di un dato quantitativo che, anche a causa della suesposta concentrazione dell'attività della Conferenza in un numero esiguo e ravvicinato di sedute, non è stato più raggiunto negli anni successivi. Infatti, negli ultimi anni la Conferenza ha deliberato mediamente 260 atti per anno, in particolare circa 270 del biennio 2008-2009, e circa 250 nel biennio 2010-2011, mentre solo nell'anno 2012 si registra una copiosa produzione di provvedimenti da parte della Conferenza, circa 263 atti, che riavvicina così il dato complessivo a quello degli anni 2006-2007.

Nonostante il suesposto dato quantitativo globale permetta di cogliere il complessivo peso della Conferenza nei procedimenti decisionali, riveste tuttavia maggiore interesse differenziare l'analisi relativa ai modelli adoperati, attesa la diversa incidenza dell'organismo nella concretizzazione delle scelte a seconda dello schema decisionale adoperato.

Da tale punto di vista sono tuttavia necessarie alcune precisazioni; anche la statistica che cataloga il numero di atti approvati in base al tipo di decisione adottata (tab. n. 2) non riesce, infatti, a dar preciso conto del dato reale, sia perché nei procedimenti concertati allo Stato sono spesso attribuiti poteri unilaterali, come accade per le "intese deboli", sia anche per le ambiguità terminologiche frutto di una legislazione che spesso dimostra di non riuscire a distinguere i tratti caratterizzanti delle diverse figure<sup>376</sup>.

Fatte queste dovute considerazioni preliminari, è possibile notare un costante aumento nel corso del tempo della produzione di intese, a scapito principalmente dei pareri, che comprova come l'organismo non sia più principalmente votato allo svolgimento della funzione di consultazione, quanto all'esercizio di poteri deliberativi, di cogestione diretta ed indiretta; i pareri espressi, infatti, diminuiscono in modo repentino dai circa 130 del 2006, a 100, 90 ed 80 rispettivamente negli anni 2007, 2008 e 2009, per poi passare ai 78 del 2010, fino ai 57 del 2011 ed ai 73 del 2012.

Al contrario, il numero delle intese è fortemente cresciuto a partire dal biennio 2006-2007 nel quale, pur registrandosi circa 80 intese per anno, queste non riuscivano però a superare il numero complessivo dei pareri; solo nel corso del successivo biennio 2008-2009, in cui si registra l'approvazione di circa 90

---

<sup>376</sup> Vedi, *infra*, par. 3.4.1., le perplessità sulla descrizione delle forme di coinvolgimento della Conferenza, soprattutto in relazione alla legge n. 42 del 2009.

intese per ciascun anno, siffatti modelli superano, dunque, il numero complessivo dei pareri, per poi rimanere stabilmente nel corso degli anni successivi l'attività principale della Conferenza.

Nel biennio 2010-2011 si continua infatti a riscontrare l'approvazione di almeno 90 intese per anno, mentre solo nell'anno 2012 – anche a causa della crisi che ha colpito l'Italia, con la conseguente “legislazione dell'emergenza” alle volte impopolare anche ai territori – si nota una contrazione della produzione di intese, che, pur non superando le 85 unità, restano comunque il modello decisionale più utilizzato in Conferenza. Peraltro, sempre in riferimento all'anno 2012, la esigua produzione di intese sembra anche dovuta all'elevato numero di fattispecie di “mancate intese”<sup>377</sup> delle quali, sei per “decorrenza dei termini” e una per “sopravvenute modifiche legislative”.

Non si registrano, invece, grandi variazioni nella produzione di accordi atteso che, ad esclusione del 2008 in cui si ne riscontrano solo 21, nelle altre più recenti annate il numero è rimasto stabile, oscillando tra i 25 del 2006 e i 34 del 2012. Infine, non si evincono novità di rilievo, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, neppure in relazione agli altri atti adottati (informative, prese d'atto, designazioni e deliberazioni).

In conclusione, da un punto di vista quantitativo, il dato di maggior rilievo nel periodo di riferimento in questione è la crescita della produzione di intese rispetto ai pareri la quale risente, tuttavia, della debolezza che caratterizza siffatti modelli decisionali, atteso che al Governo è attribuita la nota facoltà di deliberare in via unilaterale, sia per superare l'eventuale mancato raggiungimento dell'intesa, sia per i casi di motivata urgenza (art. 2, c. III e IV, d.lgs. n. 281/1997).

---

<sup>377</sup> Tra le intese non realizzate per decorrenza dei termini può citarsi lo schema di intesa sul d.m. del Ministero per i beni e le attività culturali avente ad oggetto le modalità di erogazione dei contributi sugli incassi realizzati dalle sale cinematografiche, in attuazione di quanto previsto dalla c.d. legge cinema (d.lgs. n. 28/2004), non esaminato appunto per decorrenza dei termini nella seduta del 22 febbraio 2012. Inoltre, può ricordarsi quanto accaduto nella seduta del 25 luglio 2012 sull'intesa sullo schema di decreto di Ministro della salute concernente l'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie che non è stato esaminato a seguito di modifiche legislative che hanno espunto dalla fattispecie la necessità di realizzare la previa intesa in Conferenza. Vedi anche (in Rep. atti n. 114/CSR del 10 maggio 2012) la mancata intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole in applicazione dell'articolo 13, c. 17, del d.lgs. n. 61/2010, recante la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche”. D'altra parte, è necessario evidenziare che una decisione catalogata come “intesa” si è in realtà trasformata nello svolgimento dei lavori in un “parere” (in rep. atti n. 200/CSR di cui al verbale del 25 ottobre 2012 concernente la proposta del Ministero della salute sui criteri di ripartizione tra le Regioni delle risorse da destinarsi all'attuazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 16/2010 concernente gli esami di laboratorio a cui devono essere sottoposti i donatori di tessuti e cellule); in particolare, le regioni avevano richiesto delle modifiche al provvedimento del Governo ritenendo che la fattispecie fosse attributiva di un meccanismo codecisionale, ma il Governo non ha ceduto alle richieste ritenendo che nella fattispecie in esame la Conferenza potesse unicamente esprimere un parere sul decreto.

Si registra comunque una crescita delle intese di cui alla legge n. 131/2003 le quali, non superabili con una deliberazione unilaterale del Governo, presentano numerose affinità con gli accordi. In particolare, nel biennio 2010-2011 si riscontrano circa 20 intese di questa tipologia, mentre nell'anno 2012 il numero si riduce a 6 fattispecie, riallineandosi in tal modo ai numeri degli anni precedenti<sup>378</sup>, forse anche a causa della crescita in questo periodo delle forma succedanea degli accordi, che come si è visto raggiungono nel 2012 la notevole cifra di 34 unità.

**Tab. n. 2. Gli atti adottati suddivisi per tipologia<sup>379</sup>.**

Anno	Pareri	Intese	Accordi	Altri atti adottati*	Designazioni	Totale
2001	123	52	25	21	23	244
2002	105	54	37	21	13	230
2003	165	54	28	18	41	306
2004	128	59	30	17	45	279
2005	108	45	20	21	29	223
2006	127	84	25	22	67	325
2007	98	88	32	22	50	290
2008	90	97	21	14	45	267
2009	81	82	29	15	64	271
2010	78	96	29	5	39	247
2011	57	93	26	12	62	250
2012	73	85	34	14	57	263

\* Il riferimento è ai provvedimenti che comportano l'espressione di una volontà comune di Governo e Regioni per l'adozione di un atto a rilevanza esterna quali, "protocolli d'intesa", "nomine" (art. 2, c. I, lett. i), d.lgs. n. 281 del 1997), deliberazioni sulla ripartizione delle risorse tra le Regioni e le Province autonome (art. 2, c. 1, lett. f), d.lgs. 281/1997) nonché decisioni sugli altri provvedimenti attribuiti dalla legge (art. 2, c. 1, lett. g) del d.lgs. n. 281/1997); nel conteggio sono comprese anche altre delibere che nei verbali sono variamente nominate come "prese d'atto" o "approvazioni".

<sup>378</sup> Per l'analisi quantitativa e qualitativa delle intese forti nel biennio 2008-2009, vedi, V. TAMBURRINI, *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*", a cura di ISSiRFA-CNR, Milano, 2011, p. 545 e ss.. Tra queste è possibile ricordare l'intesa concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012, sancita nella seduta del 3 dicembre 2009; l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'applicazione della comunicazione della Commissione europea in tema di aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, adottata l'8 aprile 2009; l'intesa in materia di rapporti internazionali del 18 dicembre 2008 e, infine, l'intesa concernente l'attuazione del Piano di emergenza per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi raggiunta il 24 gennaio 2008.

<sup>379</sup> I dati sono ricavati dalla documentazione fornita dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza, disponibile anche direttamente in [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it).

### 3.4. *La recente legislazione statale sulla Conferenza Stato –regioni; le “materie” e i modelli decisionali.*

Per cogliere con maggiore precisione i suesposti dati numerici è necessario arricchire l'indagine con l'analisi dell'attività legislativa statale che ha incentivato il ricorso a modelli procedimentali negoziati, principalmente pareri o intese, al fine di assicurare il rispetto del canone cooperativo in diversi ambiti materiali, di potestà legislativa ripartita, ovvero anche di competenza esclusiva statale, ove interferente su materie di competenza regionale.

In considerazione dell'incidenza del canone cooperativo, soprattutto per opera della citata giurisprudenza costituzionale, sul piano del riparto delle funzioni legislative e amministrative di Stato e regioni, è interessante valutare quali siano le materie, secondo il catalogo fornito dal legislatore costituzionale, maggiormente interessate dal ricorso a modelli negoziati; da tale punto di vista, tra le materie interessate dalla recente legislazione per le quali la Costituzione prevede un riparto delle competenze tipo concorrente (art 117, c. III, Cost.) si segnalano principalmente “l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica”, ma anche la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, la “tutela della salute”, “l'istruzione” e la “tutela e sicurezza del lavoro”, mentre la “tutela della concorrenza”, la “tutela dell'ambiente” e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” costituiscono le materie “trasversali”, di potestà statale, coinvolte in procedure decisionali condivise.

In linea generale si conferma inoltre come l'attribuzione di funzioni per la Conferenza avvenga principalmente mediante fonti primarie (leggi, decreti legge e decreti delegati) a scapito dell'utilizzo, per la verità frequente soprattutto nei primi anni '90<sup>380</sup>, di fonti normative secondarie.

In relazione, invece, ai modelli decisionali introdotti, l'analisi della legislazione statale denota come sia quasi sistematica la richiesta di intese “deboli” incidenti sul piano delle competenze amministrative, dal carattere *endoprocedimentale*, destinate, cioè, a culminare in un atto definitivo di natura regolamentare; si assiste, tuttavia, ad una crescita anche della previsione di intese inserite nella procedura di approvazione di atti legislativi di iniziativa governativa – quali atti prodromici all'emanazione di decreti legge e decreti legislativi – che sono suscettibili, come si vedrà, di incidere sul piano dei complessivi rapporti tra il Governo, il Parlamento e le autonomie territoriali.

---

<sup>380</sup> Sul punto, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 867 e ss., che evidenzia come solo sul finire degli anni '90 si registri una crescita nella legislazione di fattispecie attributive di intese, avvenuta peraltro maggiormente con fonti primarie, che con fonti secondarie.

Nella legislazione statale più recente risulta poi comunque stabile la richiesta del parere della Conferenza sugli schemi di atti normativi, legislativi o regolamentari ove questi riguardino materie di competenza regionale come dispone il più volte citato articolo 2, c. III, del d.lgs. n. 281/1997.

### ***3.4.1. Sulla legislazione statale nel biennio 2008-2009; il coinvolgimento della Conferenza nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.***

Tra i più importanti interventi del legislatore statale attributivi di funzioni per la Conferenza nel biennio di riferimento<sup>381</sup> è possibile ricordare la legge n. 42 del 2009 recante “delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”<sup>382</sup> che rafforza la partecipazione delle sedi di raccordo sulla definizione degli indirizzi delle politiche in materia “finanziaria”.

Invero, la legge sembra inaugurare una nuova modalità cooperativa tra Governo, Parlamento ed autonomie<sup>383</sup>.

Infatti, per l'attuazione della delega si costituisce una Commissione parlamentare che è chiamata ad esprimere i pareri sugli schemi di decreto legislativo e, nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, assume il potere di ritrasmettere i provvedimenti alle Camere con le sue osservazioni ed eventuali modificazioni.

Inoltre, per assicurare il raccordo delle sedi istituzionali statali con le autonomie territoriali, la legge istituisce sia un Comitato di rappresentanti delle

---

<sup>381</sup> Per l'esame della legislazione statale sulla Conferenza Stato-regioni nel biennio 2008-2009, vedi anche V. TAMBURRINI, *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 538 e ss..

<sup>382</sup> Sui problemi relativi all'attuazione dell'art. 119 Cost. nelle sue linee generali, vedi, A. MORRONE, *La nuova "Costituzione finanziaria"*. *La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 4101 e ss.; F. PICA, *Le questioni dell'attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione*, in *Riv. Econ. del Mezzogiorno*, n. 3, 2003, p. 343 e ss.; S. MANGIAMELI, “Voce” *Autonomia finanziaria*, in *Diritto costituzionale*, Dizionario sistematico a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008; F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di) *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003. In particolare, sulla legge n. 42/2009 vedi M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2008, p. 93 e ss.; L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS n. 11*, *ibidem*; E. BUGLIONE, *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2009, p. 465 e ss.; ID., *Il federalismo fiscale*, in *Rass. Giur. del Mezzogiorno*, 2010.

<sup>383</sup> R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale* in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) per il quale “le peculiari esigenze del federalismo fiscale sembrano aver avviato un inedito processo di raccordo tra Governo, Parlamento, enti territoriali e organi tecnici, che conferma (...) che gli ordinamenti federali sono sistemi altamente complessi e, proprio per questo, fondati su quel principio fondamentale di «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo»”.

autonomie territoriali – nominato dalla Conferenza unificata, che può essere ascoltato dalla Commissione parlamentare quando lo ritenga necessario – sia altre nuove specifiche articolazioni: la “Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica”, da istituire presso la Conferenza Unificata con funzioni di definizione degli obiettivi di finanza pubblica, dei criteri per la ripartizione dei fondi perequativi, e anche di monitoraggio e controllo, nonché dei “Tavoli di confronto” tra il Governo e ciascuna regione a Statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, questa volta incardinati presso la Conferenza Stato-regioni (art. 5 legge 42/2009).

Nonostante la costituzione di siffatte articolazioni *ad hoc*, meritano comunque di essere segnalate alcune disposizioni attributive di funzioni per la Conferenza Stato-regioni; in particolare, in relazione alla definizione dei principi e criteri direttivi riguardanti il previsto “regime transitorio”, il legislatore sancisce che sulla base di un’intesa in Conferenza si possano introdurre meccanismi compensativi per il caso in cui le regioni non riuscissero a sopportare le modalità di finanziamento fondate, non sul criterio della “spesa storica”, ma su quello della “fiscalità per abitante” (art. 20, c. I, lett. c, legge n. 42/2009).

Non specifica invece quale modello decisionale debba adottarsi una successiva disposizione che si limita a prevedere una verifica dell’adeguatezza e della congruità delle risorse relative alle funzioni trasferite “concordata in sede di Conferenza Stato-regioni” (art. 20, comma I, lett. h, legge n. 42/2009); tuttavia, l’assenza di espressi poteri sostitutivi per lo Stato, l’oggetto dell’attività della Conferenza consistente nella “verifica e controllo”, nonché il mancato inserimento della fattispecie partecipativa in un procedimento che culmini con l’adozione di un provvedimento statale sembrano avvicinare questa fattispecie al regime previsto per gli accordi, piuttosto che a quello delle intese.

Nel complessivo impianto della legge si rafforzano anche le attribuzioni della Conferenza Unificata. In particolare, il legislatore prevede che sugli schemi dei decreti legislativi attuativi (art. 2, c. III, legge n. 42/2009) la Conferenza Unificata sia chiamata ad esprimere un’intesa, ai sensi dell’art. 3, d.lgs. 281/1997, dal carattere debole, considerata l’attribuzione in favore del Consiglio dei Ministri del potere, tanto di deliberare unilateralmente in caso di mancato raggiungimento dell’intesa, quanto anche di non conformarsi al contenuto dell’intesa eventualmente raggiunta.

In questi casi il legislatore rafforza però l’onere motivazionale a carico del Governo, prevedendo che il provvedimento statale emanato in caso di mancato raggiungimento dell’intesa debba essere accompagnato da una relazione tecnica nella quale indicare “le specifiche motivazioni per le quali l’intesa non è stata

raggiunta”; questo onere motivazionale deve essere soddisfatto anche nel caso in cui il provvedimento finale presenti difformità rispetto all’intesa raggiunta.

La peculiarità della disposizione consiste nell’introduzione di una forma di codecisione “debole” con onere motivazionale rinforzato nel procedimento volto all’approvazione di provvedimenti di natura legislativa, a differenza dello schema tipico disegnato dal d.lgs. n. 281/1997 che attribuisce alla Conferenza poteri di sola consultazione sulla produzione legislativa statale.

Un’altra fattispecie attributiva di poteri per la Conferenza Unificata è prevista poi dall’ articolo 16, c. I, lett. e), legge n. 42/2009, che tratta degli “interventi speciali” in attuazione dell’articolo 119, comma V, della Costituzione, in cui il legislatore, pur richiamando espressamente la forma dell’intesa, sembra introdurre un modello più vicino agli accordi.

Infatti, a differenza delle intese ex articolo 3 d.lgs. n. 281/1997, questo modulo decisionale non è inserito in una sequenza procedimentale ben definita, né si prevede un espresso richiamo al potere sostitutivo statale, mentre sembra invece condividere con gli accordi il carattere “facoltativo”; inoltre, anche la finalità dello strumento, di realizzazione di “un obiettivo di interesse comune” di Stato e regioni – in attuazione degli obiettivi descritti dall’art. 119, comma V, Cost. (di “favorire lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale ...”)<sup>384</sup> – allinea questa previsione agli scopi indicati dalla normativa di riferimento sugli accordi (art. 4, d.lgs. n. 281/1997).

Infine, resta da esaminare l’articolo 13, c. I, lett. g), della legge n. 42/2009, che subordina l’adozione dei decreti attuativi in tema di ripartizione dei fondi perequativi al preventivo raggiungimento di un accordo sempre in Conferenza Unificata. Anche questa fattispecie ingenera numerose perplessità atteso che, nonostante il *nome juris* utilizzato, si tratta di un modello dal carattere obbligatorio, inserito in un procedimento volto all’approvazione di atti di carattere normativo, sicché presenta forti analogie con le intese piuttosto che con gli accordi stessi, almeno nella forma in cui sono disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997.

Nonostante la confusione terminologica, che in molti casi allontana i modelli descritti da quelli tipizzati dal legislatore nel decreto n. 281/1997, nella legge n. 42/2009 si nota un chiaro percorso teso al rafforzamento dei poteri delle sedi di raccordo in materia *finanziaria*, prevalentemente sulla ripartizione di fondi compartecipati istituiti per realizzare “obiettivi comuni” che, come si è

---

<sup>384</sup> La competenza esclusiva statale circa l’attuazione dell’art. 119, c. V, Cost., (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 14 del 2004 e n. 175 del 2005) sembra confermare come non si tratti di una fattispecie di intesa, bensì di un accordo in cui è rimessa allo Stato la facoltà di assicurare o meno un coinvolgimento degli enti locali. In una recente pronuncia, inoltre, la Corte (sent. n. 15 del 2010) in relazione agli interventi speciali per il Mezzogiorno ha confermato come la potestà legislativa sia di esclusiva spettanza dello Stato e, quindi, come non si imponga la fattispecie dell’intesa, essendo sufficiente, anche se non necessaria, la previsione del parere al fine di assicurare il rispetto del principio cooperativo.

visto, ha costituito il tema elettivo della cooperazione anche negli Stati federali; il complessivo impianto della legge dimostra inoltre un fitto coinvolgimento degli enti locali che sposta, dunque, il baricentro decisionale dalla Conferenza Stato-regioni a quella Unificata, soprattutto per mezzo della costituenda “Conferenza permanente”<sup>385</sup>, nonché anche attraverso il potere attribuito alla Conferenza Unificata di individuare anche i “criteri predefiniti e uniformi” di redazione dei bilanci di Comuni, province e regioni al fine di assicurare la rilevante finalità di armonizzazione dei bilanci stessi (art. 2, c. II, lett. *h*, legge 42/2009).

Sempre con riferimento al biennio 2008-2009, tra gli interventi normativi di maggior rilievo è possibile ricordare anche il d.l. n. 78/2009 (poi convertito nella legge n. 102/2009) che introduce diverse fattispecie concertate in Conferenza nella materia di competenza ripartita della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, ai sensi dell’articolo 117, c. III, della Costituzione.

In particolare, l’articolo 4 della legge prevede che, per incentivare lo sviluppo economico del settore, il Governo possa individuare d’intesa con le regioni gli interventi in materia energetica per i quali “ricorrono particolari ragioni di urgenza” e che devono essere effettuati “con mezzi e poteri straordinari” in deroga all’ordinario regime di autorizzazione. Sempre lo stesso decreto, inoltre, subordina al solo parere in Conferenza l’attivazione dei poteri, anche sostitutivi ai sensi della legge n. 2/2009, attribuiti ad Commissario straordinario nominato dal Governo, al fine di individuare ed eseguire gli interventi urgenti predetti.

A seguito, tuttavia, di una declaratoria di incostituzionalità della Corte<sup>386</sup>, il legislatore con il d.l. n. 105/2010 (poi convertito in legge 129/2010) ha modificato quest’ultima previsione, stabilendo ora che i poteri del Commissario straordinario siano individuati dal Consiglio dei Ministri “d’intesa con le regioni e le province interessate”<sup>387</sup>, e non più, come accadeva prima, solo “sentiti gli enti locali”.

---

<sup>385</sup> Cfr., V. SANTANTONIO, *Raccordi multilivello: le Conferenze*, in *Le parole chiave del federalismo fiscale*, a cura di ISSIRFA-CNR, Roma, 2009, p. 71 e ss..

<sup>386</sup> Vedi, Corte costituzionale, sent. n. 125 del 2010, nella quale i Giudici assumono che la “chiamata in sussidiarietà” che a causa del rilievo strategico del settore energetico giustifica l’attrazione delle funzioni in favore dello Stato necessita, nel rispetto del principio di leale collaborazione, di bilanciare la perdita di poteri degli enti decentrati attraverso la predisposizione di strumenti partecipativi da realizzarsi “nella forma dell’intesa forte”.

<sup>387</sup> La successiva disposizione contenuta nel d.l. n. 105/2010 ha poi precisato che in caso di mancato raggiungimento dell’intesa il Governo avrebbe potuto “individuare gli interventi, dichiararne l’urgenza e l’indifferibilità nonché definire i criteri” in via unilaterale, con una “deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri cui sia stato invitato a partecipare il Presidente della regione o della provincia autonoma interessata”. Anche questa disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 165 del 2011; a detta della Corte, infatti, la previsione dell’intervento unilaterale dello Stato, nel momento in cui si configura, non come “ipotesi estrema”, ma “come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa”, lede il principio di leale cooperazione in forza del quale nelle intese



Nel biennio in questione è possibile segnalare anche la legge 23 luglio 2009 n. 99<sup>388</sup> che introduce diverse previsioni di intese o pareri in Conferenza. In particolare, l' articolo 3, c. II, della legge n. 99/2009, con la finalità di “rilanciare l'intervento dello Stato a sostegno delle aree in situazione di crisi, con particolare riferimento a quelli del Mezzogiorno” delega il Governo ad adottare, “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano” decreti delegati finalizzati al “riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio, degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi, degli incentivi per la ricerca, sviluppo e innovazione”. Anche l'articolo 12, c. I e c. II, legge n. 99/2009, adotta la stessa tecnica del preventivo parere in Conferenza in sede di esercizio della delega da parte del Governo rispettivamente “per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di internazionalizzazione delle imprese” e per la ridefinizione, il riordino e la razionalizzazione “degli enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese”.

Al contrario, la legge n. 99/2009 onera le parti di stipulare un'intesa in sede di esercizio della delega, finalizzata a “determinare un nuovo assetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche” (art. 27, l. n. 99/2009) e a riformare la disciplina “in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura” (art. 53, l. n. 99/2009).

Nel periodo di riferimento è da segnalare anche il d.l. n. 248/2007 (poi convertito in l. n. 31/2008) che prevede che le Regioni possano procedere al riordino dei rispettivi consorzi di bonifica anche mediante accorpamento o eventuale soppressione dei singoli consorzi, secondo le modalità da individuarsi sulla base di un'intesa da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-regioni<sup>389</sup>.

---

sono necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”. Le regioni hanno poi espresso parere negativo (in rep. atti n. 127/CSR) in Conferenza sul predetto schema del d.l. n. 105/2010, evidenziando proprio come non recepisse l'indirizzo espresso dalla Corte nella sentenza n. 165/2011, in cui ha ritenuto necessaria un'intesa forte da raggiungersi tra lo Stato e la regione interessata e non la forma dell'intesa debole in Conferenza.

<sup>388</sup> Anche se non riveste più carattere di attualità, visto il noto esito referendario, è necessario sottolineare come questa legge coinvolgeva anche la Conferenza Unificata in materia di “energia nucleare”. In particolare, l'art. 25 della legge n. 99/2009 delegava il Governo ad adottare (delega poi effettivamente esercitata con d.lgs. n. 31/2010) “previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata ... uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione ... di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate ... e le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo”; mentre, il successivo art. 26 della medesima legge prevedeva poi il parere della Conferenza unificata, da esprimersi nel termine di sessanta giorni, anche sulla delibera del CIPE volta all'individuazione delle tipologie di impianti di energia elettrica nucleare realizzabili nel territorio nazionale.

<sup>389</sup> L'intesa è stata poi effettivamente raggiunta nella seduta del 18 settembre del 2008 (in Rep. atti n. 187/CSR) che ha definito i criteri per il riordino, tra cui quello per il quale in ciascun comprensorio non

Anche il d.l. n. 112/2008, poi convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, introduce diversi modelli procedurali, principalmente intese o pareri, da attivarsi in Conferenza Stato-regioni. In particolare, può citarsi l'articolo 30 della legge di conversione in tema di semplificazione dei controlli amministrativi sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità; questa disposizione, infatti, affida ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ma "previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" l'individuazione delle "tipologie" e degli "ambiti" nei quali i controlli periodici svolti dagli enti certificatori accreditati possano sostituire "i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività".

Nella medesima legge si riscontrano anche fattispecie di cogestione concertata. In particolare, oltre alle disposizioni di cui all'art. 6-*bis* (in tema di "distretti produttivi e reti di imprese") e all'art. 6-*sexies* (che introduce una complessa procedura per la ripartizione delle risorse per la "programmazione unitaria"), è interessante analizzare la fattispecie introdotta dall'art. 6-*quater*, l. n. 133/2008 in materia di interventi di "rilevanza strategica" mediante le risorse del "Fondo per le aree sottoutilizzate" (di cui all'art. 61, l. n. 289/2002).

Quest'ultima disposizione infatti determina che siano revocate le assegnazioni effettuate dal CIPE per il periodo 2006-2010 in favore delle amministrazioni centrali "nel limite dell'ammontare delle risorse che entro la data del 31 maggio 2008 non sono state impegnate (...) con esclusione delle assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria". La legge poi precisa che, "fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15% alle regioni del Centro-Nord", il CIPE debba definire i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse disponibili "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano"<sup>390</sup>.

Anche l'esame della normativa per ultimo citata conferma, dunque, come il terreno elettivo dei raccordi cooperativi in Conferenza sia costituito da quella specifica attività, dall'alto tasso di "politicità", di ripartizione delle risorse tra le regioni in vista del raggiungimento di specifici obiettivi d'interesse comune di

---

può operare più di un consorzio di bonifica mentre più comprensori possono essere gestiti in forma unitaria da un unico consorzio. Diverse regioni negli anni passati hanno provveduto al riordino dei rispettivi consorzi di bonifica; vedi ad esempio le leggi della Regione Puglia (l.r. n. 12/2011) e Lombardia (l.r. n. 25/2011).

<sup>390</sup> La Corte costituzionale ha ritenuto conforme a Costituzione siffatta procedura, atteso che la previsione dell'intesa con la Conferenza nel procedimento amministrativo di redistribuzione dei fondi assicura il rispetto del canone di leale collaborazione che si impone in materia. Così, Corte costituzionale, sent. n. 16 del 2010.

Stato, regioni ed enti locali, mentre pare comunque degna di nota la richiesta partecipazione della Conferenza in settori “strategici”, prevalentemente di potestà concorrente di Stato e regioni, come quello della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia elettrica”.

Il coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni è cresciuto nel corso del tempo anche in materia *europaea*; da tale punto di vista, il biennio 2008-2009 conferma la prassi consistente nell’attribuzione da parte della legge comunitaria<sup>391</sup> di riferimento di poteri consultivi e codecisionali per la Conferenza. Infatti, tanto la legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008 n. 34), quanto quella relativa all’anno 2008 (legge n. 88/2009), sanciscono ancora che sia un *accordo* in Conferenza ad individuare le modalità mediante le quali il Ministro per le politiche europee sia tenuto poi ad informare le Camere sullo stato di attuazione delle direttive da parte delle regioni e delle provincie autonome nelle materie di loro competenza (art. 1, comma 7 di entrambe le leggi).

Inoltre, entrambe le leggi citate coinvolgono la Conferenza nel procedimento di attuazione di specifici e puntuali provvedimenti europei, per mezzo della previsione di fattispecie consultive in diversi ambiti materiali di competenza anche statale, ma comunque tali da lambire o interferire con materie di interesse regionale.

In particolare, la legge comunitaria del 2007 ha previsto che il Governo in sede di esercizio della delega sia tenuto ad acquisire il parere della Conferenza ai fini dell’emanazione di due decreti legislativi: l’uno per l’attuazione del regolamento n. 2173/2005CE relativo all’istituzione di un sistema di licenze FLEGT per l’importazione di legname e, l’altro, al fine di dare organica attuazione alla direttiva 2006/117/EURATOM, relativa alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito.

Anche la successiva legge comunitaria per l’anno 2008 prevede che il Governo debba acquisire il parere in Conferenza in sede di esercizio della delega per l’attuazione di numerosi provvedimenti europei, tra cui possiamo ricordare la direttiva 2004/41/CE in materia di alimenti e mangimi, la direttiva 2006/54/CE riguardante l’attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego, la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell’aria, il regolamento n. 479/2008CE in tema di integrazione tra l’organizzazione comune del mercato del vino e la normativa nazionale e, infine, anche la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Ma vedi ora il citato articolo 29, comma 6, della legge n. 234 del 2012 che sostituisce la definizione di “legge comunitaria” con quelle di “legge europea” e di “legge di delegazione europea”.

<sup>392</sup> In attuazione della citata delega è stato approvato il d.lgs. n. 59 del 2010, dal quale si evince come la Conferenza non abbia reso il parere per decorrenza dei termini.

### 3.4.2. Sulla legislazione statale nell'ultimo triennio.

Anche nell'ultimo triennio (anni 2010, 2011 e 2012) si assiste al proliferare di diverse fattispecie attributive di funzioni consultive e di cogestione concertata per la Conferenza, inserite prevalentemente ancora in fonti primarie e relative a diversi ambiti materiali incidenti su interessi marcatamente regionali.

In questo periodo, inoltre, il legislatore conferma la Conferenza quale sede di raccordo privilegiata in materia "finanziaria", viste le numerose disposizioni che prevedono la partecipazione dell'organismo soprattutto in relazione al procedimento di ripartizione dei fondi tra le regioni e le province autonome, nonché ancora in materia "europea", se si considera anche il rafforzamento delle competenze del complessivo sistema delle Conferenze avvenuto per mezzo dell'esaminata legge n. 234 del 2012.

In particolare, in materia "finanziaria" la "legislazione dell'emergenza" introdotta a seguito della crisi che ha colpito l'Italia ha imposto l'approvazione di provvedimenti statali incisivi, sia sul lato della "spesa" regionale, sia anche sul piano "delle entrate", che ha necessitato in questo caso una contrattazione in Conferenza sulle modalità di ripartizione tra le varie regioni delle conseguenti misure di riduzione delle somme trasferite dallo Stato.

Da tale punto di vista, in riferimento più da vicino all'anno 2010, può citarsi il d.l. 31 maggio 2010 n. 78 (poi convertito in legge n. 122/2010) recante misure urgenti in materia di "stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", il cui articolo 6 introduce diverse fattispecie dirette al contenimento della spesa degli enti<sup>393</sup>, tuttavia non direttamente vincolanti per le regioni. Precisa poi l'articolo 6, c. 20, del d.l. n. 78/2010 che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza<sup>394</sup>, si provveda alla ripartizione del previsto accantonamento di somme pari al 10% dei trasferimenti erariali (di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59) da destinare solo in favore delle regioni che abbiano aderito volontariamente alle previsioni contenute nella legge circa il contenimento della spesa, nonché a quelle che abbiano dato attuazione al disposto di cui all'art. 3 del d.l. 25 gennaio 2010 n. 2,

---

<sup>393</sup> In ogni modo è utile evidenziare come la Corte costituzionale graniticamente assuma come non siano costituzionalmente illegittime le norme statali che fissino eventuali limiti alle spese di enti pubblici regionali, in quanto espressione della finalità, di potestà statale, di individuare i principi generali in materia di "coordinamento della finanza pubblica" ai sensi dell'art. 117, c. III, Cost. ( *ex multis*, Corte costituzionale sent. n. 139 del 2009 e nn. 52, 141 e 326 del 2010); precisa tuttavia la Corte come la legge statale non possa in casi siffatti spingersi fino a prevedere in modo esaustivo e puntuale le modalità per il perseguimento degli obiettivi indicati (Corte costituzionale, sent. n. 16 e 326 del 2010).

<sup>394</sup> Nella seduta del 26 settembre 2012 la Conferenza ha poi espresso il parere favorevole, ad eccezione delle regioni Campania e Calabria che hanno espresso parere negativo, sullo schema del decreto del Ministro dell'economia emanato in attuazione della legge citata (in rep. atti n. 171/CSR).

convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42, in tema di riduzione delle indennità per i consiglieri regionali<sup>395</sup>.

Il legislatore poi stabilisce che ai lavori della Conferenza Stato-regioni possano partecipare “due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d’intesa tra loro”; questa disposizione riveste una particolare importanza nella definizione dei complessivi assetti in tema di raccordi cooperativi, in quanto ricerca una embrionale forma di collegamento tra la Conferenza, espressione degli esecutivi regionali e statali, con le sedi regionali titolari del potere legislativo.

Il successivo articolo 14 del medesimo d.l. 78/2010 sul “patto di stabilità interno”<sup>396</sup> introduce invece un potere “diretto” per la Conferenza che sarà chiamata ad individuare “i criteri e le modalità di ripartizione” tra le regioni delle somme a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario trasferite dallo Stato, così come ridotte in forza della medesima previsione introdotta dal legislatore statale.

In questa fattispecie, dunque, il legislatore non inserisce il parere o l’intesa in un procedimento finalizzato all’emanazione di un atto normativo statale, ma, in linea con la previsione dell’art. 2, c. 1, lett. f), del d.lgs. n. 281/1997, attribuisce alla Conferenza un potere di gestione diretta delle risorse finanziarie, la cui deliberazione è destinata poi ad essere recepita senza possibilità di modificazioni in un atto normativo statale, in specie un decreto del Ministro dell’economia.

In riferimento all’anno 2011, può citarsi il d.l. 98/2011, recante “disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, convertito con modificazioni nella legge n. 111/2011, che ha introdotto ulteriori attribuzioni per la Conferenza, soprattutto individuate nella forma dell’intesa; in particolare, l’articolo 11 del d.l. 98/2011, in tema di razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi, individua misure dirette ad incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti riguardanti beni e servizi e l’aumento della percentuale di acquisti effettuati in via telematica per la cui realizzazione si rinvia ad un decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, da emanarsi

---

<sup>395</sup> L’art. 3 del d.l. invitava ciascuna regione, a definire “l’importo degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, ivi compresi l’indennità di funzione, l’indennità di carica, la diaria, il rimborso spese, a qualunque titolo percepiti dai consiglieri regionali in virtù del loro mandato” in modo tale che questi “non eccedano complessivamente, in alcun caso, l’indennità spettante ai membri del Parlamento”.

<sup>396</sup> La possibilità di introdurre limiti o vincoli alle regioni per mezzo di disposizioni attuative di obblighi comunitari, contenute nel patto di stabilità interno, sono state ritenute dalla Corte costituzionale ( in particolare, vedi Corte costituzionale, sent. n. 325 del 2010) afferenti alla potestà statale di definizione dei principi generali in materia di “coordinamento della finanza pubblica” ai sensi dell’art. 117, c. III, Cost..

previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano<sup>397</sup>.

Inoltre, l'articolo 21, c. II, del d.l. 98/2011, in tema di finanziamento di spese indifferibili per l'anno 2011, prevede che una quota delle risorse statali (di cui all'art. 24 del d.l. n. 185/2008, convertito con modificazioni in legge n. 2/2009), possa essere destinata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni a statuto ordinario per le esigenze del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nel rispetto delle disposizione del "patto di stabilità interno".

Infine, l'art. 32 del d.l. 98/2011, per monitorare l'utilizzo dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, introduce un'apposita sessione semestrale "per la coesione territoriale" della Conferenza Stato-regioni, alla quale partecipano le parti sociali, e per il cui svolgimento dei lavori si rimette ad una futura successiva delibera della Conferenza stessa.

Altre importanti attribuzioni per la Conferenza, soprattutto intese da raggiungere in sede di concretizzazione delle misure imposte con atti di natura regolamentare, sono state introdotte dal d.l. n. 70/2011, convertito con modificazione in legge n. 106/2011; il decreto si segnala per la varietà di temi sui quali incidono siffatte attribuzioni, alcune delle quali sempre afferenti la ripartizione dei fondi o comunque la divisione tra le regioni dei trasferimenti statali o delle misure di contenimento della spesa, al fine di realizzare obiettivi comuni di Stato e regioni.

Infatti, l'articolo 2 del d.l. citato prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza, si provvedano a stabilire i limiti di finanziamento garantiti da ciascuna delle Regioni nonché i criteri per l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari per il cofinanziamento del credito d'imposta alle imprese<sup>398</sup>.

Il successivo articolo 6, della medesima legge, invece, al fine di "migliorare i servizi per i cittadini, riducendone i costi connessi", introduce procedure telematiche per consentire il pagamento *on-line* delle prestazioni erogate, nonché la consegna, tramite modalità "digitali" dei referti medici, la cui concerta attuazione è rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi sempre d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

---

<sup>397</sup> Nella seduta della Conferenza Stato-regioni del 20 dicembre 2012 si registra la mancata intesa "per decorrenza dei termini" sullo schema di decreto attuativo dell'art. 11 del d.lgs. 98/2011.

<sup>398</sup> Nella seduta della Conferenza Stato-regioni del 10 maggio 2012 è stata poi effettivamente acquisita l'intesa (in Rep. atti n. 107/CSR) sullo schema di decreto del Ministro dell'economia, così come previsto dalla normativa statale.

Anche la legge di stabilità per l'anno 2010 (legge n. 183 del 2011) ha inserito la Conferenza in numerosi processi decisionali.

Può ricordarsi l'articolo 22, c. 8, della legge n. 183/2011, che introduce una nuova disposizione in materia di credito d'imposta al fine di accelerare la piena operatività delle disposizioni prima citate di cui all'articolo 2 del d.l. n. 70/2011; in particolare, la legge invita la Conferenza a stipulare l'intesa sul decreto volto a stabilire i limiti di finanziamento garantiti da ciascuna delle regioni, a pena di decadenza "entro il termine di trenta giorni dalla trasmissione dello schema di decreto".

Inoltre, la legge prevede il coinvolgimento della Conferenza anche sul nuovo "patto di stabilità interno" tra le regioni e le province autonome; in particolare, l'articolo 32, c. 6, legge n. 183/2011, sancisce che la valutazione e la ponderazione delle spese regionali, ai fini della determinazione degli obiettivi di ciascuna regione, siano effettuate sulla base di criteri individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza da adottarsi entro il 31 ottobre di ciascuna anno.

Inoltre, sempre in riferimento al citato "patto di stabilità", l'articolo 32, c. 18, legge n. 183/2011, sancisce che, per il monitoraggio degli adempimenti relativi al Patto, le regioni trasmettano le informazioni riguardanti la gestione di competenza e di cassa sempre secondo modalità definite dal Ministero dell'economia, non però d'intesa, ma solo sentita la Conferenza<sup>399</sup>.

Per l'anno 2012, si segnala, invece, il d.l. d.l. 95/2012, poi convertito con modificazioni in legge n. 135/2012 che, ancora in tema di contenimento della spesa, rafforza la precedente previsione di cui all'articolo 11 del d.l. 98/2011, che individuava misure dirette ad incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti riguardanti beni e servizi finalizzati all'aumento della percentuale di acquisti effettuati in via telematica; in particolare, l'articolo 1 del d.l. n. 95/2012 prevede che siano nulli i contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche (comprese le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione) ove queste, nei settori merceologici indicati (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile), non si siano avvalse delle procedure telematiche di acquisto previste. Il decreto rimette poi a decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, solo sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la possibilità di individuare ulteriori categorie merceologiche per le quali si applicano le precedenti disposizioni.

---

<sup>399</sup> Il parere sullo schema di decreto del Ministero dell'economia concernente il monitoraggio del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno per l'anno 2012, ai sensi del citato articolo 32, c. 18 e 19, della legge 12 novembre 2011, n. 183 è stato poi reso nella seduta del 25 luglio 2012 (in Rep. atti n. 122/CSR).

Il legislatore del 2012 poi si allinea alla già citata previsione contenuta nell'articolo 14 del d.l. n. 78/2010, riproducendo quella disposizione attributiva di un potere di gestione diretto per la Conferenza relativo sulla ripartizione dei trasferimenti statali.

Infatti, l'articolo 16 del d.l. 95/2012 prevede nuovamente che sia direttamente la Conferenza a determinare la ripartizione tra le regioni della riduzione delle somme trasferite dallo Stato<sup>400</sup>. Pertanto, anche in questa ipotesi la Conferenza non è inserita in un processo decisionale statale ma diviene titolare di un potere proprio di gestione diretta ancorché poi la delibera della Conferenza, al fine di spiegare effetti vincolanti, debba essere recepita in un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro la data stabilita del 30 settembre 2012<sup>401</sup>.

Sempre in riferimento all'anno 2012, e sempre in materia di ripartizione di risorse finanziarie tra le regioni, può ricordarsi anche l'articolo 2, c. I, del d.l. n. 174/2012 che attribuisce alla Conferenza il compito di individuare, entro il 30 ottobre 2012, la regione "più virtuosa", in tema di riduzione di indennità a favore di consiglieri ed assessori regionali, uno dei presupposti cui il decreto appunto subordina il trasferimento di diverse quote delle risorse statali da erogare in favore delle regioni stesse (precisamente una quota pari all'80% dei trasferimenti erariali diversi da quelli destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale ed al trasporto pubblico locale, nonché una quota pari al 5% dei trasferimenti destinati al finanziamento del servizio sanitario nazionale)<sup>402</sup>.

Nel periodo di riferimento aumenta anche il potere di designazione della Conferenza, per il tramite di alcune fattispecie attributive della potestà di nomina di soggetti all'interno di amministrazioni statali, o in organi facenti capo ad amministrazioni pubbliche. Ad esempio, l'articolo 3 della legge n. 163/2010 prevede il potere della Conferenza di designare tre soggetti di comprovata esperienza nel settore che andranno a confluire nella Commissione per la

---

<sup>400</sup> I criteri di ripartizione della decurtazione delle somme sono stati poi definiti concretamente dalla Conferenza e trasferiti in un accordo sancito nella seduta del 3 agosto 2012 (in Rep. atti n. 167/CSR); successivamente l'accordo è stato recepito in uno schema di decreto ministeriale, come prescrive la normativa esaminata, sul quale si è peraltro nuovamente espressa la Conferenza con parere reso nella seduta del 22 novembre 2012 (in Rep. atti n. 216/CSR).

<sup>401</sup> Precisa comunque il decreto che in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi.

<sup>402</sup> Questo provvedimento è stato poi effettivamente deliberato, con il parere contrario dei Presidenti delle regioni e delle province ad autonomia speciale, nella seduta della straordinaria della Conferenza del 30 ottobre 2012 (in Rep. atti n. 215/CSR), con il quale la Conferenza ha individuato come regioni virtuose l'Umbria per i Presidenti, l'Emilia-Romagna per i consiglieri e l'Abruzzo per i gruppi. Vi è da segnalare che a seguito delle modifiche poi introdotte di recente sul testo del citato d.lgs. n. 174 del 2012 (tra cui una disposizione che ha introdotto come parametro anche le spese di esercizio del mandato dei consiglieri e degli assessori regionali e non solo le previste indennità) la Conferenza ha nuovamente deliberato in materia nella seduta del 06 dicembre del 2012 (in Rep. atti n. 235/CSR).



vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, di cui alla legge del 14 dicembre 2000, n. 376.

Anche nell'ultimo triennio si riscontrano poi nuove attribuzioni per la Conferenza in materia "europea", prevalentemente contenute nelle diverse "leggi comunitarie".

In particolare, la legge comunitaria per il 2009 (legge 2010 n. 96) consolida la prassi di rimettere ad un accordo in Conferenza la concretizzazione delle modalità mediante le quali il Ministro per le politiche europee, ogni sei mesi, sarà poi tenuto ad informare la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sullo stato di attuazione delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di loro competenza (art. 1, c. 7, l. n. 96/2010).

Questa legge comunitaria si segnala anche (art. 8, c. I, l. n. 96/2010) per aver modificato l'art. 15 della legge n. 11/2005<sup>403</sup>, in materia di informative relative al processo di adattamento al diritto europeo, prevedendo che le relazioni inviate alle Camere siano trasmesse anche alle sedi di raccordo.

Pertanto, secondo quanto prevede il nuovo art. 15 della legge n. 11/2005, così come modificato dalla legge comunitaria 2009, il Governo è ora tenuto a formare due diverse relazioni, che saranno trasmesse, oltreché alle Camere, anche alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ed anche alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, in modo da coinvolgere sia le sedi regionali rappresentative degli esecutivi, ed anche le assemblee legislative, nel procedimento di formazione del diritto europeo<sup>404</sup>.

Nella stessa legge si conferma poi il riconoscimento in favore della Conferenza di poteri consultivi da esercitarsi in sede di esercizio della delega al Governo finalizzata all'attuazione di diversi provvedimenti europei; ad esempio, l'articolo 28, c. 1, legge n. 96/2010, per dare attuazione del regolamento n. 1198/2006CE (nonché al seguente regolamento n. 1005/2008CE), delega il

---

<sup>403</sup> La legge n. 11 del 2005, come si è ampiamente segnalato, è stata abrogata dalla legge n. 234 del 2012, che ora prevede, all'articolo 13, una disciplina non difforme da quella determinata dall'art. 15 della legge n. 11 del 2005, come modificato dalla legge comunitaria del 2009.

<sup>404</sup> In particolare, per effetto della modifica si assiste alla formazione di due relazioni: l'una, di carattere programmatico, che indica gli orientamenti che il Governo intende perseguire con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti. Inoltre, nell'anno 2010 la trasmissione degli atti alle Conferenze risulta diversificata atteso che in esecuzione dell'Accordo sottoscritto con il Ministro per le politiche europee, si prevede per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali una selezione degli atti trasmessi, come accade per il Parlamento; al contrario nessuna selezione è prevista per la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome cui sono trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione (corrispondenti nel 2010 ad un totale di 37.044); la gran mole di atti trasmessi non garantisce, quindi, una tempistica idonea ad assicurare un esame ponderato dei provvedimenti.

Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura mediante la compilazione di un unico testo normativo da realizzare previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Infine, nella legge comunitaria 2009, si prevede la consultazione della Conferenza nel previsto processo di delegificazione che accompagna il recepimento delle direttive europee. In particolare, l'articolo 5, legge n. 96/2010, delega il Governo ad adottare dei decreti legislativi, testi unici o codici di settore, per assicurare che il recepimento delle direttive comunitarie sia coordinato con le altre norme legislative vigenti nelle stesse materie; la legge poi prevede che nel caso l'attività di adattamento riguardi materie rimesse dalla Costituzione alla potestà ripartita, o comunque si tratti di materie di interesse regionale, i decreti necessitano di essere sottoposti al parere della Conferenza.

Questa disposizione, per mezzo dell'attribuzione del potere di consultazione della Conferenza, non sembra assicurare un adeguato coinvolgimento delle regioni, quando l'incidenza dei citati decreti su materie di competenza regionale avrebbe necessitato, nel rispetto del canone di leale collaborazione, della introduzione di effettivi poteri di codecisione e, quindi, quantomeno della previsione dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 281/1997.

Si tratta peraltro di una disposizione riprodotta pedissequamente anche nella successiva legge comunitaria del 2010 (art. 3, legge n. 217/2011), che si segnala anche per il mancato inserimento della disposizione, che si riscontra invece in tutte le leggi comunitarie finora analizzate, relativa all'accordo in Conferenza sulle modalità di informativa alle Camere sullo stato di attuazione da parte delle regioni delle direttive comunitarie.

Questa legge, inoltre, non prevede ulteriori attribuzioni per la Conferenza, se escludiamo il richiesto parere, sempre in sede di esercizio della delega, al fine di dare attuazione alla direttiva 2009/126/CE relativa al "recupero di vapori di benzina durante il rifornimento dei veicoli a motore nelle stazioni di servizio" (art. 14 legge n. 217/2011).

Infine, è in corso di approvazione il d.d.l. sulla legge comunitaria per l'anno 2011, il cui testo (d.d.l. AS 3129, già approvato alla Camera in rep. AC 4623) attualmente riproduce due clausole di frequente inserite nelle precedenti leggi comunitarie; l'una, di più recente conio, inerente il parere che il Governo è tenuto a richiedere alla Conferenza in sede di esercizio della delega finalizzata al coordinamento dell'attività di recepimento delle direttive con la legislazione vigente, ove incida in materie di interesse regionale (art. 5), e l'altra, inerente

l'accordo da raggiungersi in Conferenza sulle modalità di informativa alle Camere sullo stato di attuazione delle direttive europee (art. 1, comma 8).

Proprio la sistematicità della previsione di quest'ultima procedura nelle diverse legge comunitarie (ad esclusione di quella per l'anno 2011), ha condotto il legislatore a stabilizzare il meccanismo mediante una normativa generale che la rende direttamente applicabile senza attendere di volta in volta l'approvazione della legge comunitaria.

Infatti, l'art. 40, c. V, della legge n. 234 del 2012, ora stabilisce che ogni sei mesi il Presidente del Consiglio debba informare le Camere "sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

Precisa ancora la legge che per realizzare questa attività, la Presidenza del Consiglio dei Ministri "convoca annualmente le regioni e le province autonome nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea".

### ***3.4.3. Brevi considerazioni alla luce dell'analisi della legislazione statale; la Conferenza come sede di formazione della comune volontà delle regioni.***

L'esame della più recente legislazione attributiva di funzioni per la Conferenza Stato-regioni dimostra il costante coinvolgimento delle autonomie per mezzo di questo organismo di raccordo nel procedimento di formazione degli atti normativi di interesse regionale.

In particolare, si assiste ad rafforzamento della negoziazione in Conferenza per la formazione degli indirizzi di politica generale in diversi ambiti materiali, come soprattutto in materia *finanziaria* ed *europea*, nonché in settori strategici, come in materia di "energia", "istruzione", "salute" e "politiche agricole".

Anche attraverso la sistematica richiesta di intese nelle procedure di formazione di atti legislativi, le Conferenze acquistano un notevole peso politico e aumentano la loro capacità contrattuale, divenendo una sede di raccordo definitivamente inserita nei procedimenti decisionali statali.

La legislazione esaminata evidenzia, infatti, come si sia fatto un largo uso della delega legislativa e della decretazione d'urgenza preceduta da due distinte

prassi *praeter constitutionem*, in forza delle quali il Governo è chiamato ad ottenere il preventivo parere delle Commissioni parlamentari e a raggiungere l'intesa con la Conferenza<sup>405</sup>; il motivo principale della stabilizzazione di questi meccanismi trova la propria ragione nella considerazione che mediante il procedimento ordinario di formazione delle leggi le autonomie territoriali non avrebbero potuto esprimersi, se non per mezzo di forme di contrattazione debole, in specie mediante dei pareri, talché il Governo ha spesso giustificato il ricorso alla decretazione d'urgenza con la necessità di assicurare un coinvolgimento delle regioni, facendo pesare questo argomento innanzi al Parlamento.

Tuttavia, questa procedimentalizzazione dell'*iter* di approvazione degli atti legislativi, che subordina l'approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa al consenso della Conferenza, se aumenta la capacità negoziale della Conferenza, depotenzia il Parlamento, che partecipa alla procedura unicamente per mezzo dei pareri non vincolanti espressi dalle Commissioni parlamentari e, inoltre, in considerazione della composizione della Conferenza, esclude la partecipazione dei Consigli regionali, sottraendo dunque funzioni ordinariamente attribuite in favore delle sedi titolari del potere legislativo e spostando il baricentro delle decisioni sugli "esecutivi".

In considerazione della natura debole delle intese, ad essere rafforzato è stato dunque principalmente l'esecutivo statale che ha relegato in questo modo la compagine regionale in Conferenza a svolgere un ruolo sostanzialmente subalterno nella formazione degli atti normativi di iniziativa governativa.

In conclusione, l'esame di questa legislazione dimostra che la necessità di coinvolgere le regioni sul piano della produzione normativa ha rappresentato uno strumento utilizzato dal Governo per rafforzare le proprie competenze sul piano della formazione degli atti legislativi, mediante il ricorso alla delegazione legislativa e alla decretazione d'urgenza, che inesorabilmente depotenzia il ruolo del Parlamento.

Nonostante la rilevanza, da un punto di vista costituzionale, di questi meccanismi sulle "intese legislative", il dato più rilevante che emerge dalla recente legislazione sembra tuttavia la crescita del ruolo "politico" delle tre Conferenze, in specie della Conferenza Stato-regioni e, di recente, anche della Conferenza Unificata; la Conferenza Stato-regioni diviene infatti il luogo privilegiato di sintesi delle posizioni regionali e sede di espressione, dunque, della comune volontà delle autonomie territoriali nel momento in cui dialogano con il Governo.

L'attribuzione alla Conferenza del potere di deliberare sulle modalità di ripartizione della decurtazione delle somme trasferite dallo Stato contenute nel recente "patto di stabilità", nonché la facoltà di designare rappresentanti regionali

---

<sup>405</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 90 e ss..

da inviare in seno al Consiglio dell'Unione, dimostrano il postulato duplice ruolo della Conferenza, che non è più solo sede di coinvolgimento locale nei procedimenti decisionali statali, ma anche luogo nel quale si forma il complessivo punto di vista delle regioni da far valere nella dialettica con il Governo centrale.

### **3.5. *Le modalità di formazione e di espressione del consenso: la negoziazione “informale” e la “dialettica” tra i Governi.***

Dopo aver ricostruito i dati quantitativi, anche per mezzo dell'esame della legislazione di riferimento, è possibile soffermarsi sulle prassi più rilevanti della Conferenza, principalmente relative alle modalità di espressione del consenso.

Da tale punto di vista, l'analisi dei lavori dell'organismo conferma come il Governo non esprima in Conferenza le proprie intenzioni di voto, attesa la funzione attribuitagli di soggetto che cura la proposizione degli atti, ma si limiti a ribadire la propria posizione; al contempo, anche il voto delle regioni e delle province autonome, che si è visto essere unitario e collettivo, viene concordato prevalentemente in sede istruttoria, nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni (ora denominata Conferenza delle Regioni)<sup>406</sup> talché in Conferenza Stato-regioni non si assiste alla “negoziazione” sul contenuto del provvedimento, quanto soprattutto alla “ratifica” di scelte operate in altre sedi.

L'esame dei meccanismi inerenti le modalità di voto comprova, dunque, sia che le regioni si presentino in Conferenza come un sistema unitario, considerato che il voto della singola regione confluisce nella indistinta posizione regionale in contrapposizione a quella governativa, sia che la contrattazione sul punto di vista delle regioni si realizzi prevalentemente in sedi informali<sup>407</sup>.

Pertanto, salvo alcune rare ipotesi nelle quali il verbale della Conferenza ha espresso gli intendimenti di un'unica Regione<sup>408</sup> – per lo più di natura tecnica, poi recepiti comunque dalle altre regioni – in Conferenza Stato-regioni non si realizza nessun dibattito sulle ormai concretizzate posizioni del Governo e delle regioni stesse.

Entrambi i citati profili, considerata anche la sinteticità dei verbali dei lavori della Conferenza, determinano una difficoltà nella ricostruzione del confronto politico, in specie nell'emersione del punto di vista della singola

---

<sup>406</sup> Sulla Conferenza delle regioni, vedi L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, cit., p. 707 e ss..

<sup>407</sup> Cfr., G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 102.

<sup>408</sup> Si veda, ad esempio, l'intesa sullo schema di decreto del Ministro della salute concernente i criteri e le modalità per la certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali di cui al verbale della Conferenza n. 8 del 2010, in cui emerge la posizione della regione Toscana i cui rilievi sono stati fatti propri dalle altre Regioni.

regione; inoltre, l'unitarietà della posizione regionale produce chiaramente anche un "appiattimento" delle diversità, una sorta di uniformità che non giova ai possibili interessi differenziati di ciascuna regione.

D'altra parte, è bene però considerare come la compattezza della posizione regionale permetta al punto di vista delle regioni di acquisire maggior peso "politico"; anche il parere della Conferenza, ove espresso all'unanimità dalle regioni, è infatti suscettibile di influire sull'attività del Governo nel seguito normativo del provvedimento<sup>409</sup>.

Infatti il Governo raramente ha ricercato lo scontro con l'unitaria e complessa posizione espressa dalla Conferenza ma, proprio in considerazione del "peso politico" sul seguente *iter* del provvedimento di un eventuale rigetto della Conferenza, cerca spesso di addivenire ad una soluzione concordata con la compagine regionale in modo che questa possa esprimersi all'unanimità.

La prassi ha anche evidenziato come il colore politico dei vari governi regionali, rispetto a quello del Governo centrale, non sia in grado di influire sul procedimento di approvazione degli atti; infatti, soprattutto di recente, sono rare le ipotesi in cui le autonomie, espressione del medesimo colore del governo nazionale, assecondano le pretese dell'esecutivo nazionale ove eventualmente queste fossero nocive per i comuni interessi locali<sup>410</sup>.

Per questo motivo, in Conferenza si assiste piuttosto ad una contrapposizione tra il Governo e l'intero sistema delle autonomie – che in modo unitario cercano di dar peso alla propria complessiva posizione – che una comunanza di interessi fondata sulla identità delle forze politiche che rappresentano in modo trasversale le due compagini.

Infatti, a ben vedere, le regioni dimostrano un elevato grado di compattezza, sia perché la maggior parte dei provvedimenti sono approvati all'unanimità, sia per quello spirito collaborativo dimostrato dalle regioni, al fine di mediare sulle eventuali differenze di vedute per raggiungere una posizione comune; per questi motivi la mancata approvazione di un atto è spesso più il frutto delle distinzioni esistenti tra i diversi livelli di governo, che espressione della diversità di colore politico.

Pertanto, dall'analisi delle prassi relative alle modalità di espressione del consenso, è possibile ritenere ancora che la Conferenza non sia espressione di

---

<sup>409</sup> Cfr. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 15, che evidenzia come un parere negativo della Conferenza "può indebolire il Governo nel successivo *iter* parlamentare di un disegno di legge; ma lo rafforza .. nell'ipotesi in cui invece il Governo esca dalla Conferenza con un parere positivo".

<sup>410</sup> Sul punto, F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 480 e ss., che evidenzia come in relazione al complessivo sistema delle tre Conferenze il raccordo tra Governo Centrale, governi regionali e governi locali avvenga "a prescindere da ogni distinzione tra governi espressione delle forze che in sede nazionale sono in maggioranza e governi espressione di forze che sono invece, in quella sede, opposizione".

un'appartenenza politica, quanto "rappresentanza dei territori"<sup>411</sup>, di interessi locali, contrapposti a quelli statali.

Le pratiche analizzate producono poi riflessi principalmente sul complessivo sistema delle relazioni intergovernative; il Governo si ritrova infatti a dover ricercare un dialogo con i governi locali scevro delle tradizionali dinamiche di contrapposizione tra maggioranza e opposizione, ma fondato sulla base di un articolazione di interessi espressione del diverso livello territoriale di governo<sup>412</sup>.

Inoltre, il postulato peso politico di una eventuale decisione governativa sorretta dal parere favorevole delle regioni, soprattutto quando raggiunto all'unanimità, sortisce indubbi riflessi anche sui rapporti tra Governo e Parlamento. Difficile, infatti, in sede parlamentare, eventualmente contrastare sul piano politico un provvedimento normativo che ha ottenuto il parere favorevole delle autonomie locali atteso che, in queste ipotesi, alle spalle dell'atto si radica non solo l'indirizzo espresso dal governo centrale, quanto anche l'unitaria posizione dei governi locali.

Quest'ultima considerazione ha condotto una dottrina ad evidenziare come l'accresciuto ruolo delle Conferenze abbia determinato la costituzione di un sistema codecisionale "a tre punte", fra Governo, Parlamento e governi regionali<sup>413</sup>.

Tuttavia, è bene ricordare come il ruolo della Conferenza, notevole sul piano politico e ancorché cresciuto anche nel procedimento di formazione degli atti normativi, non possa spingersi fino a privare le assemblee legislative della relativa funzione costituzionalmente garantita, in considerazione del fatto che questo organismo di raccordo non opera secondo i meccanismi propri delle Camere territoriali e non è, per tale motivo, in grado di supplire al problema della rappresentanza dei territori nelle sedi legislative nazionali<sup>414</sup>.

Al contrario, sarebbe diverso il peso sulla complessiva forma di governo, delle decisioni governative, sorrette dalla volontà dei governi regionali, in presenza di una Camera delle autonomie, nella quale siedono i delegati delle assemblee regionali, in cui sottoporre l'unitario indirizzo governativo al debito controllo della sede rappresentativa dei singoli territori.

---

<sup>411</sup> Così, sempre R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 14.

<sup>412</sup> F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 482 e ss., nella vigenza del vecchio Titolo V evidenziava come queste prassi fossero in grado di determinare una modifica sulla forma di governo italiana. In senso opposto, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 547 e ss..

<sup>413</sup> F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 488 e ss..

<sup>414</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 119 e ss., il quale evidenzia come il sistema delle Conferenze produca una menomazione delle sedi statali e regionali deputate allo svolgimento della funzione legislativa; atteso che "la Conferenza non è una camera federale, e non è una sede costituzionale adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi, anzi per la specifica composizione che ha, sottrae decisioni e valutazioni ai legittimi titolari del potere normativo".

### 3.6. *In particolare, sulle modalità di espressione dei pareri.*

Nel corso della trattazione si è potuto osservare come la produzione di pareri per lungo tempo abbia costituito l'attività principale della Conferenza e come attualmente, nonostante siano numericamente più consistenti le fattispecie di intese, resti comunque elevato il numero complessivo dei pareri espressi.

Anche l'esame della legislazione statale conferma come siano numerose le previsioni normative che coinvolgono la Conferenza, mediante l'espressione di pareri, nel procedimento di formazione di atti normativi, legislativi o amministrativi, in attuazione di quanto prevede, l'art. 2, c. III, del d.lgs. n. 281/1997.

Dopo aver individuato, da un punto di vista quantitativo, il numero complessivo dei pareri espressi, sembra opportuno quindi effettuare un esame qualitativo della complessiva produzione di pareri da parte della Conferenza.

Nel periodo di riferimento la Conferenza ha espresso pareri in numerosi ambiti materiali, che testimoniano una partecipazione costante della Conferenza alla produzione di provvedimenti normativi statali.

In particolare, la richiesta del parere in Conferenza è frequente nei casi di provvedimenti statali riconducibili a materie di potestà ripartita, ai sensi dell'art. 117, comma III, della Costituzione, quali il "coordinamento della finanza pubblica", la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la "tutela della salute", la "tutela e sicurezza del lavoro", il "governo del territorio", nonché i profili in materia di istruzione che la Costituzione cataloga nello stesso comma III dell'articolo 117; inoltre, il coinvolgimento della Conferenza mediante pareri è notevole anche in riferimento ad atti afferenti a materie di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'articolo 117, comma II, della Costituzione, ma per la loro *trasversalità*, chiaramente interferenti con interessi di cognizione regionale, come la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e la "tutela della concorrenza".

Un primo riscontro a quanto asserito è fornito dall'esame dei provvedimenti sui quali la Conferenza ha espresso un parere; limitando l'elencazione all'anno 2012; tra questi, è possibile ricordare:

- lo schema della "legge comunitaria";
- lo schema di decreto ministeriale sui criteri per l'erogazione delle risorse erariali accantonate in favore delle regioni "virtuose" (art. 6 d.l. n. 78/2010);
- lo schema di decreto del Ministro dell'istruzione concernente la ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni per il sostegno alle istituzioni scolastiche paritarie (art. 2, c. 47, legge 203/2008);



- lo schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze concernente il monitoraggio e la certificazione del rispetto degli obiettivi del "Patto di stabilità interno" per l'anno 2012 (art. 32, c. 18, l. 183/2011);
- in materia di "istruzione", il parere sul Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore di cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 390;
- il decreto Ministero della salute sui criteri ai fini della ripartizione tra le Regioni, per l'anno 2012, delle risorse destinate al sistema trasfusionale (art. 6, comma 1, *lett. c*, l. 21 ottobre 2005, n. 219);
- i decreti delegati di attuazione di numerose direttive, tra cui le direttive 2006/17/CE e 2006/86/CE in materia di donazione, approvvigionamento e controllo di tessuti e cellule umani, e la direttiva 2009/38/CE in materia di imprese di dimensioni europee (in particolare riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo e una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie);
- il d.lgs. sul cofinanziamento statale di progetti regionali in materia di *distretti produttivi*, ex art. 1, c. 890, legge 27 dicembre 2006, n. 296 ;
- la delibera del CIPE sul "Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013, in tema di assegnazione di risorse ad interventi di contrasto del rischio idrogeologico di rilevanza strategica regionale nel Mezzogiorno;
- lo schema di decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in materia di sostegno all'esercizio e alle industrie tecniche cinematografiche ( d.lgs. n. 28/2004, cd. "legge cinema);
- in materia di "tutela della salute", lo schema di decreto di Ministro della salute concernente l'aggiornamento delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni sanitarie;
- il decreto del Ministro del lavoro sull'aggiornamento delle tabelle indicative delle percentuali di invalidità civile (art. 20, c. 6, d.l. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009);
- i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze sulle modalità di attuazione del Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali anche nei territori per i quali è stato deliberato lo *stato di emergenza* (art. 2, comma 2-*quater*, d.l. n. 225/2010, convertito nella legge 26 febbraio 2011);

- il decreto del Ministero del Lavoro in materia di sicurezza sul lavoro, sulle procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi (d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009).

L'elenco dei pareri espressi dalla Conferenza nell'anno 2012 conferma, dunque, la varietà di argomenti e di ambiti materiali interessati dallo svolgimento dell'attività consultiva.

In relazione poi alle modalità di espressione del consenso nelle fattispecie consultive, l'esame dei verbali dei lavori evidenzia come, anche nel periodo di riferimento, i pareri possano distinguersi in pareri, favorevoli o contrari<sup>415</sup>, espressi all'unanimità e pareri, favorevoli o contrari, espressi a maggioranza<sup>416</sup>, a differenza delle intese e degli accordi in cui, per espressa previsione normativa, il mancato raggiungimento di una posizione unitaria blocca inevitabilmente le possibilità di approvazione del provvedimento.

Il numero dei pareri espressi a maggioranza è comunque esiguo, a testimonianza della postulata compattezza delle regioni nella definizione del loro punto di vista e, in questo modo, peraltro rafforza il peso politico della complessiva posizione regionale nel seguito normativo, dato che il Governo di rado tende a discostarsi da quanto concordato in Conferenza con le regioni.

Nonostante nella prassi si riscontrino pareri adottati "a maggioranza", la possibilità che la Conferenza non si esprima all'unanimità, ma secondo un *quorum* deliberativo diverso sulla richiesta di parere, è tuttora comunque oggetto di discussione in dottrina.

Infatti, a differenza delle intese e degli accordi, per i quali si prevede espressamente una deliberazione all'unanimità, il d.lgs. n. 281/1997 non ha espressamente dedicato nessuna disposizione ai pareri.

Invero, il legislatore con la previsione contenuta nell'art 2, c. II, del d.lgs. n. 281/1997, determina la possibilità di approvazione a maggioranza per le sole

---

<sup>415</sup> Tra i pareri contrari espressi all'unanimità, vedi il parere negativo del 6 maggio 2010 sulla delibera CIPE n. 86 del 6 novembre 2009 concernente assegnazione di risorse a favore del programma Tetra nella Regione Sardegna (in Rep. atti n. 70/CSR); nonché il parere contrario (in Rep. atti n. 127/CSR) del 29 luglio 2010 sullo schema di disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia, in cui le Regioni hanno espresso parere negativo sul provvedimento in esame, "poiché si ritiene che il testo non recepisca le indicazioni recate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 215/2010, anche con riferimento al meccanismo dell'intesa con le singole Regioni interessate".

<sup>416</sup> Vedi il parere del 29 aprile 2010 (in Rep. atti n. 32/CSR) nel quale le Regioni, ad esclusione della Regione Lombardia, hanno espresso parere negativo relativamente agli articoli 4 e 5 dello schema di disegno di legge recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Vedi anche, nella seduta del 26 settembre 2012 (in Rep. atti n. 171/CSR) il parere favorevole espresso a maggioranza delle Regioni, ad eccezione della Campania e della Calabria, sullo schema di decreto del Ministro dell'economia in relazione alla definizione dei criteri relativi alla erogazione delle risorse accantonate dei trasferimenti erariali.

delibere sui provvedimenti tipizzati nell'articolo 2, c. I, lett. *f)*, *g) i)*, del d.lgs. n. 281/1997, riguardanti rispettivamente i “criteri di ripartizione delle risorse finanziarie”, l'adozione degli “altri provvedimenti attribuiti per legge” e le “nomine”; talché, si è dedotto che, *a contrario*, il legislatore avrebbe tacitamente richiesto la necessità del raggiungimento di una posizione unanime per tutte le fattispecie non espressamente catalogate dalla disposizione citata, tra cui, in mancanza di diversa disposizione espressa, anche i pareri.

Di diverso avviso chi sostiene che la deliberazione a maggioranza sui pareri si debba desumere dall'inclusione di questi modelli decisionali nel catalogo generale degli “altri provvedimenti attribuiti per legge”, cui il decreto del 1997 ricollega siffatta eventualità. Contrariamente è possibile però evidenziare come il decreto dedichi una specifica disposizione ai pareri, collocandoli topograficamente in una sede differente, e come il termine “provvedimento” di cui all'articolo 2, comma I, lett. *g)* del d.lgs. n. 281/1997, non risulti appropriato per lo svolgimento dell'attività consultiva<sup>417</sup>.

In considerazione dell'inevitabilità in via analogica della disciplina prevista per gli *altri provvedimenti* anche ai *pareri*, resta da interpretare il “silenzio” del legislatore; a quanti ritengono che la lacuna debba essere colmata con la citata interpretazione *a contrario* desumibile dal dettato dell'articolo 2 del decreto, è possibile ribattere evidenziando come il vuoto normativo sembra essere stato già colmato con la “prassi”, considerato che in concreto si riscontrano pareri espressi a maggioranza e non solo pareri espressi all'unanimità.

In linea generale vi è poi da considerare che la possibilità di esprimere pareri a maggioranza, se da un lato permette l'emersione del punto di vista della singola regione, evitando un appiattimento delle posizioni regionali e favorendo la differenziazione territoriale, tuttavia indebolisce l'influenza “politica” della posizione regionale sulla futura attività del governo; il Governo, infatti, difficilmente si ritiene vincolato a rispettare le condizioni inserite in un parere che ha visto un frazionamento del punto di vista regionale<sup>418</sup>.

Nonostante l'influenza politica dei pareri sulla posizione governativa, la Corte costituzionale ha però sempre escluso la giustiziabilità della legge adottata eventualmente in difformità dal parere espresso dalla regione, sotto il profilo di una possibile violazione del canone cooperativo<sup>419</sup>.

---

<sup>417</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 26 e ss., il quale a sostegno di questa tesi richiama la disciplina della Conferenza Unificata ex art. 9, c. IV, d.lgs. n. 281/1997 “che espressamente prevede il voto a maggioranza per le *deliberazioni*, ossia per un atto che la medesima disposizione tiene distinto dai pareri”. In senso conforme E. LA LOGGIA, *I Pareri*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1, 2010.

<sup>418</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 16 e ss..

<sup>419</sup> Vedi, *ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2004 nella quale la Corte evidenzia come non sia individuabile “un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure ispirate alla leale collaborazione”,

L'importanza della prassi nell'analisi dei meccanismi deliberativi della Conferenza è poi confermata dal fatto che la Conferenza abbia coniato un'altra tipologia di pareri: i pareri favorevoli o negativi condizionati all'accoglimento di determinate modifiche proposte sul contenuto del provvedimento<sup>420</sup>.

Si tratta di fattispecie nelle quali il parere della Conferenza è condizionato all'accoglimento di alcuni emendamenti proposti dalla stessa Conferenza che, se recepiti dal Governo nel successivo *iter* del disegno di legge, di decreto legislativo o di regolamento, determinano la possibilità di trasformazione del parere da negativo in favorevole ( e viceversa), talché, in queste ipotesi, la “vera definizione della natura del parere – favorevole o contrario – è conseguenza di fatti che avvengono al di fuori della Conferenza”<sup>421</sup>; infatti, nella successiva fase del procedimento di approvazione del provvedimento, il Ministro, o più di frequente il Presidente del Consiglio dei Ministri, titolare del potere di indirizzo sull'atto, potranno discrezionalmente allinearsi alla condizione posta dalle regioni ovvero anche disattenderla, trasformando *ex post* il parere condizionato rispettivamente in un parere favorevole o negativo.

La nascita dei pareri condizionati si fonda sull'intento delle regioni di ricercare ulteriori canali per accrescere l'influenza della deliberazione della Conferenza sul Governo.

Tuttavia si è giustamente evidenziato come si tratti di un'arma “spuntata”<sup>422</sup>, dal carattere debole<sup>423</sup>, in quanto è assente una successiva verifica, o quantomeno una forma di controllo sull'eventuale accoglimento o rigetto delle modifiche proposte dalla Conferenza; d'altra parte, è bene considerare che il parere condizionato, comunque allegato al successivo *iter* del procedimento –

---

tanto più che la disciplina contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 281/1997, prevede solo “un parere non vincolante della Conferenza Stato-regioni sugli schemi di disegno di legge e di decreto legislativo o di regolamento”.

<sup>420</sup> Il parere espresso dalla Conferenza è spesso “condizionato”; ad esempio, vedi il parere favorevole condizionato espresso nella seduta del 20 gennaio 2011 circa lo schema di decreto per l'attuazione della direttiva europea 2008/110/CE, in relazione al quale le regioni hanno richiesto la modifica dell'atto secondo gli emendamenti proposti. Anche nell'anno 2010 si contano numerosi pareri condizionati: ad esempio, nel verbale n.11/2010 del 18 novembre, la Conferenza ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2008/101/CE, “a condizione che vengano accolte le proposte emendative riportate nel documento presentato in corso di seduta”. In un altro caso ancora, verbale n.7/2010 del 29 luglio sulla proposta di delibera CIPE concernente la ricognizione dello stato di attuazione dei programmi relativi al Fondo per le aree sottoutilizzate e delle risorse comunitarie, le Regioni hanno espresso parere negativo condizionato, formulando poi “alcuni emendamenti il cui integrale accoglimento trasformerà il parere medesimo in favorevole”. Sempre nella medesima riunione le Regioni hanno espresso parere favorevole, ma condizionato ad alcuni emendamenti espressi in seduta tecnico-istruttoria; nel verbale n. 7/2010 del 29 luglio 2010 si legge infatti che le Regioni, sulla Nota di variazione ed assestamento relativa alla programmazione finanziaria dell'Ufficio nazionale per il servizio civile per l'anno 2010, “hanno espresso parere favorevole sullo schema di decreto in esame condizionato all'accoglimento della richiesta già formulata in sede tecnica”.

<sup>421</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 16 e ss..

<sup>422</sup> Cfr., P. CARETTI, *Gli accordi tra Stato Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul sistema delle Conferenze?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1169 e ss..

<sup>423</sup> Così, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 18 e ss..

anche parlamentare, ove riguardi decreti legge o decreti legislativi – esprima con maggiore precisione ed analiticità il punto di vista delle regioni, a differenza che il parere semplice, in cui le regioni si limitano a concordare o meno con il testo del provvedimento.

In ogni modo la prassi ha rafforzato il convincimento sulla debolezza dei pareri condizionati, atteso che il Governo non si è ritenuto vincolato dalla condizione posta dalle Regioni all'interno del parere, e raramente, quindi, ha deliberato di concordare *ex post* con le modifiche proposte dalla Conferenza; la discrezionalità del Governo nell'accoglimento degli emendamenti regionali non è stata peraltro sanzionata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>424</sup> che ha qualificato il parere condizionato come “una mera manifestazione politica di intento”, non ravvisando in tale prassi una condizione di legittimità della normativa emanata.

Per questa ragione sembra auspicabile che la eventuale negoziazione sul contenuto del provvedimento avvenga già in Conferenza e porti, da un lato il Governo ad individuare il contenuto finale del provvedimento, dall'altro le regioni ad esprimere un parere definitivo sulla base di un consenso unanime che avrà, da un punto di vista politico, una maggiore influenza sul seguito del provvedimento<sup>425</sup>.

In questo modo anche l'attività consultiva potrebbe divenire espressione di una effettiva negoziazione, in modo da accrescere il peso e, quindi, anche il vincolo giuridico del parere stesso sul seguito del provvedimento<sup>426</sup>.

### ***3.7. Le intese “deboli” ai sensi dell'articolo 3, del d.lgs. n. 281/1997; le intese “legislative” e i riflessi sui rapporti tra i Governi, Parlamento e Consigli regionali.***

Nell'ultimo quinquennio si è già visto come sia esponenzialmente cresciuta la produzione di intese *deboli* da parte della Conferenza, stipulate ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997, e come si registri comunque un numero elevato di intese non superabili dall'esecutivo statale stipulate ai sensi della previsione dell'art. 8, c. VI, della legge n. 131/2003, talché complessivamente la

---

<sup>424</sup> Tra le altre, è emblematica Corte costituzionale, sentenza n. 437 del 2001 nella quale la Consulta ha evidenziato come il parere condizionato “non costituisca un elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate”.

<sup>425</sup> R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 22 e ss., evidenzia come sia necessario costruire “un parere definitivo” che sia la conseguenza della “mediazione politica che si svolge in Conferenza”.

<sup>426</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 22 e ss., per il quale il mutamento del ruolo della Conferenza a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione da organo “consultivo a co-decisorio” determina che bisogna “fissare il principio che il parere è frutto di un'attività di concertazione e che gli esiti della concertazione vanno rispettati”.

funzione di “cogestione” può essere ora ritenuta l’attività principale della Conferenza.

L’elevata produzione di intese *deboli* è dovuta alla frequenza con cui la legislazione statale ha richiesto l’attivazione del meccanismo di codecisione in diversi ambiti materiali, prevalentemente di competenza ripartita, e più raramente in materie trasversali di competenza statale, in cui si registra più di frequente il coinvolgimento della Conferenza mediante pareri; al contrario, le intese introdotte con la legge n. 131 del 2003 solo sporadicamente si inseriscono nel procedimento di formazione di atti normativi di iniziativa governativa, essendo prevalentemente rimessa alla discrezionalità delle parti l’attivazione del modello, al pari di quanto accade con gli accordi.

Le intese deboli costituiscono quindi atti endoprocedimentali, inseriti nella procedura volta all’approvazione, tanto di atti amministrativi – modello che appare più adeguato vista la composizione della Conferenza – quanto anche di atti aventi forza di legge di iniziativa governativa, come decreti legge e decreti legislativi.

Per dare contezza del fenomeno, è possibile ricordare le fattispecie più rilevanti di intese finalizzate all’emanazione di fonti normative secondarie:

- in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” ex art. 117, comma III Cost., sul decreto del Ministro dello sviluppo economico volto a definire i criteri e le modalità di ripartizione tra regioni e province autonome della quota minima di incremento dell’energia prodotta da fonti rinnovabili per raggiungere l’obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020 (*burden sharing*) previsto dal d.lgs. n. 28/2011;
- in materia di “tutela della concorrenza” ( art. 117, c. II, lett. e, Cost.), sul decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali inerente le modalità di ripartizione del Fondo dedicato allo sviluppo dell’imprenditoria giovanile in agricoltura;
- in materia di “tutela della salute” e di “coordinamento della finanza pubblica” su varie delibere del CIPE, tra cui una relativa all’assegnazione in favore delle Regioni delle quote del Fondo sanitario nazionale, e un’altra concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l’anno 2012;
- sempre in materia di “tutela della salute”, sullo schema di decreto del Ministro della salute recante “Schema tipo di convenzione tra le Regioni e le Province autonome e le Aziende produttrici di medicinali emoderivati per la lavorazione del plasma raccolto sul territorio nazionale”, nonché anche sullo schema di decreto del

Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante disposizioni in materia di certificabilità dei bilanci sanitari;

- in materia di “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, c. III, Cost.) sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabilisce i criteri di rideterminazione delle aliquote e delle compartecipazioni regionali sull'imposta sul valore aggiunto, sull'accisa sulle benzine, sull'IRPEF, al fine di compensare i trasferimenti soppressi;
- in materia di “coordinamento della finanza pubblica” sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario;
- sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante riparto tra le Regioni a statuto ordinario delle risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale per l'anno 2012;
- sullo schema di decreto ministeriale relativo alla programmazione degli interventi da finanziare finalizzati “alla tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella Lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO”;
- sullo schema di decreto del Ministro per i beni e le attività culturali recante composizione e attività della Commissione per la cinematografia in attuazione del d.lgs. n. 28/2004;
- in materia di “politiche agricole” su numerosi decreti del Ministero per le politiche agricole, tra cui quello concernente la ripartizione della dotazione finanziaria relativa all'anno 2012 del Programma di sostegno al settore vitivinicolo, nonché sul Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale, sullo schema di decreto riguardante la modifica dei “piani assicurativi agricoli 2011 e 2012”, e infine sullo schema di decreto relativo ai regolamenti in materia di “produzione biologica”.

Nelle suindicate fattispecie l'intesa presuppone che il Ministro interessato o il Presidente del Consiglio dei Ministri presenti il provvedimento nella sede informale ed istruttoria della Conferenza delle regioni e lo iscriva contestualmente nell'ordine del giorno, talché sarà poi compito delle regioni all'unanimità, con l'assenso del Governo, procedere all'approvazione dell'atto nel termine di trenta giorni, spirato il quale si aprono le porte all'utilizzo di poteri unilaterali del Governo; poteri che peraltro il Ministro può esercitare anche in caso di motivata urgenza, in attuazione del canone del “buon andamento”

nell'agire delle P.A., cui sono informati i procedimenti amministrativi istruiti ai sensi della legge n. 241 del 1990.

Anche nel caso delle intese la facoltà di presentazione del provvedimento sul quale si apre poi la negoziazione, che avviene anche in tal caso prevalentemente in sede istruttoria, è attribuito al Governo.

Vi è da segnalare tuttavia che in diverse fattispecie accade che il potere effettivo di determinazione del contenuto del provvedimento sia rimesso dal Governo alle regioni; ad esempio, in tema di riparto delle somme regionali del fondo sanitario nazionale, nonché di individuazione dei criteri per la ripartizione della riduzione dei trasferimenti erariali, in via di prassi sono le regioni ad indicare le modalità di suddivisione delle risorse, che vengono poi recepite dal governo e trasfuse in un provvedimento da sottoporre nuovamente all'attenzione della Conferenza<sup>427</sup>.

L'intesa in queste ipotesi è tuttavia sempre *debole* ove la legge statale coinvolga nel procedimento la Conferenza, atteso che il modello descritto dall'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 si applica a "tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato – regioni"; al contrario, l'intesa sarà forte ove la legge, in luogo della Conferenza, preveda la stipulazione dell'intesa da parte del Governo con la singola regione interessata<sup>428</sup>.

Inoltre, nei casi indicati, in cui l'intesa è inserita in un procedimento amministrativo, la negoziazione sul contenuto dell'atto avviene a livello degli esecutivi che compongono la Conferenza non ponendosi, dunque, alcun problema di legittimazione dei soggetti preposti al raggiungimento dell'accordo; per tale ragione, la Conferenza sembra una sede idonea per favorire la cooperazione tra i diversi livelli di governo, finanche al fine di compensare l'eventuale spostamento delle competenze amministrative attribuite alle regioni, ma riallocate per il sopravvenire di esigenze unitarie in favore dello Stato<sup>429</sup>, come accade in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, della Costituzione.

Nel periodo di riferimento crescono anche le previsioni di intese *legislative*, atti negoziati in Conferenza inseriti nel procedimento di formazione di decreti legge o decreti legislativi; si tratta di ipotesi nelle quali è la legge delega statale, o direttamente lo schema di decreto legge, a prevedere l'intesa in Conferenza, oltre che il parere delle commissioni parlamentari, prima della approvazione di atti di carattere legislativo.

---

<sup>427</sup> R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 52 e ss..

<sup>428</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze* cit., p. 61 e ss..

<sup>429</sup> Sulla funzione "compensativa" delle intese a giustificazione della supremazia statale, vedi anche P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004, p. 296 e ss..



La legislazione attributiva di questa funzione è molto vasta, considerato che già negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione diverse leggi inserivano la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza Unificata nel procedimento di approvazione di atti legislativi.

Tra questi provvedimenti è possibile ricordare la legge n. 53/2003, che in materia di istruzione subordinava l'emanazione dei decreti delegati attuativi alla previa intesa in Conferenza Unificata in diverse fattispecie, la legge n. 172/2003 in materia di nautica di diporto e la legge n. 38/2003 in tema di produzione alimentare "biologica", che invece prevedevano l'intesa in Conferenza Stato-regioni; più di recente, siffatta procedimentalizzazione è poi introdotta anche dal citato art. 2, c. III, legge n. 42/2009 (in tema di "federalismo fiscale" in attuazione dell'art. 119, Cost.), che prevede che sugli schemi dei decreti legislativi attuativi la Conferenza Unificata sia chiamata ad esprimere un'intesa e, infine, anche dalla legge n. 99/2009 che introduce due fattispecie di intese che il Governo sarà chiamato a raggiungere in Conferenza Stato-regioni in sede di esercizio della delega, rispettivamente finalizzate a "determinare un nuovo assetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche" (art. 27, l. n. 99/2009) e a riformare la disciplina "in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura" (art. 53, l. n. 99/2009).

Infine, è necessario citare anche l'articolo 5, comma 1, *lett. a)* della legge n. 240/2010 (recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento) il quale attribuisce al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario, previa intesa in conferenza Stato-regioni, peraltro recentemente raggiunta sullo schema di decreto legislativo recante "revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti".

Nei casi citati il coinvolgimento della Conferenza per il tramite di intese legislative lascia non poche perplessità soprattutto in relazione ai riflessi che questa determina sul complessivo rapporto tra il potere legislativo e quello esecutivo a livello statale e regionale.

Infatti, questi procedimenti condivisi in Conferenza spostano gli equilibri costituzionali, sottraendo peso alle sedi titolari del potere legislativo tanto a livello statale, considerato che il Parlamento è chiamato ad esprimersi sul provvedimento unicamente mediante il parere della competente Commissione parlamentare, quanto a livello locale, atteso che i Consigli regionali restano del tutto esclusi dal procedimento.

Ad essere potenziato è dunque il ruolo dell'esecutivo, soprattutto quello statale, considerato il carattere debole di questa tipologia di intese, la cui disciplina è sempre, come le intese amministrative, mutuata dall'art. 3 del d.lgs.

n. 281/1997 che ammette deliberazioni sostitutive da parte del Governo per motivata urgenza o in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

Inoltre, le intese legislative suscitano numerose perplessità ove introdotte, in attuazione del canone cooperativo, per legittimare i noti meccanismi di modificazione del sistema di riparto delle competenze utilizzati al fine di "ricentralizzare" determinati interessi di competenza concorrente o residuale delle regioni; infatti, questa tipologia di intese, non assicurando un coinvolgimento delle assemblee legislative, non può aspirare a compensare la sottrazione di funzioni legislative regionali, riallocate in favore dello Stato in presenza di esigenze unitarie, come accade prevalentemente in base al citato meccanismo di origine "pretoria" della *chiamata in sussidiarietà*.

Il rispetto del principio di leale collaborazione che la Corte costituzionale impone in caso di superamento dei meccanismi di riparto delle attribuzioni legislative non può ritenersi dunque soddisfatto mediante l'intesa in Conferenza nella quale partecipano all'approvazione dell'atto i soli titolari del potere esecutivo.

In conclusione, è possibile sostenere come l'attribuzione alla Conferenza di poteri di codecisione su atti di natura legislativa non riesca a supplire alla mancanza di forme di coinvolgimento delle autonomie, in specie all'assenza di una sede parlamentare di rappresentanza territoriale; del resto le intese di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 erano state pensate per operare sul piano amministrativo e non per coinvolgere le Conferenze nel procedimento di formazione di atti aventi forza legislativa, ancorché essi siano di iniziativa governativa<sup>430</sup>.

Rafforza questo convincimento il carattere debole delle intese legislative, le quali, come si è detto, sono soggette alla medesima disciplina delle intese amministrative, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 e, quindi, permettono sempre deliberazioni sostitutive del Governo, sia in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, che in caso di motivata urgenza.

### **3.8. *Le intese (ex art. 8, c. VI, legge n. 131 del 2003) tra azioni comuni e armonizzazione delle legislazioni.***

In crescita è anche la produzione da parte della Conferenza di intese che, stipulate ai sensi dell'art. 8, c. VI, legge n. 131/2003, non possono cedere a

---

<sup>430</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze* cit., p. 43 e ss., il quale evidenzia come il problema sia stato quello di affrontare l'attuazione della riforma "con strumenti vecchi, pensati per una diversa articolazione dei rapporti tra le Istituzioni".

deliberazioni governative sostitutive né in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, né in caso di motivata urgenza.

Si tratta di fattispecie che, come gli accordi, presentano carattere facoltativo e sono slegate da sequenze procedimentali tipiche; talché raramente sono introdotte dal legislatore statale come atti obbligatori, interni al procedimento finalizzato all'emanazione di provvedimenti legislativi o amministrativi.

Tuttavia negli ultimi anni si registrano anche intese di questa tipologia a carattere *endoprocedimentale*, ovvero fattispecie nelle quali il legislatore statale ha subordinato al raggiungimento di queste intese l'emanazione del provvedimento normativo definitivo.

Al riguardo può citarsi l'articolo 1, c. 18, d.l. n. 194/2009 che ha sancito che, nelle more della scadenza del regime transitorio in proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico- ricreative, la revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di siffatti beni demaniali, si debba realizzare “quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, c. 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131”<sup>431</sup>.

In tale contesto si inserisce anche l'intesa prevista dall'articolo 5 della legge n. 38/2010 in tema di “definizione dei requisiti minimi e delle modalità organizzative necessarie per l'accreditamento delle strutture di assistenza ai malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e della terapia del dolore”, poi effettivamente stipulata in Conferenza Stato-regioni in data 25 luglio 2012 (in Rep. atti n. 151/CSR).

In considerazione dell'impossibilità di deliberare in via sostitutiva per il Governo, in mancanza di diversi strumenti volti al superamento della fase di stallo tra Stato e regioni, la previsione di queste intese *endoprocedimentali* potrebbe bloccare l'*iter* di approvazione del provvedimento amministrativo o legislativo definitivo.

Anche per questa ragione, in alcuni casi la postulata previsione di intese endoprocedimentali di tal genere è stata superata mediante una prassi<sup>432</sup> di dubbia compatibilità costituzionale soprattutto ove incida su materie di competenza ripartita<sup>433</sup>; il Governo ha infatti eluso la disposizione statale, che imponeva la

---

<sup>431</sup> I criteri poi individuati dalla Conferenza nella citata intesa forte sono stati estesi dall'art. 3, c. 8, lett. b), del d.l. n. 70/2011 (come convertito in legge n. 106/2011) anche al procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime per le strutture portuali di cui all'art. 2, c. I, lett. a) e lett. b), del d.p.r. del 2 dicembre 1997, n. 509.

<sup>432</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pag. 41 e ss..

<sup>433</sup> Sul punto, con osservazioni critiche, A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nonché S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., *passim*, G. SERGES, *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione*

forma dell'intesa forte, attraverso una delega legislativa determinante la possibilità per il Governo di raggiungere nel decreto delegato la previa intesa con la Conferenza ai sensi della complessiva disciplina di cui all'art 3 del d.lgs., che al suo interno prevede la possibilità di deliberare unilateralmente in caso di urgenza o di mancata stipula dell'intesa nei termini<sup>434</sup>.

Nella maggior parte delle ipotesi, dunque, queste intese sono più il frutto della volontà delle parti di utilizzare discrezionalmente il modello per realizzare le finalità indicate, che della scelta contenuta in una previsione legislativa.

Questo fenomeno, inoltre, sembra in forte crescita se consideriamo che solo nel biennio 2010-2011 si registrano circa 20 intese di questa tipologia, discrezionalmente stipulate dalle parti, che incidono su diversi ambiti materiali e, in prevalenza, ad essere interessata da queste previsioni è stata la materia di potestà ripartita della "tutela della salute", mentre risulta comunque frequente lo strumento dell'intesa anche in materia "europea".

Tra queste fattispecie è possibile ricordare l'intesa riguardante il "piano nazionale per la prevenzione per gli anni 2010-2012"<sup>435</sup> e quella inerente la formazione delle linee guida per il "fascicolo sanitario elettronico di cui alla seduta del 10 febbraio 2011; da segnalare anche l'intesa raggiunta in data 16 dicembre 2010 sul d.p.c.m. del 23 dicembre 2010 che modifica le modalità di applicazione della comunicazione resa dalla Commissione europea in tema di "aiuti di Stato e finanziamento delle imprese nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria", nonché anche l'intesa sulla "strategia nazionale per la biodiversità", predisposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in applicazione della Convenzione di Rio sulla diversità biologica<sup>436</sup> (in Rep. atti n. 181/CSR).

Anche nel recente anno 2012 si riscontrano circa sei fattispecie di intese, ex art. 8, c. VI, legge n. 131 del 2003, ancora una volta prevalentemente raggiunte in materia di "tutela della salute"; tra queste è possibile citare l'intesa sulle "linee guida per la dematerializzazione della documentazione clinica in diagnostica per immagini" (in Rep. atti n. 81/CSR), l'intesa sul Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale 2012-2014 (in Rep. atti n. 54/CSR), l'intesa concernente proroga delle attività della Rete nazionale per la gestione della sindrome da insufficienza respiratoria (in Rep. Atti n. 150/CSR).

Importante, poi, anche ricordare altre fattispecie di intese raggiunte, sempre nel 2012, in altri ambiti materiali, in particolare l'una, finalizzata a

---

concorrente, in *Le Regioni*, 2006, p. 83 e ss. e S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 486 e ss..

<sup>434</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 122 e ss..

<sup>435</sup> Poi modificata con intesa raggiunta nella seduta del 7 ottobre 2010 (in Rep. atti n. 166/CSR).

<sup>436</sup> Convenzione ratificata dall'Italia con la legge 14 febbraio 1994, n. 124.

“definire procedure uniformi su tutto il territorio nazionale per migliorare i controlli ufficiali negli stabilimenti di carne, latte e prodotti derivati” (in Rep. Atti n. 117/CSR) e l’altra, in tema di “ammortizzatori sociali in deroga per l’anno 2013” (in Rep. atti n. 224/CSR).

Le citate fattispecie, oltretutto in base alla “materia” sulle quali incidono, possono inoltre essere distinte in relazione alla finalità per la quale sono stipulate, atteso che la legge n. 131/2003 pone una tripartizione degli scopi assumendo l’utilizzabilità delle intese per favorire “l’armonizzazione delle legislazioni statali e regionali”, per il “raggiungimento di posizioni comuni” o il “conseguimento di obiettivi unitari”.

La possibilità che per mezzo di un’intesa forte possa realizzarsi la finalità di armonizzare le rispettive legislazioni<sup>437</sup> si espone alle medesime perplessità delle intese deboli di carattere legislativo, in quanto si tratta di provvedimenti che impegnano gli esecutivi per un’attività che dovrebbe essere svolta a livello legislativo, determinando dunque “un primo iato tra i diversi livelli, esecutivo e legislativo”<sup>438</sup>.

Diverso è invece il valore delle intese finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni o posizioni unitarie che sembrano entrambe disegnare uno strumento idoneo a favorire la creazione di azioni condivise, nonostante la non felice formulazione che ha determinato, in via di prassi, una difficoltà a distinguere le due fattispecie<sup>439</sup>.

In realtà sembrerebbe possibile differenziare le due previsioni a seconda che la volontà dei due soggetti dia luogo ad un’unica condotta, in cui si sostanzia il raggiungimento di una “posizione unitaria”, dal caso in cui l’intesa produca comportamenti distinti, anche se collegati, come tali finalizzati al raggiungimento di obiettivi comuni<sup>440</sup>.

In una differente prospettiva, si è invece sottolineato che la richiesta di espressione di una posizione unitaria riguardi un comportamento dei soggetti rivolto verso l’esterno quando, invece, l’obiettivo comune riguarderebbe impegni incidenti sui comportamenti di Stato e regioni e solo indirettamente protesi verso l’esterno<sup>441</sup>.

---

<sup>437</sup> Per R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 42, si tratterebbe di una ipotesi introdotta dal legislatore in linea con l’intesa interistituzionale conclusa in Conferenza Unificata il 20 giugno 2002, con la quale Stato e Regioni si sono impegnate a rispettare la linea di separazione delle rispettive competenze al fine “di prevenire e limitare il contenzioso costituzionale”.

<sup>438</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 41 e ss.; in tal senso vedi anche S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 122.

<sup>439</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 123 e ss..

<sup>440</sup> Così, sempre, S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 122 e ss..

<sup>441</sup> R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 46 e ss..

In ogni modo, l'analisi degli atti di recente approvati, di cui si è data prima una compiuta elencazione, dimostra l'ampiezza di interessi e settori<sup>442</sup> in cui la Conferenza si esprime mediante intese stipulate ai sensi della legge n. 131/2003, e come sia, in linea generale, in forte crescita l'utilizzo di questi strumenti.

In particolare, non sono rari accordi finalizzati alla "armonizzazione" delle rispettive discipline di Stato e regioni (come ad esempio accade con l'intesa sulla "Strategia nazionale per la biodiversità" o con quella recante la disciplina applicativa della comunicazione resa dalla Commissione europea in tema di "aiuti di Stato"); più di frequente, tuttavia, come accade per le ulteriori fattispecie citate, queste intese sono finalizzate ad assicurare una convergenza nelle azioni di Stato e regioni per determinare obiettivi comuni o posizioni unitarie, secondo le due controverse formulazioni linguistiche utilizzate dal legislatore.

### ***3.9. Gli accordi; il Governo come soggetto garante del consenso regionale.***

Si è già visto come gli accordi costituiscano fattispecie consensuali a carattere facoltativo generalizzate solo con l'avvento del d.lgs. n. 281/1997 e come anche la produzione di accordi da parte della Conferenza risulti in crescita da un punto di vista "quantitativo", considerato che nel solo anno 2012 la Conferenza ha stipulato 34 accordi.

La frequenza nella produzione di accordi è dovuta principalmente alla elasticità dei presupposti legali di applicazione del modello; si tratta infatti di uno strumento per mezzo del quale Stato e regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 4, d.lgs. n. 281/1997) possono tendere al coordinamento dell'esercizio di tutte le rispettive competenze amministrative.

Gli accordi nascono, dunque, come strumento per far convergere le azioni amministrative di Stato e regioni, creando un punto di contatto tra i due soggetti; la notevole capacità degli accordi di favorire l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, come introdotti nel modello di cui al d.lgs. n. 281/1997, ha poi influenzato la legislazione successiva, finanche la legge n. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo) che ha introdotto la possibilità per tutte le Pubbliche Amministrazioni di utilizzare l'accordo al fine di "disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune" (art. 15, l. n. 241/1990).

---

<sup>442</sup> R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 47, evidenzia come la varietà di temi affrontati dalle intese forti dimostra come la Conferenza diventi "il luogo del dibattito di scelte che sino a qualche anno fa era difficilmente ipotizzabile esulassero dal mero ambito statale".

L'elevata frequenza nella produzione di accordi tra Stato e regioni a seguito della riforma del Titolo V non è tuttavia solo dovuta alla "duttività" delle condizioni legali di applicazione, quanto anche al nuovo riparto dell'esercizio delle competenze regolamentari<sup>443</sup>, atteso che l'articolo 117, comma 6, della Costituzione attribuisce ora questa funzione allo Stato per le sole materie di competenza legislativa esclusiva statale, lasciando dunque il potere regolamentare alla regioni in tutti i restanti ambiti materiali di potestà legislativa ripartita o residuale delle regioni.

Dopo il 2001 il Governo si è quindi visto sottrarre la funzione regolamentare, ad esclusione che per le materie di sua esclusiva competenza, talché la stipulazione di un accordo in Conferenza è divenuto uno dei pochi strumenti mediante i quali lo Stato, con il consenso unanime delle regioni, ha potuto continuare ad inserirsi in diversi ambiti materiali, al fine di assicurare una continuità all'esercizio della potestà regolamentare, nel senso di garantire un coordinamento con le regioni nella definizione delle linee attuative.

Anche la prassi conferma peraltro come la maggioranza degli accordi stipulati ha riguardato la disciplina di materie di competenza legislativa ripartita per le quali la Costituzione attribuisce ora la competenza regolamentare alle regioni. Può dar riprova di quanto asserito l'esame degli accordi più rilevanti di recente stipulati:

- sulla ripartizione tra le regioni della riduzione delle somme trasferite dallo Stato in attuazione del "patto di stabilità interno" ai sensi dell'art. 16, c. II, del d.l. n. 95/2012;
- sulla proposta del Ministero della salute di ripartizione alle Regioni, per l'anno 2012, dei fondi per finanziare le attività dei Centri di riferimento interregionali per i trapianti (ai sensi dell'art. 2-ter, c.3, del d.l. n. 81/2004, convertito in legge n. 138/2004);
- sulle linee guida concernenti i "criteri per la predisposizione dei piani di autocontrollo per l'identificazione e la gestione dei pericoli negli stabilimenti che trattano alimenti di origine animale", in attuazione del regolamento n. 853/2004CE;
- sullo schema di decreto del Ministro della salute relativo al "programma annuale per l'autosufficienza nazionale del sangue e dei suoi prodotti per l'anno 2012";
- sul documento finalizzato alla "corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome";
- sulle linee guida inerenti le "modalità per la richiesta di tessuto osseo da parte degli utilizzatori";

---

<sup>443</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 30 e ss..

- per la definizione delle modalità di erogazione di prestazioni di assistenza sanitaria da parte dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro;
- sui "requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle strutture sanitarie autorizzate di cui alla legge 19 febbraio 2004, n. 40 per la qualità e la sicurezza nella donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di cellule umane";
- sul documento concernente la determinazione del fabbisogno di medici specialisti da formare nelle scuole di specializzazione e la ripartizione dei contratti di formazione specialistica a carico dello Stato per l'anno accademico 2011/2012;
- per la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale;
- sul documento concernente la diffusione nelle scuole, di ogni ordine e grado, "dei progetti e delle azioni di innovazione didattica";
- sugli "indirizzi di Gestione Forestale per i siti della rete Natura 2000";
- sullo schema dell'atto non regolamentare proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, in applicazione di quanto previsto dall'art. 34, c. 2 e 37, c. 2 del d.lgs. n. 8/2008, disciplina la durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro, nonché le modalità di formazione del datore di lavoro che voglia svolgere in modo diretto i compiti di prevenzione e protezione dai rischi per i lavoratori stessi.

Questa elencazione dimostra l'eterogeneità degli ambiti e degli interessi oggetto della produzione di accordi, che riguardano, tuttavia, in prevalenza la costituzione di azioni amministrative comuni in materie di potestà ripartita; la prassi conferma quindi l'utilizzo degli accordi per assicurare convergenza all'esercizio del potere regolamentare in settori nei quali lo Stato ha perso la sua competenza.

Varie sono infatti le materie di competenza concorrente interessate dalla produzione di accordi, tra cui si segnalano la "tutela della salute", "l'istruzione", la "tutela e sicurezza del lavoro", nonché determinati profili in materia di "professioni", mentre si riscontra anche una fattispecie nella quale per mezzo di un accordo si è inteso recepire un regolamento europeo (n. 853/2004CE) inerente, come si è visto, i criteri per la predisposizione dei piani di autocontrollo



per l'identificazione e la gestione dei pericoli negli stabilimenti che trattano alimenti di origine animale.

La prassi evidenzia anche come sia stato recepito in un accordo un provvedimento espressione del potere di "cogestione diretta" attribuito alla Conferenza in tema di "patto di stabilità interno", in particolare relativo alla ripartizione della riduzione delle risorse trasferite dallo Stato<sup>444</sup>.

In casi siffatti, in cui lo Stato non ha nessun interesse alla contrattazione sul contenuto del provvedimento, non evincendosi nessuna finalità di condivisione delle azioni amministrative di Stato e regioni, sembra mutare il ruolo dello Stato; l'esecutivo statale interviene infatti in Conferenza più in funzione di soggetto garante della corretta deliberazione della Conferenza, che al fine di negoziare con le regioni il contenuto del provvedimento<sup>445</sup>.

Inoltre, ferma la discrezionalità delle parti al fine di addivenire alla stipulazione di un accordo, si registrano comunque anche previsioni legislative che richiedono al Governo di concordare in Conferenza le modalità di attuazione prima di approvare atti di carattere normativo, in specie decreti legislativi o decreti ministeriali.

Dall'elencazione prima effettuata si nota infatti come alcuni accordi siano stati raggiunti in forza di una previsione del legislatore statale (in materia di tutela e sicurezza del lavoro" in attuazione degli art. 34, c. 2 e 37, c. 2 del d.lgs. n. 8/2008 e in tema di ripartizione dei fondi a strutture ospedaliere ai sensi dell'art. 2-ter, c.3, del d.l. n. 81/2004) che ha inserito l'accordo nel procedimento di formazione di atti di carattere normativo.

In definitiva, la prassi dimostra il miglioramento anche "qualitativo" della produzione delle fattispecie negoziate, a riprova della postulata duttilità di siffatti strumenti, che allargano sempre di più il proprio raggio d'azione.

Infine, resta da segnalare la problematica del "seguito" degli accordi. Secondo una prima prospettiva, trattandosi di provvedimenti amministrativi a carattere puntuale, essi sono suscettibili di incidere nella sfera giuridica di soggetti terzi, talché in qualche evenienza se n'è anche ammessa l'impugnabilità diretta innanzi al giudice amministrativo ove l'accordo introduca prescrizioni immediatamente lesive per la posizione soggettiva differenziata e qualificata del destinatario del provvedimento<sup>446</sup>.

---

<sup>444</sup> I criteri di ripartizione della decurtazione delle somme sono stati infatti definiti concretamente dalla Conferenza e trasfusi in un accordo sancito nella seduta del 3 agosto 2012 (in Rep. atti n. 167/CSR); successivamente l'accordo è stato recepito in uno schema di decreto ministeriale, come prescrive la normativa in questione (art. 16, d.l. n. 95/2012) sul quale si è peraltro nuovamente espressa la Conferenza con parere reso nella seduta del 22 novembre 2012 (in Rep. atti n. 216/CSR).

<sup>445</sup> Cfr., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 36 e p. 49, che segnala come il ruolo dello Stato di garante solo formale di accordi raggiunti tra le regioni sia visibile anche in relazione ad alcune fattispecie di intese "forti".

<sup>446</sup> Sul punto, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 38 e ss..

Inoltre, considerata l'incidenza degli accordi in materie di potestà prevalentemente regionale, è rimessa alle regioni stesse la concreta attuazione della disciplina contenuta nell'accordo, sicché si conferma come il ruolo dello Stato sia volto ad assicurare una convergenza delle future azioni amministrative la cui concretizzazione resta di competenza regionale; da tale punto di vista, non sembra necessaria neppure alcuna ulteriore attività deliberativa da parte delle regioni affinché l'accordo produca i suindicati effetti, anche nei confronti di soggetti terzi.

A quanti, infatti, ritengono la necessità che l'accordo debba essere recepito in un successivo provvedimento amministrativo regionale, può infatti replicarsi come sia l'art. 4, c. II, del d.lgs. n. 281/1997, ad escludere siffatta eventualità nel momento in cui prevede che "gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano"<sup>447</sup>.

Infine, resta da valutare se l'accordo abbia carattere vincolante o meno sulla successiva attività normativa e, quindi, se la legge eventualmente prescrittiva di norme incompatibili con il contenuto dell'accordo stipulato sia sindacabile dalla Corte costituzionale sotto il profilo della violazione del canone cooperativo.

Sul punto la Corte aveva sempre sancito la valenza solo politica dell'accordo, il quale costituirebbe infatti "una manifestazione politica d'intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità delle disposizioni impugnate"<sup>448</sup>.

Tuttavia, di recente, la stessa Corte costituzionale in un giudizio su un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Lombardia nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>449</sup>, sembra porre le basi per una diversa efficacia degli accordi, nel momento in cui ha determinato che "il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tenere fede ad un impegno assunto".

Precisa ancora la Corte che "la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-

---

<sup>447</sup> Così anche R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 37 e ss.. Sul punto vedi anche la posizione del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 25 del 5 gennaio 2001 che in questa decisione avente ad oggetto gli accordi di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990, conferma la non necessità di un atto amministrativo di recepimento dell'accordo, sulla base di principi estensibili anche agli accordi in Conferenza Stato-regioni.

<sup>448</sup> Corte costituzionale, sent. n. 437 del 2001; sottolinea in questa pronuncia la Corte come il principio di leale collaborazione non possa essere dilatato "fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi".

<sup>449</sup> Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2006.

regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi”.

## **CAPITOLO IV – Leale collaborazione e sistema delle Conferenze nella recente giurisprudenza costituzionale.**

SOMMARIO: 4.1. Principio cooperativo e Conferenza Stato-regioni: una preliminare visione d'insieme. – 4.2. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra leale collaborazione e sistema delle Conferenze. – 4.3. Il principio cooperativo nel riparto costituzionale delle competenze. – 4.3.1. In particolare, la giurisprudenza della Corte sugli “ambiti normativi compenetrati”. – 4.3.2. Sul principio cooperativo nelle materie “trasversali”. – 4.3.3. La “chiamata in sussidiarietà”: intese forti e intese deboli. – 4.4. Un caso particolare: la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. – 4.5. Alcune brevi considerazioni conclusive. – 4.6. Le ricadute della giurisprudenza costituzionale sul sistema delle Conferenze.

### ***4.1. Principio cooperativo e Conferenza Stato-regioni: una preliminare visione d'insieme.***

La recente giurisprudenza costituzionale ha continuato ad influenzare il dibattito sulla cooperazione con importanti pronunce nelle quali peraltro ha spesso operato in linea di continuità con i precedenti canoni interpretativi.

Un primo elemento che rimane stabile nelle interpretazioni della Corte riguarda la natura costituzionale del principio cooperativo; se nella giurisprudenza del primo regionalismo, tuttavia, l'aggancio costituzionale del canone era variabilmente individuato in diverse disposizioni, e per lo più imposto modo “apodittico” e “didascalico”, ora trova definitiva consacrazione nelle interpretazioni dei Giudici essendo ricollegato, tanto in modo espresso nell'articolo 120, c. II, della Costituzione, quanto implicitamente nei principi di unità e decentramento insiti nell'articolo 5 della Costituzione e nel canone di sussidiarietà (art. 118, Cost.).

I Giudici costituzionali non sembrano quindi porre più dubbi sulla natura costituzionale del principio cooperativo, come anche sulla sua portata applicativa, che non viene infatti limitata alla singola fattispecie che la prevede esplicitamente (relativa all'esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120, c. II, Cost.), come confermano le più recenti decisioni nelle quali il canone viene sovente invocato come parametro di legittimità delle leggi nel contenzioso tra Stato e regioni.

Quest'ultima considerazione dimostra anche come il principio cooperativo continui ad operare principalmente sul piano del riparto delle competenze legislative di Stato e regioni; se nell'ottica dei Giudici costituzionali, infatti, la cooperazione, in quanto espressione del contemperamento tra le esigenze di unità

e di decentramento ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione, avrebbe dovuto governare il complessivo assetto delle relazioni tra i soggetti della Repubblica, tuttavia il canone continua anche nel nuovo Titolo V a trovare il proprio terreno elettivo sul piano del riparto delle attribuzioni legislative ed amministrative tra Stato e regioni.

In particolare, nella giurisprudenza recente la leale collaborazione è sistematicamente richiamata ancora a compensazione delle frequenti perdite di attribuzioni del legislatore regionale che deviano il rigido modello costituzionale di riparto delle competenze per favorire una ricentralizzazione di diverse funzioni; in assenza di clausole “flessibili”, infatti, le procedure cooperative sono elevate dalla Corte a requisito che legittima gli interventi statali unificanti sul piano delle discipline amministrative e legislative.

Anche in questo schema di giudizio, dunque, emerge una linea di continuità nella giurisprudenza costituzionale; nell'esperienza del primo regionalismo, infatti, nonostante le intenzioni iniziali della Corte, per le quali la cooperazione avrebbe dovuto fungere da elemento di apertura della competenza generale dello Stato in favore delle regioni, la leale collaborazione ha svolto, come accade tuttora, una funzione di compensazione della “supremazia statale”<sup>450</sup>, più che di apertura delle competenze statali al coinvolgimento regionale.

Un terzo elemento di continuità nella giurisprudenza della Corte è costituito dalle modalità di concretizzazione dei modelli di attuazione del canone cooperativo.

In assenza di forme di coinvolgimento delle autonomie nelle istituzioni statali titolari della funzione legislativa, la cooperazione continua infatti a poggiare sui modelli decisionali attivabili nelle tre Conferenze e, da tale punto di vista, si assiste ad una giurisprudenza che affina la propria impostazione sullo strumento dell'intesa, cercando di precisare i confini differenziali degli accordi rispetto a fattispecie consultive o ad altre forme di negoziazione debole.

La recente giurisprudenza costituzionale, anche a causa della sistematicità della richiesta di moduli negoziali in diversi procedimenti decisionali, rafforza, quindi, l'attività di concertazione che si sviluppa all'interno del sistema delle Conferenze, rendendo le Conferenze le sedi privilegiate per assicurare il raccordo delle decisioni di Stato e regioni; inoltre, la funzione “compensativa” della

---

<sup>450</sup> Si è visto che nel primo regionalismo si era cercato di giustificare il ruolo della cooperazione per favorire l'apertura delle competenze statali all'intervento regionale, quando invece nella giurisprudenza della Corte il principio è stato interpretato a discapito delle stesse Regioni; da questo punto di vista si assiste ad una sorta di continuità nell'utilizzo del principio nella giurisprudenza della Corte tra primo e secondo regionalismo. Sul punto, vedi, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 111, il quale evidenzia come il principio di leale collaborazione “sia stato adoperato dalla Corte secondo sulla base degli stessi schemi logici già collaudati nel primo regionalismo”.

collaborazione che emerge in questa giurisprudenza costituzionale, nel momento in cui si occupa del sistema di riparto delle competenze, eleva gli strumenti negoziati in Conferenza a requisito che legittima i meccanismi che consentono di deviare il modello di riparto delle funzioni rispetto a quello imposto direttamente dalla Costituzione.

In conclusione, è possibile sostenere come la giurisprudenza abbia sostanzialmente continuato ad utilizzare gli stessi schemi di giudizio ampiamente collaudati nell'esperienza del primo regionalismo in uno scenario costituzionale molto diverso, in cui le novità del Titolo V avrebbero necessitato una diversa riflessione sul canone della collaborazione; del resto, i procedimenti concertati continuano ad essere attivati in una sede di raccordo, la Conferenza Stato-regioni, la cui struttura e i cui poteri, soprattutto sul piano normativo, erano stati pensati per il precedente assetto dei rapporti tra Stato e regioni, in cui allo Stato era riservata la competenza generale e in cui la legislazione regionale era chiamata a rispettare il parametro espresso dell'interesse nazionale.

Per questi motivi, si procederà ad approfondire le interpretazioni della Corte sul principio cooperativo per valutare se la composizione, la collocazione istituzionale delle Conferenze, nonché i modelli di espressione del consenso tipizzati, anche alla luce delle prassi analizzate, possano adattarsi agli schemi di giudizio della giurisprudenza costituzionale sul modo di operare della leale collaborazione.

#### ***4.2. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra leale collaborazione e sistema delle Conferenze.***

La Corte costituzionale ha raramente preso posizione sul citato dibattito esistente circa la natura giuridica delle Conferenze, legislativa o “paracostituzionale”, dimostrando prevalentemente il suo interesse per le modalità di formazione e raggiungimento del consenso tra Stato e regioni.

Anche negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del Titolo V, nelle sporadiche pronunce in cui la Corte si è pronunciata sull'inquadramento dogmatico della Conferenza Stato-regioni, questa si è peraltro spesso limitata a ribadire il suo consolidato punto di vista in forza del quale si ritiene che le Conferenze costituiscano un organo della Comunità nazionale<sup>451</sup>, il cui coinvolgimento nel procedimento di concretizzazione del canone cooperativo deve ritenersi sempre una “scelta discrezionale del legislatore statale”<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Corte costituzionale, sent. n. 116 del 1994, cit., p. 992 e ss.

<sup>452</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2005 e sent. n. 272 del 2005.

Il disinteresse mostrato dalla giurisprudenza, almeno nel periodo immediatamente seguente alla riforma del Titolo V, sul collegamento tra cooperazione e sistema delle Conferenze – che comprova peraltro una visione unilaterale dei meccanismi negoziati in forza della quale si ritiene di competenza della legislazione statale l'individuazione delle forme di concretizzazione del principio – si lega a quella linea di pensiero che assume la temporaneità e la precarietà della cooperazione fondata sul sistema delle Conferenze.

Emblematica è al riguardo una pronuncia in cui la Corte, richiamando alcuni propri precedenti giurisprudenziali, ha precisato come il richiamo alla concertazione in Conferenza si legittimi “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001”<sup>453</sup>.

Con questo inciso la Corte rimarca come il sistema delle Conferenze non possa aspirare a sostituirsi definitivamente a forme di raccordo garanti dell'inserimento delle autonomie territoriali nel circuito parlamentare e come l'attuale struttura costituzionale non possa fare a meno della partecipazione regionale sul piano del procedimento di formazione delle leggi nazionali.

La Corte è infatti consapevole del fatto che la leale collaborazione opera nelle sue interpretazioni come requisito che legittima la deroga al riparto delle competenze legislative, allorché la Conferenza è un organismo creato per soddisfare la diversa esigenza di permettere una partecipazione degli esecutivi regionali alla funzione di indirizzo politico e alla concretizzazione sul piano amministrativo di scelte condivise di Stato e regioni; la Corte, in questa decisione, dimostra quindi di aver acquisito contezza dei meccanismi propri degli Stati federali, nei quali può legittimarsi l'alterazione del sistema di riparto delle funzioni legislative solo in presenza di meccanismi compensativi di pari grado rispetto alle attribuzioni sottratte<sup>454</sup>.

Ciò nondimeno, nella medesima pronuncia la Corte ha comunque ribadito che in assenza di forme di collegamento diverse, e nell'auspicio che almeno sia data attuazione a quanto previsto dal più volte citato articolo 11, della legge costituzionale n. 3/2001, la Conferenza costituisca 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”.

Questa decisione inaugura una successiva giurisprudenza che rafforza l'idea della centralità della cooperazione fondata su questi organismi di raccordo; inoltre, da tale punto di vista, il nuovo interesse della Corte per la definizione del legame tra cooperazione e Conferenze rappresenta un primo schema di giudizio

---

<sup>453</sup> Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004, sent. n. 432 del 2004 e sent. n. 401 del 2007.

<sup>454</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 187 e ss..

che si pone in antitesi rispetto alle interpretazioni precedenti nelle quali la Corte aveva sempre asserito la piena discrezionalità del legislatore statale circa l'individuazione delle modalità di raggiungimento del consenso.

Infatti, la Corte ha più volte precisato come “una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione sia attualmente il sistema delle Conferenze Stato, Regioni ed autonomie locali”<sup>455</sup>. Ancora, in una recentissima decisione, la Corte ha ribadito come la “principale modalità attraverso cui le Regioni concorrono alla determinazione del contenuto di atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze”<sup>456</sup>.

In conclusione, dalle citate pronunce si evince come, nonostante la consapevolezza della Corte circa la precarietà della soluzione della cooperazione in Conferenza, il sistema delle Conferenze abbia assunto un ruolo centrale per il funzionamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, divenendo progressivamente nella giurisprudenza costituzionale il principale strumento di collaborazione nei rapporti intersoggettivi.

#### ***4.3. Il principio cooperativo nel riparto costituzionale delle competenze.***

Come si è ampiamente anticipato, il principio cooperativo trova diverse e numerose applicazioni pratiche nella giurisprudenza costituzionale; sin dalla nota sentenza n. 177 del 1988, la cooperazione è stata infatti interpretata come canone volto a regolare tutti i rapporti tra i diversi livelli di governo che non siano diversamente ascrivibili all'opposta e antitetica regola della separazione delle competenze.

Anche le più recenti pronunce della Corte, in continuità con gli schemi di giudizio del primo regionalismo, confermano la varietà di applicazioni del principio cooperativo “ricomprensivo ogni fase del complessivo sviluppo dei rapporti tra lo Stato e la regione”<sup>457</sup>, e comunque “estendibile a tutti i livelli di governo”<sup>458</sup>; il canone, ad esempio, si eleva a modulo procedimentale che fonda obblighi di concertazione nell'azione amministrativa dei diversi soggetti, ovvero che impone oneri di conformazione a carico della complessiva organizzazione amministrativa per rendere possibile la cooperazione sul piano del funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Invero, nonostante l'ampiezza della portata applicativa della cooperazione, come si è anticipato, nella maggior parte delle recenti pronunce il principio di

---

<sup>455</sup> *Ex Multis*, Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2006 e sent. n. 51 del 2008.

<sup>456</sup> Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2011.

<sup>457</sup> Così Corte costituzionale, sent. nn. 168 e 329 del 2003, nonché sent. n. 27 del 2004.

<sup>458</sup> Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2003.



leale collaborazione continua ad operare sul piano del riparto delle competenze legislative e amministrative.

Infatti, in continuità con la giurisprudenza costituzionale del primo regionalismo, nonostante le modifiche apportate dal nuovo Titolo V facessero presagire un diverso ruolo della cooperazione, il canone è spesso richiamato per conferire legittimità ad una serie di strumenti di conio pretorio utilizzati dalla Corte per superare la rigidità del riparto delle competenze fondato sull'elencazione per blocchi di materie, che denotano nella cooperazione una costante principale funzione compensativa della "supremazia statale".

Inoltre, l'utilizzo di questo schema di giudizio assume nella recente giurisprudenza carattere quasi sistematico, assistendosi, infatti, ad una crescita esponenziale, nel contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, del richiamo al canone della cooperazione a sostegno della violazione dei criteri di riparto delle competenze; in particolare, nel periodo relativo agli anni 2006-2010, il principio di leale collaborazione è stato invocato 38 volte dallo Stato (con 15 pronunce di accoglimento) e ben 154 volte dalle regioni (con 51 pronunce favorevoli)<sup>459</sup>, mentre nell'anno 2011 il parametro è stato invocato 6 volte dallo Stato e ben 25 volte dalle regioni<sup>460</sup> e, infine, nell'anno 2012 si assiste a circa 50 pronunce della Corte in materia di leale collaborazione.

L'analisi di questi giudizi comprova anche l'eterogeneità dei settori normativi interessati dal richiamo alla leale collaborazione; in particolare, oltre alle materie di competenza statale esclusiva di carattere "trasversale" di cui all'articolo 117, c. II, Cost. (tra cui la "tutela dell'ambiente", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la "tutela della concorrenza"), tra le materie di potestà ripartita ai sensi dell'articolo 117, c. III, Cost., possono citarsi i settori *della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la tutela e sicurezza del lavoro, il governo del territorio e la tutela della salute*, mentre tra le competenze residuali della regione ex articolo 117, c. IV, Cost., possono ricordarsi i profili di interesse solo regionale in materia di *istruzione*<sup>461</sup>.

Nonostante la varietà di schemi di giudizio utilizzati dalla Corte a seconda del meccanismo legittimante l'attivazione degli strumenti negoziati, in queste pronunce si nota un preciso filo conduttore nelle interpretazioni dei Giudici, costituito dalla volontà di precisare i requisiti per la giustiziabilità della legge

---

<sup>459</sup> Dati disponibili in "Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all'andamento del contenzioso Stato-regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale", in *Studi e interventi*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>460</sup> Cfr., N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale 2011*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>461</sup> Per S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 8 e ss., il riparto previsto in materia di istruzione "rasenta il paradosso", in quanto si prevedono due distinti piani: un riparto di tipo concorrente, ai sensi dell'art. 117, c. III, Cost., in forza del quale allo Stato spetta la disciplina delle norme generali, dei principi fondamentali e delle regole sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, mentre alle regioni spetterà introdurre la disciplina di dettaglio, e una competenza esclusiva delle regioni ex art. 117, c. IV, Cost., in relazione al titolo sull'istruzione e la formazione professionale.

adottata eventualmente in mancanza dell'attivazione delle forme negoziate nonché, di conseguenza, di determinare le modalità di attivazione e di funzionamento dei meccanismi cooperativi allorché essi operino a deroga del riparto delle competenze.

In relazione al profilo della sindacabilità della legge statale per l'eventuale violazione del canone, la Corte si è interessata del tema soprattutto in riferimento alle leggi statali prescrittive dei soli principi generali nelle materie di potestà ripartita; da tale punto di vista, nonostante il più fermo aggancio costituzionale della cooperazione, la Consulta ha ribadito più volte che la leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale delle leggi, in relazione alle norme nazionali che si siano limitate a dettare i principi fondamentali in una materia rimessa alla competenza concorrente di Stato e regioni.

In queste fattispecie, a detta dei Giudici, infatti “non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta”<sup>462</sup>. Per i Giudici costituzionali, dunque, l'esercizio dell'attività legislativa, “sfugge alle procedure di leale collaborazione”, talché le intese o gli altri strumenti di negazione paritaria, possono rilevare “ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”<sup>463</sup>.

Si tratta di un filone interpretativo che ricollega alla volontà della legge statale la previsione di eventuali forme di cooperazione e che sposta l'ambito di incidenza del principio sulle procedure volte all'approvazione di atti amministrativi.

Questo peculiare schema di giudizio peraltro non riguarda solo il sindacato di tipo formale sulla doverosità dell'attivazione degli strumenti negoziati, quanto anche il profilo “dinamico” della cooperazione, inerente la possibilità di una forma di controllo sulle specifiche forme di traduzione del principio in modelli concreti, in relazione al quale, come si era già anticipato, a detta della Corte, “non si riscontra nel principio di leale collaborazione l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del

---

<sup>462</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 98 e n. 387 del 2007; sent. n. 9, n. 159 e n. 371 del 2008; sent. n. 12, n. 225 e n. 247 del 2009 e di recente sent. nn. 16, 100, 112 e 246 del 2010. Inoltre, si legge in Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2011, con nota di D. CHINNI e A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge. Nota a Corte Cost., sent. 11 marzo 2011, n. 79*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che questa impostazione vale anche per il decreto-legge, fonte la cui adozione è legata al manifestarsi di esigenze di necessità e urgenza.

<sup>463</sup> Si tratta di una massima più volte richiamata in diverse pronunce. Di recente vedi in particolare, Corte costituzionale, sent. n. 278 del 2010, con nota di L. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); vedi anche, *ex multis*, Corte costituzionale, sent. nn. 16, 100, 112, 246 e 326 del 2010, sent. n. 225 del 2009, sent. n. 371 e n. 222 del 2008, sent. n. 401 del 2007 e n. 437 del 2001.

principio stesso”<sup>464</sup>, talché deve essere rimessa “alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che garantiscano il coinvolgimento regionale”<sup>465</sup>.

In queste pronunce la Corte sembra riaffermare la postulata distinzione tra intese legislative e intese costituzionali. Le prime, previste da un fonte di rango primario non possono integrare il parametro di legittimità delle norme sottoposte a giudizio della Corte e, per tale ragione, una eventuale violazione dell’intesa, da un punto di vista formale o sostanziale, non sembra ammettere la giustiziabilità della legge adottata; mentre, le seconde, le intese costituzionali, collegate anche indirettamente ad una disposizione di rango costituzionale, si erigono a fonte interposta integrando il parametro di legittimità della legge emanata. Per questi motivi, secondo la Corte, le intese legislative, ancorché di carattere forte, in quanto introdotte ai sensi della legge n. 131 del 2003, non possono “produrre una vera e propria fonte normativa”<sup>466</sup>.

Una soluzione diversa ha invece adottato la Corte nel caso in cui sia la legge regionale a violare l’onere cooperativo previsto dalla legge statale adottata in materie di potestà ricorrente; infatti, in diverse pronunce relative alla materia di potestà ripartita della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (ex art. 117, c. III, Cost.) la Corte ha dichiarato l’illegittimità di leggi regionali approvate in assenza della preventiva attivazione degli strumenti negoziati richiesti dalla legge statale, così ammettendo la possibilità che l’intesa (o la mancata intesa) potesse integrare il parametro costituzionale, in specie costituito dalla lesione del principio cooperativo<sup>467</sup>.

In queste pronunce la Corte sembra dunque interpretare nuovamente il principio “a senso unico”, attenuando la carica collaborativa della legislazione statale nelle materie di riparto concorrente, ma ritenendo al contrario giustiziabile la legge regionale adottata in violazione dei meccanismi negoziati imposti dalla stessa legge statale prescrittiva dei soli principi fondamentali della materia.

Il percorso logico- argomentativo utilizzato dalla Corte sembra quindi fortemente ambiguo e poco lineare, come attestano peraltro le frequenti oscillazioni interpretative, culminate in una recente pronuncia in materia di “energia nucleare”.

In questa decisione, infatti, la Corte sembra superare la distinzione tra intese legislative e intese costituzionali, almeno per le fattispecie in cui gli strumenti di codecisione siano stati adottati dal legislatore statale in funzione compensativa della perdita di competenza del legislatore costituzionale; a detta

---

<sup>464</sup> Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2006.

<sup>465</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2005 e Corte costituzionale, sent. n. 272 del 2005.

<sup>466</sup> Corte cost., sent. n. 270 del 2005.

<sup>467</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale sent. n. 119 del 2010 e n. 124 del 2010 che hanno giudicato della legittimità di diverse leggi regionali volte a disciplinare il settore della produzioni di energia rinnovabile.

dei Giudici costituzionali, infatti, il mancato coinvolgimento delle regioni per mezzo delle Conferenze, previsto da una normativa di rango legislativo “può comportare un *vulnus* al principio di leale cooperazione”, ove esso incida “su ambiti materiali di cognizione regionale” postulando, quindi, una piena integrazione del parametro di legittimità da parte degli strumenti negoziati<sup>468</sup>.

Queste aperture della Corte si sono registrate poi anche in ambiti materiali diversi da quelli rimessi alla potestà ripartita di Stato e regioni; la Corte, infatti, che aveva spesso escluso la sindacabilità della legge sotto il profilo di una possibile violazione del canone cooperativo nelle fattispecie in cui lo Stato si fosse limitato a esercitare competenze rimesse alla sua potestà legislativa esclusiva, di recente ha ammesso come in casi siffatti non possa escludersi una forma di coinvolgimento delle regioni, in specie consistente nella richiesta del parere della Conferenza Stato-regioni, allorquando le competenze esclusive statali riguardino settori articolati, che lambiscono interessi di cognizione anche regionale<sup>469</sup>, come accade in materia di “istruzione”<sup>470</sup>.

Pertanto, seguendo questa recente impostazione della Corte, il mancato coinvolgimento delle Conferenze, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, anche nelle materie di competenza concorrente o di esclusiva potestà statale, può comportare una lesione del principio costituzionale di leale cooperazione ma solo nei casi in cui la legge statale stessa incida su ambiti materiali di chiara pertinenza regionale.

Inoltre, questo sindacato che la Corte ammette sulla legge statale è di tipo sia formale, in caso di mancata attivazione da parte dello Stato delle prescritte procedure cooperative, volto a sanzionare il comportamento del Governo nel caso in cui non abbia dato avvio all’intesa stabilita dalla legge a patto che anche la controparte abbia mantenuto un comportamento improntato allo spirito cooperativo<sup>471</sup>, sia di tipo sostanziale, sull’individuazione delle modalità di concretizzazione del principio, in riferimento al quale è possibile valutare l’adeguatezza delle forme di coinvolgimento regionale e dell’andamento della negoziazione.

In conclusione, non mancano sentenze favorevoli ai poteri regionali che attenuano l’idea di una interpretazione unilaterale del canone, come confermano peraltro numerose decisioni additive della Corte nelle quali si è imposto l’onere di stipulare un’intesa prima non prevista dalla legislazione statale di riferimento o

---

<sup>468</sup> Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2011.

<sup>469</sup> Corte costituzionale, sent. nn. 15 e 325 del 2010 e sent. n. 153 del 2011.

<sup>470</sup> Corte costituzionale, sent. n. 309 del 2010.

<sup>471</sup> Sul punto, vedi già Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2001 e ord. n. 319 del 2004; vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2004 e sent. n. 339 del 2005, in relazione alla sanzione per il comportamento omissivo del Governo tenuto nella ricerca dell’intesa.

si è rafforzata la carica collaborativa della legge statale mediante l'invito a sostituire il prescritto parere con forme di intesa tra Stato e regioni.<sup>472</sup>

Dopo questi brevi cenni di natura preliminare, che si adattano a tutti gli schemi interpretativi utilizzati dalla Corte, sembra necessario differenziare l'analisi della giurisprudenza costituzionale sul tema della cooperazione; come si è infatti anticipato, la leale collaborazione in relazione al riparto delle competenze legislative opera in riferimento a tre macrosettori costituiti dagli ambiti normativi "interferenti", dalle materie "trasversali" e, infine, dalle fattispecie in cui lo Stato ha esercitato la *chiamata in sussidiarietà*.

Quanto detto trova peraltro conferma in diverse decisioni nelle quali i Giudici costituzionali hanno ribadito che ove non vi sia "concorso di competenze diversamente allocate", né ricorrano i presupposti per la *chiamata in sussidiarietà* non saranno attivabili gli strumenti cooperativi<sup>473</sup>.

#### ***4.3.1. In particolare, la giurisprudenza della Corte sugli "ambiti normativi compenetrati".***

Gli ambiti normativi "interferenti" costituiscono il terreno elettivo della cooperazione, considerato che nel primo regionalismo in queste fattispecie la Corte ha iniziato a maturare l'idea di un possibile esercizio congiunto delle funzioni, talché la riproposizione di questo schema di giudizio a seguito del Titolo V riformato denota una chiara linea di continuità nella giurisprudenza costituzionale.

Nonostante la stabilità del filone interpretativo che lega la cooperazione alle interferenze di funzioni, non può ritenersi affatto scontata la riproposizione di questo schema logico nel nuovo sistema di riparto delle competenze.

Infatti, la funzione compensativa della cooperazione negli ambiti compenetrati ben si adattava al precedente sistema di riparto in cui le enumerate e tassative attribuzioni regionali, dovendo rispettare il limite dell'interesse nazionale, erano strettamente dipendenti dalla legislazione statale, ma ora non sembra invece adeguata alle novità introdotte dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Il legislatore della riforma, per mezzo dell'utilizzo della tecnica enumerativa delle competenze statali e della scomparsa del limite dell'interesse nazionale, ha chiaramente posto la legge regionale al centro del sistema di riparto delle attribuzioni.

---

<sup>472</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 242 e sent. n. 285 del 2005, nonché Corte costituzionale, sent. nn. 165, 201 e 339 del 2007.

<sup>473</sup> Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2011 e sent. n. 207 del 2011.

Per queste ragioni, il nuovo complessivo assetto costituzionale di riparto delle competenze avrebbe necessitato di un diverso approccio interpretativo, scevro dalle logiche precedenti; in particolare, nell'esercizio delle competenze legislative statali e regionali, le eventuali interferenze materiali avrebbero dovuto essere risolte secondo il criterio della "prevalenza o del punto di vista"<sup>474</sup>, e non attraverso quel tradizionale schema di giudizio che vuole assicurare una continua ricentralizzazione delle funzioni sulla base della supremazia statale, compensando le regioni attraverso il richiamo alla cooperazione.

In realtà anche la Corte costituzionale, subito dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V sembrava aver compreso il peso della novità, nel momento in cui stabiliva che "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale"<sup>475</sup>.

Questa prospettiva è stata tuttavia disattesa sin dalle decisioni immediatamente seguenti nelle quali la Corte, in presenza di settori di interferenza, non ha cercato di delimitare i diversi ambiti di competenza, ma ha preferito spesso in modo apodittico affermare l'impossibilità di ravvisare la sicura prevalenza della materia di uno dei due soggetti, contestualmente il più delle volte attribuendo la funzione legislativa allo Stato, subordinando però il suo esercizio all'attivazione di modelli cooperativi<sup>476</sup>.

Anche la giurisprudenza costituzionale più recente si segnala per una sistematica applicazione del principio di leale collaborazione nella maggior parte delle ipotesi di sovrapposizione di più ambiti competenziali in una stessa disciplina normativa. Infatti, sono numerose le decisioni nelle quali la Corte ha affermato che, in presenza di una sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale deve agire in ossequio al principio di leale collaborazione che impone alla legge statale di "predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze"<sup>477</sup>.

Ad esempio, in riferimento all'articolata disciplina normativa in tema di politiche sociali destinate a persone in situazioni di bisogno, in specie in riferimento all'istituzione di un Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui alla

---

<sup>474</sup> Così, S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 56 e ss..

<sup>475</sup> Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002, p. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>476</sup> Tra le tante, vedi Corte costituzionale, sent. n. 308 del 2003 e sent. nn. 50 e 231 del 2005.

<sup>477</sup> Corte costituzionale, sent. n. 278 del 2010 e sent. n. 52 del 2010, sent. nn. 33 e 310 del 2011.

legge 27 dicembre 2006, n. 296, la Corte ha ritenuto che nella stessa fossero compresenti titoli di potestà regionale, relativi all'asserita materia dei *servizi sociali* (art. 117, c. IV, Cost.), sia anche titoli riferiti ad ambiti competenziali di potestà esclusiva statale, in specie relativi all'*ordinamento civile* (art. 117, c. II, lett. *l*, Cost.)<sup>478</sup>.

Un altro caso di concorrenza di competenze<sup>479</sup>, che necessita l'attivazione di procedure concordate, è rinvenibile per la Corte anche nella disciplina in tema di diritti aeroportuali introdotta dal d.l. 30 settembre 2005, n. 203, poi convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248; questa fattispecie, a detta della Corte, non può essere risolta con il criterio della prevalenza in quanto incide su competenze legislative non separabili, sia esclusive dello Stato (relative ancora al settore dell'*ordinamento civile* di cui all'art. 117, c. II, lett. *l*, Cost.), sia su ambiti di competenza concorrente, in specie in materia di *porti e aeroporti civili*, ex art. 117, c. III, Cost.<sup>480</sup>.

Un analogo caso in cui la Corte ha fatto uso della cooperazione nei settori compenetrati è relativo poi alle disposizioni della legge finanziaria 2008 sull'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori; a detta della Corte, questa normativa, oltre a finalità di politica sociale riconducibili all'ambito materiale di spettanza regionale dei "servizi sociali" (art. 117, c. IV, Cost.), lambisce infatti anche la potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, sia in quella dell'ordinamento penale (rispettivamente previste dall'art. 117, c. II, lett. *h*, e lett. *l*, della Costituzione). Per queste ragioni i Giudici costituzionali ritengono necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione, concretizzato nella previsione statale dell'intesa con la Conferenza unificata<sup>481</sup>.

Infine, la Corte ha di recente ravvisato una interferenza di materie in riferimento alla complessa disciplina delle procedure di evidenza pubblica per le concessioni degli impianti per la produzione di energia idroelettrica di cui al d.lgs. n. 79/2009, in cui la materia della "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia" (art. 117, c. III, Cost.) è compenetrata con diversi profili di rilievo in tema di "tutela della concorrenza" (art. 117, c. II, lett. *e*, Cost.).

La Corte ha infatti precisato che, sebbene l'intera disciplina delle procedure di evidenza pubblica relative alla produzione di energia idroelettrica sia riconducibile alla potestà esclusiva dello Stato in materia di *tutela della concorrenza*, tuttavia questa normativa concorre con aspetti rilevanti della materia di competenza concorrente relativa *alla produzione, trasporto e*

---

<sup>478</sup> Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2008.

<sup>479</sup> Questa dicitura a spiegazione dell'interferenza di ambiti materiali di diversa potestà compare in Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2005.

<sup>480</sup> Corte costituzionale, sent. n. 51 del 2008.

<sup>481</sup> Corte costituzionale, sent. n. 168 del 2009.

*distribuzione nazionale dell'energia*, nonché coinvolge anche ulteriori profili, sempre di competenza ripartita, connessi alla “gestione del territorio”<sup>482</sup>; secondo la Corte va quindi riconosciuto “un potere specifico agli organi dello Stato” per assicurare la tutela del principio concorrenziale nel settore economico di riferimento ma, al contempo, va garantita anche la necessità di un coinvolgimento sul piano amministrativo delle regioni. Successivamente la Corte<sup>483</sup> ha anche precisato come al riguardo sia sufficiente la previsione dell'intesa in Conferenza Unificata per garantire il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, ammettendo nuovamente come le regioni non possano, in assenza dell'intesa, stessa intervenire nel settore, così postulando una piena integrabilità del parametro costituzionale da parte degli strumenti negoziati ove previsti dalla disciplina nazionale.

Se in queste decisioni la Corte sembra aver imposto la cooperazione per lo più in modo apodittico, estrapolando comunque titoli competenziali evidentemente spettanti ad entrambi i soggetti, non mancano pronunce in cui la Corte ha invocato il principio cooperativo per favorire la funzione legislativa statale in presenza di una materia di chiara competenza esclusiva regionale.

Ad esempio, secondo la Corte, la competenza regionale in materia di “turismo”, relativa alla disciplina delle autorizzazioni portuali sui beni del demanio marittimo, non esclude che lo Stato possa procedere, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, per dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale, o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali<sup>484</sup>.

Anche in tema di “linee guida” per la definizione delle gare d'appalto per la concessione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (ex art. 195, lett. n, Codice dell'ambiente), nonostante la chiara competenza regionale residuale, ex art. 117, c. IV, Cost., in materia di “servizi pubblici locali”, la Corte ha ravvisato un intreccio di titoli competenziali non risolvibili mediante il criterio della

---

<sup>482</sup> Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2008, che ha ritenuto illegittima la disposizione di cui all'art. 12, c. 2, del d.lgs. 79/1999, nel momento in cui non assicurava adeguate forme di coinvolgimento regionale prevedendo, al contrario, un unilaterale potere governativo (in particolare del Ministero dello sviluppo economico) al fine di determinare i “requisiti organizzativi e finanziari minimi e i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata” concernenti le procedure di gara e finalizzati all'ottenimento delle concessioni in materia di energia idroelettrica. Sulla base di questa pronuncia la citata disciplina è stata modificata con il d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122 del 2010, che ora prevede che questa funzione sia esercitata dallo stesso ministero, ma “previa intesa con la Conferenza Unificata”.

<sup>483</sup> Corte costituzionale, sent. n. 339 del 2011, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 che aveva tentato, in assenza del previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza, di derogare alla normativa statale in materia di determinazione dei requisiti per accedere alla gara.

<sup>484</sup> Corte costituzionale, sent. n. 412 del 2008.



prevalenza; per la Corte è infatti ravvisabile un titolo di intervento statale in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, c. II, lett. s, Cost.), principalmente nella parte in cui le linee guida attuative individuano i “requisiti di ammissione delle imprese e dei relativi capitolati alle gare”. Per questa ragione l’interferenza della competenza statale con la competenza regionale in materia di “servizi pubblici locali”, in armonia con il principio cooperativo, rende compatibile con la Costituzione la normativa statale nel momento in cui stabilisce che la determinazione delle predette linee guida debba avvenire d’intesa con la Conferenza Stato-regioni<sup>485</sup>.

La prospettiva da cui muove la Corte impone che il canone cooperativo debba essere rispettato anche quando sia il legislatore regionale ad adottare normative di sua potestà che invadono titoli competenziali statali.

Può citarsi in riguardo quanto accaduto con due diverse leggi regionali<sup>486</sup> in tema di aspetti formativi dell’apprendistato, fattispecie che a detta della Corte lambisce diversi ambiti materiali di carattere esclusivamente statale (*ordinamento civile*), concorrente (*la tutela e sicurezza del lavoro*) nonché, infine, materie, quali la *formazione professionale extra- aziendale*, rimesse alla potestà regionale residuale ex art. 117, c. IV, Cost.; in questi casi, sancisce la Corte, è costituzionalmente illegittima quella legge che dispone che la Regione possa provvedere unilateralmente a regolare la materia anziché coinvolgere il Governo per mezzo dello strumento dell’intesa nella decisione dei profili formativi dell’apprendistato<sup>487</sup>.

Tuttavia, a detta della Corte, in conformità al principio di leale collaborazione, come le Regioni non possono nell’esercizio delle proprie competenze svuotare di contenuto la competenza statale, anche quest’ultima deve tener conto delle interferenze di funzioni, non potendo estromettere del tutto le regioni stesse dalla disciplina della materia<sup>488</sup>. Pertanto, come le regioni non possono legiferare unilateralmente sui profili formativi dell’apprendistato, anche lo Stato non possiede la facoltà esclusiva di identificare il discrimine tra la disciplina della formazione aziendale, di sua competenza, e la citata formazione professionale extra aziendale, di cognizione delle Regioni.

In riguardo, invece, alle modalità di traduzione del principio cooperativo in specifici modelli decisionali, seguendo un’impostazione già ampiamente consolidata<sup>489</sup>, la Corte ha di regola richiesto la stipulazione dell’intesa o l’espressione del parere in Conferenza Stato-regioni, a seconda che l’interferenza

---

<sup>485</sup> Corte costituzionale, sent. n. 249 del 2009.

<sup>486</sup> Vedi la legge regionale della Regione Toscana n. 32 del 2002 e legge regionale Abruzzo n. 30 del 2009.

<sup>487</sup> Corte costituzionale, sent. n. 309 del 2010 e sent. n. 334 del 2010.

<sup>488</sup> Corte costituzionale, sent. n. 176 del 2010 e sent. n. 134 del 2010.

<sup>489</sup> V. TAMBURRINI, *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009*, cit., p. 537 e ss..

lambisca ambiti materiali rimessi rispettivamente alla competenza residuale delle regioni o si tratti di materie di potestà concorrente.

Come esempio della prima fattispecie può citarsi una decisione avente ad oggetto l'impugnativa dell'art. 76, c. 6- *bis*, del d.l. n. 112/2008 che individua i criteri di riduzione del finanziamento delle comunità montane, in cui la Corte ha ravvisato una compenetrazione di ambiti materiali che ingloba anche la riconosciuta potestà residuale regionale in tema di disciplina delle comunità montane stesse<sup>490</sup>; la citata disposizione è stata, dunque, dichiarata illegittima in quanto si rende "necessario il pieno coinvolgimento delle Regioni nelle forme dell'intesa" in luogo del parere, al fine di individuare i criteri da adottare per la realizzazione della riduzione del fondo da destinare alle comunità montane, esistendo "una connessione indissolubile tra i problemi del finanziamento e i problemi della stessa esistenza ed articolazione delle comunità montane"<sup>491</sup>.

Al contrario, ove l'interferenza delle materie riguardi, oltreché l'interesse statale, anche ambiti rimessi alla competenza concorrente, la Corte si è spesso accontentata del parere in luogo dell'intesa; al riguardo, nella sentenza n. 15 del 2010, sull'impugnativa dell'art. 38 dello stesso d.l. n. 112/2008 che, in materia di infrastrutture, individua le condizioni per la concessione di agevolazioni per gli investimenti aventi lo scopo di rafforzare la struttura produttiva italiana, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione del principio di leale collaborazione avendo il governo acquisito il previo parere degli enti interessati.

Pertanto, in relazione ai modelli decisionali, la Corte sembra affermare una variabilità degli strumenti negoziati a seconda del grado e della forza di penetrazione della disciplina statale nei campi riservati alle regioni<sup>492</sup>; il livello della collaborazione, dunque, risulta crescente al crescere dell'invasione che gli interessi regionali subiscono ad opera della normativa nazionale.

Dalle citate pronunce si evince sia la frequenza sistematica nell'utilizzo di questo schema di giudizio, prevalentemente a giustificazione di un rafforzamento delle competenze statali, sia anche la varietà degli ambiti materiali interessati da questa giurisprudenza<sup>493</sup>.

Inoltre, le recenti decisioni analizzate dimostrano come negli ambiti materiali interferenti la Corte non sia stata mossa dall'intento di ricercare un titolo di legittimazione per la normativa statale, come aveva fatto presagire la

---

<sup>490</sup> In relazione a questo profilo, vedi Corte costituzionale, sent. n. 229 del 2001, sent. n. 237 del 2009 e di recente anche sent. nn. 27 e 326 del 2010.

<sup>491</sup> Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2010.

<sup>492</sup> Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 234 e ss..

<sup>493</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 115 e ss., evidenzia come la Corte abbia ingiustificatamente allargato le maglie dell'istituto, anche per materie connesse "ad una sorta di zona grigia, dove le attribuzioni dei due enti sarebbero di difficile distinzione". In tali casi la Corte "invece di adoperare il criterio della prevalenza, ha finito col dare la competenza allo Stato e col compensare le Regioni attraverso una partecipazione alle funzioni amministrative in sede di Conferenza".

citata decisione n. 282 del 2002, quanto abbia teso a verificare *tout-court* la predisposizione da parte dello Stato di adeguati meccanismi cooperativi a garanzia delle regioni.

In definitiva, la Corte sembra aver rinunciato a quell'approccio ermeneutico volto a delimitare i differenti ambiti materiali di Stato e regioni, onde separare compiutamente le due sfere attribuzioni, imponendo in linea di continuità con il passato di risolvere questi conflitti mediante la previsione di meccanismi negoziati anche in fattispecie nelle quali l'efficacia e l'efficienza nelle azioni dei soggetti pubblici avrebbe necessitato una più sicura delimitazione dell'ambito delle rispettive competenze<sup>494</sup>.

Il proliferare di questo schema di giudizio, in parte attribuibile ai difetti delle formulazioni linguistiche adoperate per alcune materie catalogate in Costituzione, ha moltiplicato i passaggi concertativi, aumentando l'incertezza dei legislatori statali e regionali e, di conseguenza, anche il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni; sarebbe invece auspicabile inaugurare una diversa linea interpretativa in forza della quale attribuire ad ogni livello di governo precisi poteri in ambiti materiali puntualmente definiti<sup>495</sup>, limitando l'attivazione delle fattispecie cooperative a quei settori nevralgici, come "l'energia" o la "tutela della salute" in cui l'intreccio degli interessi dei due soggetti non sembra sempre risolvibile mediante il criterio della prevalenza.

#### ***4.3.2. Sul principio cooperativo nelle materie "trasversali".***

A seguito della riforma del Titolo V, il canone cooperativo trova nuove e crescenti applicazioni nella giurisprudenza costituzionale in riferimento ai citati titoli competenziali statali di carattere "trasversale", come tali incidenti su interessi di potestà regionale e considerati spesso come ambiti di competenza non legati ad un oggetto materiale puntualmente definito, ma aventi carattere finalistico.

Invero il legislatore costituzionale, nonostante il carattere trasversale renda questa competenza sempre suscettibile di invadere ambiti di potestà regionale, cataloga queste materie come titoli di competenza esclusiva dello Stato; per questi motivi nella giurisprudenza della Corte si è consolidata un'interpretazione in forza della quale, avendo in queste ipotesi anche le regioni astrattamente titolo per legiferare, ma essendo necessario garantire uniformità di trattamento nel

---

<sup>494</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 56 e ss., evidenzia le ricadute anche in termini di efficienza nell'azione statale e dei costi pubblici di questa giurisprudenza che moltiplica attraverso il richiamo alla cooperazione i passaggi delle procedure, allorquando sarebbe necessario per "evitare duplicazioni di competenze" chiarificare gli ambiti di rispettiva potestà di Stato e regioni.

<sup>495</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 57 e ss..

godimento dello *standard* minimo dei diritti, la competenza legislativa sia attribuibile allo Stato, il quale è tenuto però a predisporre forme di coinvolgimento delle regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Questo schema di giudizio è stato utilizzato di frequente soprattutto in relazione al titolo di competenza statale “trasversale” relativo alla “tutela dell’ambiente”, ai sensi dell’art. 117, c. II, lett. s), Cost.; infatti, la “tutela dell’ambiente”, come si è anticipato, è stata oggetto delle prime pronunce della Corte sul principio cooperativo, costituendo l’occasione per la nascita di questo particolare schema di giudizio e, per tale ragione, come si è ben detto, ha rappresentato il “banco di prova” della leale collaborazione<sup>496</sup>.

La Corte costituzionale ha sempre graniticamente ricordato l’idea della trasversalità della materia ambientale e, di conseguenza, la necessità che la legislazione statale introduca procedure amministrative tese ad assicurare, in armonia con la leale collaborazione, il coinvolgimento delle regioni, in specie mediante pareri o intese da raggiungere in Conferenza Stato-regioni.

In particolare, il giudice delle leggi ha ribadito come “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell’ambiente, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”<sup>497</sup>. Nella giurisprudenza della Corte, l’ambiente è stato quindi sempre definito, quale “valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”.

Anche di recente varie pronunce della Corte hanno rafforzato l’idea della necessità della cooperazione in materia ambientale; ad esempio, in riferimento alla produzione di energia derivante da fonti rinnovabili – in cui l’interesse ambientale interferisce con ambiti materiali di potestà ripartita tra cui, oltre alla stessa materia “energetica”, anche il titolo relativo al “governo del territorio” – la Corte ha sottolineato la compatibilità della legislazione statale che ha coinvolto le regioni solo nel procedimento amministrativo, mediante strumenti negoziati in Conferenza Unificata cui ha rimesso la disciplina degli aspetti rilevanti sul corretto inserimento degli impianti di energia rinnovabile nel territorio di riferimento.

---

<sup>496</sup> Così, S. MANGIAMELI, *L’ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni*, cit., p. 139 e ss.

<sup>497</sup> Corte costituzionale, sent. n. 407 del 2002, p. 3.2. del *Considerato in diritto*.

Per questi motivi la Corte ha escluso più volte la facoltà per le regioni, nonostante l'incidenza della materia su titoli anche di competenza regionale, di legiferare nel settore, se non successivamente, e solo in attuazione della disciplina amministrativa introdotta dagli strumenti negoziati<sup>498</sup>.

Se l'ambiente ha costituito l'occasione per affermare per la prima volta il legame tra la cooperazione e le materie trasversali, questo schema di giudizio della Corte è stato poi esteso a differenti titoli competenziali<sup>499</sup>, riconosciuti sempre come materie di carattere "trasversale", quali la "tutela della concorrenza"<sup>500</sup> di cui all'art. 117, c. II, lett. e), Cost., la "tutela dei beni culturali"<sup>501</sup>, ex art. 117, c. II, lett. s), Cost., e, infine, in alcune pronunce anche la materia della "difesa" (art. 117, c. II, lett. d, Cost.)<sup>502</sup>.

Anche in questi settori la Corte ha ritenuto che l'incidenza del titolo statale in ambiti di potestà regionale escluda la possibilità di individuare un oggetto di competenza statale puntualmente definito, talché si imponga l'attivazione di procedure di codecisione onde permettere la partecipazione delle regioni, inesorabilmente incise nelle loro attribuzioni da siffatte normative.

Nella recente giurisprudenza costituzionale si segnalano poi numerose decisioni riguardanti il titolo di competenza, sempre di carattere trasversale, relativo alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", di cui all'art. 117, c. II, lett. m), della Costituzione<sup>503</sup>.

In particolare i Giudici costituzionali hanno sovente precisato che la competenza in esame "attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto"<sup>504</sup>; questo

---

<sup>498</sup> Si tratta di una interpretazione affermata più volte dalla Corte in numerosi giudizi di legittimità aventi ad oggetto diverse leggi regionali, in cui la Corte ha peraltro sempre tacciato di incostituzionalità le normative regionali impugnate; in particolare, vedi Corte Costituzionale sent. n. 192 del 2011, sent. nn. 119 e 168 del 2010, sent. nn. 214 e 232 del 2008. In queste decisioni si nota come la declaratoria di illegittimità delle leggi regionali sia pervenuta sulla base della lesione del principio cooperativo, in specie del mancato rispetto della previsione statale che imponeva la preventiva attivazione di strumenti consensuali, in tal modo rafforzando l'idea della integrabilità del parametro da parte dei meccanismi cooperativi.

<sup>499</sup> Vedi, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 194 e ss..

<sup>500</sup> Corte costituzionale, sent. nn. 14, 272 e 320 del 2004.

<sup>501</sup> Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2005.

<sup>502</sup> Corte costituzionale, sent. n. 431 del 2005.

<sup>503</sup> Considerano questo titolo come una competenza "finalistica", A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., p. 22 e ss. e G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit., p. 479 e ss.; diversamente A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 203 e ss., per la quale la trasversalità della competenza non attiene alla connotazione finalistica del potere statale, ma deriva "dal fatto che i diritti cui si riferiscono le prestazioni non costituiscono una materia separata"; per questa ragione è evidente la necessità che siffatta competenza "segua i diritti di riferimento in qualunque materia regionale essi emergano".

<sup>504</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sent. n. 8 del 2011.

potere statale, finalizzato ad assicurare un livello uniforme nel godimento dei diritti civili e sociali, ha dunque natura trasversale e consente una restrizione dell'autonomia legislativa delle regioni, a patto che siano predisposti adeguati meccanismi che, in armonia con il principio di leale collaborazione, assicurino un'adeguata partecipazione delle regioni stesse alle procedure statali<sup>505</sup>.

Per questa ragione, a detta della Corte, questo titolo di legittimazione ha un ambito applicativo puntualmente definito, talché non può essere invocato se non in relazione a tassative e determinate prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione mediante la fissazione di standard qualitativi da garantire ai fruitori dei vari servizi<sup>506</sup>.

Varie sono comunque le fattispecie che la Corte ha ricondotto nel titolo competenziale in questione; ad esempio, la Corte ha ammesso che lo Stato nell'esercizio della competenza sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni abbia titolo per legiferare anche in ambiti di potestà regionale, come quello dei "servizi sociali" (che rientra nella previsione dell'art. 117, c. IV, Cost.), purché la normativa statale assicuri il rispetto degli strumenti attuativi della leale collaborazione<sup>507</sup>.

Di recente la Corte ha avuto inoltre modo di ribadire che anche la disciplina del diritto d'accesso ai documenti amministrativi sia sussumibile in questo ambito materiale, "la cui attuazione compete a tutti gli organi dell'amministrazione"<sup>508</sup>; in particolare la Corte ha ricondotto in questo titolo competenziale le norme statali recanti obblighi di divulgazione e informazione in capo alle regioni in materia ambientale, settore nel quale, a detta dei Giudici, non viene coinvolta la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente<sup>509</sup>.

Anche la materia sanitaria<sup>510</sup>, in specie la complessa disciplina circa le modalità di erogazione dei farmaci, rientra nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti di assistenza (c.d. LEA), il cui godimento deve essere

---

<sup>505</sup> Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2011.

<sup>506</sup> In particolare, Corte costituzionale, sent. n. 9 del 2011; vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2011 in cui i Giudici affermano che le esigenze di uniformità connesse al titolo competenziale di cui all'art. 117, c. II, lett. *m*), Cost., impongono che non possa farsi riferimento alla potestà in questione nel caso di una scelta legislativa che, prevedendo la possibilità di istituzione di "zone a burocrazia zero" solo in talune parti del territorio statale, in specie nel Meridione, tende ad avvantaggiare solo una categoria ristretta di soggetti rispetto alla generalità degli utenti che intendono intraprendere nuove iniziative produttive.

<sup>507</sup> Corte costituzionale, sent. n. 124 del 2009 che ha giudicato della legittimità dell'art. 2, c. 474, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 sul "Fondo per la mobilità dei disabili", in cui la Corte ha ammesso la competenza statale ad istituire siffatto Fondo per l'adattamento alle esigenze dei disabili del trasporto pubblico, le cui modalità di realizzazione, in armonia con la leale collaborazione, non possono però prescindere dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

<sup>508</sup> Così già Corte costituzionale, sent. n. 399 del 2006.

<sup>509</sup> Corte costituzionale, sent. n. 233 del 2009.

<sup>510</sup> Sono varie infatti le decisioni della Corte che hanno rafforzato l'onere cooperativo in materia; tra queste, vedi, Corte costituzionale, sent. 88 del 2003 e sent. n. 134 del 2006.

assicurato a tutti gli assistiti in condizioni d'eguaglianza sull'intero territorio nazionale.

In particolare, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in materia in occasione di un giudizio di legittimità sulla normativa statale introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 riguardo alla revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica; a detta della Corte in questa disciplina s'inseriscono anche altri titoli di competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" (art. 117, c. II, lett. l, Cost.), poiché per i prodotti farmaceutici vige un sistema di "prezzo contrattato", nonché titoli rimessi alla potestà ripartita di Stato e regioni, come la "tutela della salute" e il "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, c. III, Cost.). Per queste ragioni la legge statale, abilitata a legiferare in presenza di un'esigenza unitaria, dato l'intreccio di competenze, in ossequio al principio di leale collaborazione non può tuttavia escludere il coinvolgimento delle Regioni nella revisione delle modalità di remunerazione dei farmaci<sup>511</sup>.

In relazione alle forma di concretizzazione del principio cooperativo, trattandosi di materie che, pur trasversali, sono assegnate dal legislatore alla competenza esclusiva dello Stato, la Corte si è spesso accontentata di forme deboli di negoziazioni, in specie di pareri o intese da raggiungere in Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 218/1997.

Infatti, in queste ipotesi, se non sembra possibile, seguendo l'impostazione della Corte, estromettere del tutto le regioni dal procedimento decisionale, trattandosi però di una potestà riservata in via esclusiva allo Stato sembra pure necessario evitare forme di cooperazione di tipo forte che producono un sostanziale potere di veto alle regioni e che non consentono l'utilizzo di poteri unilaterali sostitutivi per superare l'eventuale fase di stallo tra le due componenti<sup>512</sup>.

Dalle pronunce esaminate si nota, quindi, la granitica e consolidata interpretazione della Corte sulle materie trasversali che, per la varietà delle ipotesi applicative, esalta la funzione di assicurare flessibilità al sistema di riparto.

L'esigenza di interventi unificanti, per assicurare lo standard minimo dei diritti civili o per garantire un'uniforme tutela del valore ambientale o della libera

---

<sup>511</sup> Corte costituzionale, sent. n. 330 del 2011. La giustificazione all'attivazione di procedure amministrative concordate risiede anche nel riconosciuto potere in favore delle regioni di differenziare il regime di rimborsabilità dei farmaci, potestà esercitabile a patto che la eventuale determinazione amministrativa regionale riesca a coniugare il principio del contenimento della spesa farmaceutica con la garanzia della continuità nell'erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale dei farmaci reputati idonei a salvaguardare il diritto alla salute dei cittadini. A detta della Corte, dunque, in mancanza di procedure cooperative, si priverebbe la Regione del potere di differenziare in via amministrativa il livello di rimborsabilità degli stessi.

<sup>512</sup> In tal senso, A. S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione (Commento a Corte costituzionale, sentenza n. 98/2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

concorrenza, abilita lo Stato a legiferare ma richiede, nell'ottica della Corte, di assicurare un coinvolgimento del legislatore regionale, in quanto questi è spesso inciso nelle sue attribuzioni da siffatte normative.

Invero, questa impostazione della Corte è stata spesso oggetto di critica da quanti ricostruiscono le materie esaminate come ambiti di competenza aventi un oggetto definito o definibile, ancorché di carattere trasversale; queste materie sarebbero quindi idonee, nonostante l'incidenza su interessi regionali, a fondare titoli di legittimazione all'esercizio di una funzione legislativa esclusiva dello Stato nei quali non sarebbe necessario assicurare la partecipazione delle regioni.

Ad esempio, nel caso della competenza circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, c. II, lett. m), Cost., non si tratterebbe di una competenza "finalistica" ad oggetto indeterminato, in quanto la connotazione trasversale della materia non impedirebbe "la precisazione dell'ambito di incidenza dell'intervento statale e del relativo oggetto"<sup>513</sup>.

Per questi motivi si è spesso evidenziata la contraddizione nella quale sarebbe incorsa la Corte nel momento in cui ha riconosciuto il titolo di legittimazione dell'intervento statale costituito dal perseguimento di un interesse unitario, subordinando però la disciplina al rispetto del principio cooperativo.

Infatti, se in queste ipotesi la Corte asserisce che la competenza è attribuibile allo Stato in virtù della presenza di un interesse unitario, o a garanzia di valori di conformazione o unificazione delle discipline, non dovrebbe costituire un parametro di legittimità della normativa statale l'attivazione di meccanismi negoziati, in quanto si tratta di strumenti predisposti con soggetti che non sono portatori di interessi centrali, come tali irrilevanti nella fattispecie<sup>514</sup>.

Anche in queste ipotesi, l'effetto delle interpretazioni della Corte è dunque quello di aumentare i momenti di concertazione per consentire la partecipazione al procedimento di soggetti che non sono portatori di interessi unitari e quindi di valori che possano giustificare un aggravamento del procedimento di formazione degli atti normativi.

#### **4.3.3. La "chiamata in sussidiarietà": intese forti e intese deboli.**

L'ipotesi più discussa in cui opera la leale collaborazione riguarda il noto meccanismo della *chiamata in sussidiarietà* che, come si è anticipato, consente allo Stato di avocare le funzioni amministrative e, in via "ascensionale", anche

---

<sup>513</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 59 e ss..

<sup>514</sup> Cfr., L. VIOLINI, *La negoziazione istituzionale nell'attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a raffronto*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, a cura di L. Violini, Milano, 2005, p. 206 e ss., e S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 116 ss..



l'esercizio della funzione legislativa, pur quando la materia appartenga alla competenza ripartita di Stato e regioni o residuale delle singole regioni<sup>515</sup>.

La *chiamata in sussidiarietà* rappresenta un istituto introdotto per rimediare ai noti difetti strutturali del sistema di riparto delle competenze a seguito della riforma del Titolo V<sup>516</sup>, in cui si esprime maggiormente il ruolo creativo della giurisprudenza costituzionale. Infatti, l'invenzione della *chiamata in sussidiarietà*, in mancanza della riproduzione di clausole, quale quella "dell'interesse nazionale", introduce flessibilità al rigido sistema di riparto delle attribuzioni, rendendo mobili i confini dei cataloghi delle materie di competenza statale e regionale.

La recente giurisprudenza costituzionale dimostra, tuttavia, come si sia fatto un uso quasi sistematico di questo schema di giudizio il quale, sommato alla particolare interpretazione fornita dalla Corte sulle materie trasversali o interferenti, rafforza la cooperazione tra Stato e regioni, imponendola in modo onnicomprensivo in numerose fattispecie, facendo di questo canone un criterio in grado di produrre un diverso sistema di riparto delle competenze che prende il posto di quello tipizzato dal legislatore costituzionale.

Infatti, il canone della leale collaborazione già richiamato nelle materie trasversali o interferenti, viene elevato dalla giurisprudenza costituzionale anche a parametro per valutare la legittimità della norma statale sussidiaria; per questi motivi nelle fattispecie in esame si è sempre ammessa la sindacabilità della legge statale intervenuta in sussidiarietà sotto il profilo di una possibile lesione del principio cooperativo.

Invero la Corte, a seguito delle prime note pronunce, e soprattutto dopo la decisione n. 6 del 2004, ha subordinato la legittimità della normativa statale al rispetto di diversi requisiti. Tuttavia, mentre i presupposti della "proporzionalità dell'intervento in relazione all'interesse pubblico sottostante" e della "ragionevolezza, secondo uno stretto scrutinio di costituzionalità", impongono apprezzamenti di fatto la cui "vera logica risiede più nel buon senso di chi la giudica, che non nella logica del diritto o dell'argomentazione giuridica"<sup>517</sup>, soprattutto in considerazione della rilevanza della *chiamata in sussidiarietà* a deroga del riparto delle competenze legislative, è sul parametro della

---

<sup>515</sup> Sulla legittimità dell'istituto anche in campi materiali di interesse solo regionale, da ultimo vedi Corte costituzionale, sent. nn. 32 e 165 del 2011.

<sup>516</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 119 e ss., il quale prevedeva uno sviluppo della giurisprudenza costituzionale teso a rafforzare quelle competenze statali finalizzate a salvaguardare gli interessi nazionali. Infatti, l'autore subito dopo la riforma evidenziava l'esiguità dei poteri riservati allo Stato, anche in confronto alle enumerazioni degli Stati federali e come, dunque, "non fosse credibile che il riparto di competenza potesse indebolire così tanto lo Stato".

<sup>517</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 185 e ss..

cooperazione che si è concentrata l'attenzione successiva della dottrina e della giurisprudenza.

In particolare, nella citata sentenza n. 303 del 2003, la Corte aveva elevato l'intesa a meccanismo negoziato in grado di giustificare, in armonia con il canone cooperativo, la *chiamata in sussidiarietà*, in tal modo sposando la tesi di un possibile sindacato sulla legge statale sussidiaria mancante della prescrizione dell'intesa, ma non aveva chiarito se per giustificare la deroga al riparto delle attribuzioni fosse necessario lo strumento dell'intesa "forte" da stipularsi con la singola Regione, ovvero se il Giudice costituzionale fosse disposto ad accontentarsi della fattispecie dell'intesa in Conferenza Stato-regioni che, stipulata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997, è per sua natura sempre "debole".

Le argomentazioni della Corte sembravano quindi laconiche e fortemente ambigue sull'aspetto di maggior rilevanza, quello delle modalità di negoziazione e di raggiungimento del consenso idonee a conferire legittimità alla legge sussidiaria, sotto il profilo del rispetto del principio cooperativo<sup>518</sup>.

Solo con la successiva sentenza n. 6 del 2004 in tema di procedure per la costruzione di impianti di energia, la Corte ha poi precisato il "doppio livello" della cooperazione nelle ipotesi in cui lo Stato ha esercitato la *chiamata in sussidiarietà*; per legittimare la legge sussidiaria, infatti, è necessario sia il raggiungimento dell'intesa in Conferenza, che per sua natura è dunque debole, tanto successivamente dell'intesa forte con la singola regione.

In relazione al primo livello della cooperazione, si legge nella sentenza n. 6 del 2004, come "nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 3 del 2001 – la legislazione statale che opera attraverso la *chiamata in sussidiarietà*, 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 attraverso il principio di lealtà"<sup>519</sup>.

Il principio di leale collaborazione, nella forma dell'intesa in Conferenza, viene in tal modo elevato dalla Corte a requisito per giustificare una diversa allocazione delle funzioni, determinando una sorta di procedimentalizzazione

---

<sup>518</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 211 e ss., evidenzia che "il vero nodo da sciogliere, infatti, non riguarda tanto l'astratta mancanza di un'intesa non prevista dallo Stato nel momento in cui si appresti a distrarre l'esercizio delle funzioni regionali ... quanto piuttosto quello del concreto raggiungimento o meno dell'intesa già legislativamente prevista". Su questo cruciale interrogativo la Corte rimaneva però fortemente ambigua atteso che, mentre in alcuni passaggi della pronuncia sembrava postulare l'inefficacia del programma statale in assenza dell'intesa, in altri sembrava sposare la tesi della superabilità del dissenso regionale mediante procedure unilaterali.

<sup>519</sup> Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004, p. 7 del *Considerato in diritto*.

dell'iter normativo<sup>520</sup> prefigurato dal legislatore nel momento in cui interviene in sussidiarietà; nell'inciso richiamato si rafforza peraltro l'idea che la cooperazione fondata sulle intese in Conferenza, a compensazione delle sottrazioni di funzioni del legislatore regionale, sia emersa solo "come estremo rimedio, a fronte dell'inadeguatezza della revisione costituzionale a dare vita ad una rappresentanza parlamentare delle regioni"<sup>521</sup>.

Oltre all'intesa in Conferenza, per legittimare la deroga al sistema di riparto delle attribuzioni, la Corte richiede poi una seconda intesa, da raggiungersi sempre in via amministrativa con la singola Regione interessata, di natura però "forte", nel senso che "il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento"<sup>522</sup>.

Anche la giurisprudenza immediatamente successiva spesso si conforma a questo canone interpretativo che, per mezzo della identificazione dell'intesa con forme effettive di paritaria codeterminazione sul contenuto dell'atto, sposa una visione bilaterale della cooperazione, che si conforma alla nuova struttura di riparto delle funzioni disegnata dal legislatore della riforma del Titolo V; in particolare, in una decisione in tema di raccordi intersoggettivi<sup>523</sup> (sulla nomina del Commissario dell'ente Parco Nazionale dell'arcipelago Toscano), nonché in una successiva pronuncia sul conflitto di attribuzione sorto tra Stato e Regione Emilia-Romagna<sup>524</sup> (in relazione alla costruzione di infrastrutture strategiche nella città di Bologna) la Corte precisa le scansioni procedurali della cooperazione nei casi di leggi intervenute in sussidiarietà e rafforza la tesi della necessità dell'intesa in senso forte da stipularsi con la singola Regione interessata.

---

<sup>520</sup> Vedi, con osservazioni critiche, A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., p. 2778 e ss., il quale evidenzia la difficoltà di un eventuale sindacato della Corte per mezzo della leale collaborazione; è da segnalare che una recente dottrina ha proposto la creazione di una autonoma categoria di leggi statali, definite appunto "leggi procedurali", individuate nelle disposizioni legislative che prefigurano l'iter normativo da seguire in caso di intervento in sussidiarietà; sul punto, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo"*, cit., p. 2 e ss..

<sup>521</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 186 e ss..

<sup>522</sup> Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004, p. 7 del *Considerato in diritto*; continua poi la Corte come ciò sia dovuto al "particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio".

<sup>523</sup> Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2004, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità della normativa statale che aveva rimesso il prescritto potere di nomina al Ministro dell'Ambiente in assenza delle procedure cooperative, in specie dell'intesa forte con la singola regione interessata. Per un commento alla decisione vedi, S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sentenza n. 27 del 2004)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>524</sup> Corte costituzionale, sent. n. 233 del 2004 in cui la Corte assume che "forte diviene l'intesa sull'avocazione dell'opera da parte dello Stato, senza la quale la competenza rimane in mano alla regione; forte diviene l'intesa sul progetto preliminare dell'opera il cui mancato raggiungimento può bloccare la realizzazione dell'opera". Per un commento alla pronuncia vedi I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... Per una metro leggera (Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 233/2004)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Ancora, in una successiva decisione sul settore energetico<sup>525</sup>, la Corte ribadisce che la legittima attrazione di funzioni amministrative in materia, resa necessaria per consentire allo Stato di intervenire in situazioni di gravi carenze a livello nazionale, necessita di compensare la perdita di funzioni regionali con intese forti e cioè con atti “a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti”.

Tuttavia, in successive pronunce, la Corte inizia ad accorgersi che la richiesta di forme consensuali forti, che non ammettono meccanismi sostitutivi, avrebbe potuto impedire al Governo di portare a compimento il procedimento amministrativo, producendo un effetto sostanzialmente paralizzante per l’interesse unitario sotteso all’avocazione.

Anche in dottrina vi è chi notava che, se la sostituzione della competenza regionale con quella statale si giustifica nell’ottica di prestare tutela ad interessi unitari, non ha senso ammettere l’alterazione del riparto delle competenze “per subordinare la legge statale, frutto di questa alterazione, ad un vincolo così forte da parte delle regioni, che rende la stessa modifica delle competenze praticamente inutile”<sup>526</sup>.

Invero, seguendo l’impostazione della Corte, si sarebbe creato il paradosso di acconsentire ad avocazioni sulla base dell’esistenza di un interesse centrale, estraneo alla conformazione delle autonomie territoriali, al contempo attribuendo a queste un potere di bloccare il meccanismo di alterazione delle competenze. Se da un lato, infatti, una forma di partecipazione regionale non sembra escludibile, vista la cospicua sottrazione di funzioni a queste spettanti, d’altra parte lo strumento dell’intesa forte sembra incompatibile con l’esigenza di assicurare che il procedimento amministrativo sia portato a conclusione.

Queste considerazioni sono oggetto della giurisprudenza seguente nella quale la Corte inizia ad utilizzare dei canoni difformi, non aderendo quindi graniticamente alla tesi che vuole l’intesa forte come forma di concretizzazione del principio, ma accontentandosi spesso, ai fini della legittimità della legge statale, di forme deboli di negoziazioni, alle volte sostenendo anche la legittimità di siffatte normative precedute dal mero parere espresso dalle regioni in Conferenza<sup>527</sup>.

---

<sup>525</sup> Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2005.

<sup>526</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 112.

<sup>527</sup> Vedi, ad esempio, Corte costituzionale, sent. nn. 22 e 278 del 2005 sulla partecipazione delle regioni ad atti di nomina. Vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2005 sulla legge finanziaria 2003 in relazione ad alcune disposizioni in materia di innovazioni tecnologiche. Per una ricostruzione di questa giurisprudenza, S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 58 e ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 230 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, cit., p. 3604 e ss..

Ad esempio, in una decisione<sup>528</sup> in cui era stata sottoposta a giudizio di legittimità la procedura di nomina sull'autorità portuale di Trieste (di cui all'art. 8 della legge n. 84 del 1994 recante disciplina sulle procedure di designazione dei Presidenti delle autorità portuali dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale) la Corte, pur ribadendo che l'intesa prevista dalla legge costituisca una forma di paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, e asserendo, quindi, che l'intesa non possa essere "debole" in queste fattispecie (secondo il percorso indicato dalla sentenza n. 6 del 2004), tuttavia concludeva circa la necessità che il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione necessiti di forme unilaterali di superamento della eventuale fase di stallo che declassano inevitabilmente l'intesa forte in una forma negoziale debole.

A detta della Corte, infatti, "l'esigenza della 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".

In questa giurisprudenza si evince, dunque, la volontà della Corte di trovare un giusto equilibrio tra le intese deboli che, se relegano le regioni ad un ruolo subalterno rispetto al Governo, operano però in armonia con il principio del buon andamento, e le intese forti che, pur possedendo una forte carica negoziale, in assenza di ulteriori meccanismi di superamento della fase di stallo, rendono impossibile concludere il procedimento, ponendosi così in contrasto con il principio del buon andamento<sup>529</sup>.

Del resto si era già evidenziato come queste non fossero preoccupazioni sconosciute al legislatore, il quale anche per questi motivi è intervenuto nella prassi attraverso deleghe legislative per modificare la normativa "traducendo l'intesa forte, anche prescritta dalla Corte, in una intesa ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281, e quindi in una intesa debole"<sup>530</sup>.

Queste frequenti deviazioni dal modello cooperativo concretizzato nella pronuncia n. 6 del 2004 sono tipiche anche della giurisprudenza più recente che sembra comunque animata dall'intento di precisare i presupposti che legittimano la *chiamata in sussidiarietà* e, da tale punto di vista, l'attenzione dei Giudici si è spesso soffermata ancora sulle modalità di concretizzazione del principio cooperativo.

In alcuni casi la Corte sembra postulare che l'intesa richiamata dalla legge sussidiaria debba necessariamente essere di tipo forte, consistendo in procedure

---

<sup>528</sup> Corte costituzionale, sent. n. 378 del 2005.

<sup>529</sup> Sul punto, M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "coodeterminazione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>530</sup> Così, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 56.

che l'ordinamento non riserva al complessivo sistema regionale, quanto piuttosto alla "specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere"<sup>531</sup>.

Sono invece più frequenti altre pronunce in cui la Corte, pur senza menzionare l'intesa forte, almeno come era stata dipinta dalla pronuncia n. 6 del 2004, rafforza comunque l'idea di forme effettive e bilaterali di negoziazione, rese necessarie dalla acquisita consapevolezza sulla funzione compensativa della cooperazione; a detta della Corte<sup>532</sup>, infatti, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente è necessario "il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni".

Questa impostazione è poi più volte ripresa in altre decisioni in cui i Giudici costituzionali precisano che la legislazione statale possa aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza del rispetto di diversi parametri, tra cui la prefigurazione di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali"<sup>533</sup>, in particolare costituite da intese "che devono essere condotte in base al principio di lealtà"<sup>534</sup>. Ancora, in altre pronunce dello stesso segno la Corte riafferma come nella disciplina nazionale non sia sufficiente "la generica previsione dell'intesa", ma si renda necessaria, altresì, la "predisposizione di strumenti che garantiscono che il coinvolgimento degli enti decentrati sia effettivo".

D'altra parte, in diverse pronunce la Corte sembra invece sostenere ancora una visione "unilaterale" del canone nel momento in cui ribadisce che la disciplina delle procedure di cooperazione, nonché l'individuazione degli strumenti volti a superare l'eventuale fase di stallo, devono essere rimessi alla competenza dello Stato, residuando in capo alle regioni il solo potere di sottoporre la disciplina dettata al vaglio della Corte; per i Giudici la regione non può, infatti, utilizzare la propria potestà legislativa al fine di "rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima", anziché "agire in giudizio dinanzi a questa Corte"<sup>535</sup>.

In altre pronunce ancora la Corte non riafferma espressamente il postulato "doppio livello" delle intese, ma si accontenta di fattispecie di negoziazione

---

<sup>531</sup> Corte costituzionale, sent. nn. 33 e 92 del 2011.

<sup>532</sup> Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2011 avente ad oggetto l' art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 in tema di *competitività* e sent. n. 165 del 2011 riguardante l'art. 1, c. 1, del d.l. n. 105/ 2010 in materia di energia.

<sup>533</sup> Corte costituzionale, sent. n. 278 del 2010 e Corte costituzionale, sent. nn. 33, 165 e 232 del 2011.

<sup>534</sup> Corte costituzionale, sent. nn. 121 e 278 del 2010.

<sup>535</sup> Corte costituzionale, sent. n. 331 del 2010.

debole in Conferenza Stato-regioni, o comunque di strumenti concordati che ammettono procedure volte a superare il mancato raggiungimento dell'accordo, il quale non sembra più, dunque, costituire un "ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento" come aveva fatto presagire la Corte con sentenza n. 6 del 2004; in queste ipotesi, tuttavia, la Corte cerca di rafforzare il regime giuridico di questi modelli decisionali, in particolare imponendo oneri negoziali paritari a carico delle parti nella fase delle trattative.

Al riguardo può citarsi una recente sentenza della Corte costituzionale<sup>536</sup> sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008 che, in materia di infrastrutture, in particolare sulle procedure di attuazione del coniato "Piano casa", aveva previsto la fattispecie dell'intesa da raggiungersi in Conferenza Stato -regioni, poi stabilendo però la possibilità per il Governo di non tenere in considerazione, per ragioni di urgenza, delle eventuali osservazioni prodotte dalla Conferenza stessa; in questo caso la Corte ha ritenuto illegittima questa disposizione in quanto vanifica la previsione dell'intesa, attribuendo ad una delle parti "un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa", caratterizzata invece dalla "paritaria codeterminazione dell'atto".

Per la Corte non è quindi legittima "la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra", talché il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso procedure che impongano "reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo"<sup>537</sup>. Precisa ancora la Corte come solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure possa essere rimessa al Governo una decisione unilaterale<sup>538</sup>.

Questo canone interpretativo, che tende a rafforzare gli oneri delle parti nella fase di negoziazione per il raggiungimento di intese, comunque deboli in quanto stipulate ai sensi della disciplina di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997, è poi ripreso in una successiva pronuncia in cui la Corte ha giudicato la legittimità dell'art. 1, c. I, del d.l. n. 105/2010 recante disposizioni urgenti in materia di "energia"<sup>539</sup>.

In questo caso la Corte ha sancito che per assicurare una collaborazione effettiva e paritaria, l'intervento unilaterale dello Stato dovrebbe presentarsi come "l'ipotesi estrema"; per questa ragione, anche l'invito rivolto al Presidente della Regione o della Provincia interessata a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri "non può essere considerata valida sostituzione

---

<sup>536</sup> Corte costituzionale, sent. n. 121 del 2010.

<sup>537</sup> Così già, Corte cost., sent. n. 339 del 2005; da ultimo questa impostazione è ripresa anche per gli atti di nomina dei Commissari straordinari, in Corte costituzionale, sent. nn. 255 e 264 del 2011.

<sup>538</sup> Corte costituzionale, sent. n. 33 e 165 del 2011.

<sup>539</sup> Corte costituzionale, sent. n. 165 del 2011.

dell'intesa", perché "trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità".

Se queste pronunce segnalano la volontà di assicurare rigore sistematico ai requisiti che legittimano, sotto il profilo del canone cooperativo, la *chiamata in sussidiarietà*, evidenziando peraltro una visione biunivoca e non unilaterale della cooperazione, non mancano tuttavia ancora pronunce di segno contrario.

Ad esempio nella citata sentenza n. 33 del 2011<sup>540</sup> si è ammessa la legittimità della normativa statale in via sostitutiva anche in mancanza della convocazione di rito della Conferenza, nel caso di specie della Conferenza Unificata, sulla base del parere negativo espresso dalle Regioni in una sede differente, ovvero in una seduta nella informale ed istruttoria sede della Conferenza Stato-regioni. A detta della Corte, infatti, le istanze regionali di partecipazione sarebbero state comunque rispettate, sebbene in modo *irrituale*, ossia al di fuori della sede a ciò deputata secondo la normativa statale<sup>541</sup>.

La Corte, per superare quelle oscillazioni che avevano fatto presagire all'utilizzo di canoni interpretativi tutt'altro che uniformi, precisa anche le fattispecie che ammettono una deroga alla suesposta impostazione, assicurando la conseguenziale sufficienza del parere in luogo dell'intesa a giustificazione della legge statale intervenuta in sussidiarietà; in particolare, a detta dei Giudici costituzionali, sembra adeguata la partecipazione regionale che si sostanzia nell'espressione di un parere in Conferenza sulla legge statale solo ove la funzione amministrativa sia caratterizzata da un "coefficiente tecnico elevato"<sup>542</sup>, ovvero in base ad esigenze imposte dal diritto comunitario al fine di velocizzare il percorso di riavvicinamento delle legislazioni<sup>543</sup>.

In realtà, il criterio in forza del quale dovrebbe essere animata questa giurisprudenza costituzionale, al fine di specificare le modalità di concretizzazione del principio, dovrebbe fondarsi su una complessiva analisi

---

<sup>540</sup> Sulla pronuncia vedi A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale"* (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33/2011), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>541</sup> Si legge infatti nella sentenza che "il comunicato della Conferenza delle Regioni ha avuto inoltre l'effetto di convincere il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza Unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione". Pertanto, dalle motivazioni della Corte si evince che il comunicato della Conferenza Stato-Regioni che annuncia il dissenso sull'atto normativo, ha legittimato il Governo a non convocare la Conferenza Unificata, in virtù della presunzione che avrebbe espresso parere negativo. Si equipara di fatto il dissenso espresso nella sede rituale, al parere negativo evidenziato, peraltro in modo irrituale, in una sede differente, e solo da alcuni membri della Conferenza Unificata, tagliando fuori i rappresentanti delle autonomie locali.

<sup>542</sup> Corte costituzionale, sent. n. 278 del 2010 in materia di energia nucleare.

<sup>543</sup> Corte costituzionale, sent. n. 16 del 2010 in materia di "infrastrutture" nella quale si evidenzia l'interesse europeo di accelerare la convergenza degli Stati membri nelle condizioni di crescita economica e occupazione.



dell'incidenza della disciplina sussidiaria statale sui campi materiali devoluti ordinariamente alla cognizione delle regioni. In altre parole “dovrebbe essere l'incidenza più tangibile, o rispettivamente, meno invasiva delle attribuzioni statali rispetto al fascio di poteri e facoltà racchiuso nell'autonomia regionale”<sup>544</sup> a orientare la Corte nella scelta tra forme forti o deboli di negoziazione. Queste riflessioni non sono del resto estranee ai canoni interpretativi della Corte che in alcuni casi ha stabilito come il principio cooperativo “sia suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme, intensità della pur necessaria collaborazione”<sup>545</sup>.

Questa mancanza di uniformità negli schemi di giudizio della giurisprudenza costituzionale sulla sussidiarietà suscita numerose perplessità; infatti, ad un attento esame, non sembra giustificabile la sottrazione di competenze regionali sulla base di interpretazioni elastiche dei parametri che giustificano l'intervento statale in sussidiarietà, allorché l'incidenza dell'istituto sul sistema costituzionale di riparto delle competenze avrebbe necessitato di una interpretazione rigorosa sui requisiti di attivazione, e quindi di uno stretto scrutinio sulla legge sussidiaria, come peraltro aveva fatto presagire la Corte stessa nella decisione n. 6 del 2004.

Invero, l'anello debole del meccanismo è costituito proprio dalla tematica della collaborazione e, in particolare, da quelle formule cooperative legittimate dalla Corte che, in assenza di adeguate forme di coinvolgimento delle autonomie nel circuito parlamentare, non assicurano una codeterminazione effettiva sulla formazione dell'atto legislativo.

Infatti, le intese, deboli in Conferenza o forti da stipularsi con la singola regione, riguardano il più delle volte le modalità di attuazione in via amministrativa della legge statale intervenuta in sussidiarietà e, in questo modo, queste procedure peraltro escludono ed esautorano gli organi legislativi regionali, titolari della relativa funzione; le prime, le intese deboli, in quanto per composizione e conformazione la Conferenza Stato-regioni, come si è visto, assicura la partecipazione degli esecutivi, ma anche le seconde, le intese forti, in quanto atti negoziali pur sempre stipulati dai medesimi soggetti, Governo e Presidente della singola Regione<sup>546</sup>.

La difficoltà a ritenere queste procedure collaborative idonee a giustificare la cospicua sottrazione di attribuzioni regionali, riguarda, quindi, due piani distinti di cui, l'uno marcatamente oggettivo, inerente il “grado” della

---

<sup>544</sup> Cfr., Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, p. 422 e ss..

<sup>545</sup> Corte costituzionale, sent. n. 308 del 2003, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>546</sup> Sul punto, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 200 e ss., nonché A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2805 e ss..

collaborazione, e l'altro relativo invece alla legittimazione dei soggetti preposti alla stipula delle intese.

Circa il primo dei due esposti problemi, è sufficiente ricordare come già da tempo una dottrina<sup>547</sup> aveva precisato che se si vuole giustificare una sottrazione di competenze legislative delle regioni, la cooperazione dovrebbe assicurare un coinvolgimento del legislatore regionale che deve precedere, e non seguire l'intervento legislativo statale. La funzione compensativa della cooperazione insita nei canoni interpretativi della Corte non sembra dunque essere adeguatamente soddisfatta per mezzo della partecipazione delle regioni alla stipula di intese amministrative in ambiti materiali in cui la disciplina legislativa è già stata concretizzata unilateralmente dallo Stato.

Per questi motivi, per conferire legittimità al meccanismo pretorio della *chiamata in sussidiarietà*, nel senso di giustificare la sottrazione di competenze del legislatore regionale, sarebbe necessario coinvolgere i rappresentanti delle autonomie sul piano della formazione degli atti legislativi e non solo i governi regionali sulla disciplina di attuazione. La Corte avrebbe dovuto mostrare più attenzione non sulla forza dell'intesa, che in quanto tale produce il paradosso di impedire la tutela degli interessi unitari sottesi all'avocazione, quanto sulla collocazione della stessa, in apice, nel procedimento di approvazione delle leggi statali sussidiarie.

Questa considerazione apre al secondo dei citati problemi, inerente la valutazione della legittimazione degli esecutivi che partecipano alla predisposizione degli atti normativi attraverso la Conferenza Stato-regioni, a giustificazione dello spostamento delle competenze legislative in favore dello Stato.

Al riguardo, se in molti casi la Conferenza Stato-regioni è già chiamata a svolgere questo ruolo di co-normatore accanto al Governo, per lo più mediante pareri o anche per mezzo di "intese legislative", tuttavia si è anche sostenuto come, vista la composizione della Conferenza, queste attribuzioni sottraggano poteri ai legittimi titolari del potere legislativo, Parlamento e Consigli regionali, spostando il baricentro delle decisioni sugli esecutivi.

Infatti, come si è potuto osservare nel corso della trattazione, la Conferenza, a causa dei difetti strutturali soprattutto relativi alla sua composizione, non può aspirare a rappresentare una sede costituzionale adeguata per negoziare il contenuto degli atti legislativi; per mezzo della Conferenza le regioni non acquistano un peso maggiore nella determinazione del contenuto

---

<sup>547</sup> Così, A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 815. Vedi anche, S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 120 e ss..

degli atti normativi, soprattutto se la partecipazione dell'organismo "è seguente a deroghe apportate al riparto delle competenze"<sup>548</sup>.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale sulla *chiamata in sussidiarietà* non sembra poter compensare per il tramite di intese forti, o deboli in Conferenza, la modificazione prodotta al sistema di riparto delle attribuzioni, emergendo in questi casi la necessità di assicurare l'inserimento delle autonomie territoriali nelle istituzioni statali deputate allo svolgimento della funzione legislativa. Solo in questo modo la collaborazione sembra compensare adeguatamente la diversa allocazione delle funzioni legislative, ordinariamente attribuite al legislatore regionale e poi rimesse alla potestà dello Stato in virtù di esigenze unitarie.

#### ***4.4. Un caso particolare: la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.***

La *chiamata in sussidiarietà* è stata esercitata dallo Stato, con l'avallo della Corte costituzionale, in diversi ambiti materiali prevalentemente rimessi alla competenza ripartita di Stato e regioni; ad esempio, di recente la Corte ha ravvisato l'esistenza di esigenze unitarie, giustificatrici di leggi di avocazione, nel settore del "trasporto pubblico", nella specie per l'inserimento di opere nell'ambito di quelle di valore strategico nazionale<sup>549</sup>, in materia di "porti e aeroporti civili" (art. 117, c. III, Cost.), con la conseguente legittimità della previsione di fondi vincolati la cui ripartizione deve avvenire previa intesa con la Conferenza Stato-regioni e con le singole Regioni interessate<sup>550</sup>, nonché anche in riferimento all'edilizia residenziale pubblica, in cui "la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate"<sup>551</sup>.

Inoltre, *chiamate in sussidiarietà* possono aversi anche per gli interventi di politica sociale riconducibili alla materia dei "servizi sociali"<sup>552</sup>, casi nei quali la dimensione statale è peraltro giustificata in virtù della competenza di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), nonché in riferimento all'interesse regionale ex art. 117, c. IV,

---

<sup>548</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 61 e ss., il quale evidenzia come a causa del "ruolo subalterno" assunto dalle regioni in Conferenza per la formulazione dell'indirizzo politico del Governo, non si possa prescindere "dalla questione dell'ammissibilità di uno scambio tra competenza e partecipazione".

<sup>549</sup> Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2011.

<sup>550</sup> Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2011.

<sup>551</sup> Corte costituzionale, sent. n. 121 del 2010, ma vedi già Corte costituzionale, sent. n. 166 del 2008.

<sup>552</sup> Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2010.

Cost., in materia di “turismo”, in cui lo Stato è abilitato dalla Corte ad introdurre varie e diverse misure, tra cui una disciplina di semplificazione per gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore, espressione di valori unitari, come quello di incentivare l’attività turistica sul piano economico interno e internazionale e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell’ambito dell’economia nazionale<sup>553</sup>.

Nonostante l’importanza e l’ampiezza di questi settori incisi dal canone interpretativo in questione, tuttavia il campo materiale di elezione della sussidiarietà è la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”<sup>554</sup>, ambito che ha esaltato il citato ruolo creativo della giurisprudenza costituzionale.

Invero, questa materia è catalogata nell’ambito della potestà concorrente di Stato e regioni ai sensi dell’articolo 117, c. III, della Costituzione, nonostante il suo *nomen juris*, mediante il richiamo all’energia “nazionale”, già faccia presagire l’esistenza di interessi unitari, non tutelabili unicamente mediante l’esercizio delle competenze ordinariamente previste in Costituzione, in specie per mezzo della legislazione di principio attribuita allo Stato.

Per questi motivi il settore dell’energia è stato interessato da frequenti pronunce della Corte che hanno determinato un’opera sistematica di “ricentralizzazione” delle funzioni legislative e amministrative, che disegnano così un assetto dei poteri che prende il posto di quello disegnato dal legislatore costituzionale.

Già infatti la materia dell’energia era stata oggetto della citata pronuncia n. 6 del 2004 nella quale la Corte aveva giustificato la *chiamata in sussidiarietà* delle funzioni per il rilievo strategico e la peculiarità del settore energetico, con lo scopo di assicurare allo Stato un potere di intervento nella determinazione del fabbisogno al fine di rimediare alle eventuali situazioni di carenza.

Di recente la Corte ha poi avuto modo di pronunciarsi spesso in materia di energia, in riferimento ai *microsettori* dell’energia nucleare e delle energie rinnovabili – disciplinati con normative statali ricondotte appunto dalla Corte nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia di cui all’articolo 117, c. III, Cost.<sup>555</sup> – in cui la Corte utilizza tutti gli schemi di

---

<sup>553</sup> Corte costituzionale, sent. n. 76 del 2009.

<sup>554</sup> Per la quale vedi, S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell’energia*, relazione alla Conferenza di impostazione del Rapporto 2011 sull’energia di Italdecide – 11 aprile 2011, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), M. MICHETTI, *La materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Giugno-Settembre 2010)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, E., DI SALVATORE, *La materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Gennaio-Maggio 2010)*, in *Rivista AIC*, n. 00 del 02.07.2010.

<sup>555</sup> Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2005 per la disciplina statale delle energie rinnovabili contenuta nel d.lgs. n. 387/2003 e Corte costituzionale, sent. n. 339 del 2009 e n. 278 del 2010 in riferimento alle normative statali sul nucleare contenute rispettivamente nel d.l. 112/2008 e nella legge delega n. 9 del 2009.

giudizio sopra citati, che esaltano il ruolo della leale collaborazione nel momento in cui assurge a parametro legittimante una compiuta diversa allocazione delle funzioni.

In particolare, a detta della Corte, nella materia dell'energia, rinnovabile e nucleare, si assiste a frequenti *chiamate in sussidiarietà* da parte dello Stato, si evincono, inoltre, a causa della compresenza di distinti interessi nelle fattispecie, interferenze di diversi ambiti materiali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza e, infine, si nota pure l'incidenza nel settore della materia trasversale della "tutela dell'ambiente", di potestà statale ma in grado di lambire interessi di cognizione regionale.

In riferimento più da vicino al settore dell'energia nucleare, la Corte con la sentenza n. 278 del 2010 ha avuto modo di pronunciarsi sulla legge statale n. 9 del 2009, che aveva previsto il "ritorno al nucleare" attraverso una delega in favore del Governo che, come da prassi, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari, avrebbe dovuto adottare uno o più decreti volti alla localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile e dei rifiuti radioattivi, oltretutto alla individuazione delle misure di compensazione e delle procedure di autorizzazione<sup>556</sup>.

In particolare, la Corte ha stabilito che, in relazione alla localizzazione degli impianti, la presenza di un interesse "unitario" giustifica la *chiamata in sussidiarietà* delle funzioni e, quindi, l'introduzione di una disciplina nazionale di dettaglio, che deve però bilanciare la perdita di funzioni delle regioni per mezzo del raggiungimento, in sede di attuazione della delega, dell'intesa in Conferenza.

Gli ulteriori titoli competenziali statali che legittimano la normativa introdotta riguardano poi la materia trasversale della *tutela dell'ambiente* (in particolare in riferimento alle norme in tema di smaltimento dei rifiuti e sugli standard di qualità per la costruzione degli impianti) e il titolo relativo *all'ordine pubblico e sicurezza* (per gli aspetti relativi alla facoltà di sottoporre i siti a specifiche forme di vigilanza); a detta della Corte, concorrendo queste attribuzioni con competenze ripartite, ex articolo 117, c. III, Cost., in materia di *governo del territorio* e di *tutela della salute*, si realizza una chiara compenetrazione di ambiti materiali in cui, in assenza di una materia prevalente, si rendono necessarie forme di collaborazione da individuarsi nella predisposizione di preve intese in Conferenza, che possono peraltro essere realizzate anche in "sede di esercizio della delega", come conferma la Corte nel

---

<sup>556</sup> Nella legge delega, dunque, nonostante l'eterogeneità degli interessi coinvolti, la normativa lasciava pochi spazi all'attenzione del legislatore regionale, ad esclusione di moduli procedurali amministrativi caratterizzati da frequenti previsioni di acquisizioni di intese o pareri con gli enti decentrati, da raggiungersi nella Conferenza competente.

momento in cui si è pronunciata sulla legittimità del decreto n. 31 del 2010 emanato in attuazione della delega stessa<sup>557</sup>.

I giudici costituzionali si sono poi pronunciati sulla possibilità che le regioni<sup>558</sup> impediscano per mezzo di atti legislativi la collocazione nel loro territorio di impianti nucleari o di depositi di stoccaggio; sebbene questa legislazione coinvolga interessi connessi alle potestà regionali costituzionalmente garantite in materia di *sviluppo e governo del territorio*, anche in questo caso la Corte ha ribadito, con riguardo agli impianti di produzione di energia nucleare, che secondo un giudizio di prevalenza, risulti prioritaria la materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, di cui all'articolo 117, c. III, Cost., mentre, con riferimento alle norme regionali che disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, la Corte ha statuito che queste contrastino con la potestà esclusiva dello Stato in materia ambientale ai sensi dell'articolo 117, c. II, lett. s), della Costituzione.

La Corte ha poi ricordato che in presenza di ambiti materiali interferenti il legislatore debba agire nel rispetto delle procedure di leale collaborazione, la cui disciplina “deve essere rimessa alla competenza dello Stato”, residuando in capo alle regioni il solo potere di sottoporre la normativa dettata al “vaglio della Corte”<sup>559</sup>; nella materia dell'energia, la regione non può utilizzare la potestà legislativa al fine di “rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima”, anziché “agire in giudizio dinanzi a questa Corte”<sup>560</sup>.

Queste pronunce sull'energia nucleare dimostrano la funzione creativa della giurisprudenza costituzionale, nel momento in cui tenta di rimediare ad un sistema di riparto concorrente in senso “verticale” delle funzioni inadeguato rispetto a settori strategici in cui si evincono interessi unitari, mediante tutti gli strumenti pretori esaminati (sussidiarietà, trasversalità e interferenza di materie), richiamati per giustificare la normativa statale ed escludere l'intervento legislativo regionale; invero, queste decisioni denotano una giurisprudenza poco uniforme e fortemente ambigua, ancora legata a una visione unilaterale della cooperazione che, in quanto parametro in grado di giustificare una diversa allocazione delle funzioni rispetto al sistema di riparto delineato dalla Costituzione, dovrebbe invece trovare concretizzazione mediante schemi e modelli bilaterali.

Infatti, in questa giurisprudenza la funzione di individuazione degli strumenti consensuali è sempre attribuita allo Stato e le intese che la Conferenza è chiamata a stipulare, e che dovrebbero legittimare la diversa allocazione delle

---

<sup>557</sup> Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2011.

<sup>558</sup> Vedi, legge regione Puglia n. 30/2009, legge Campania n. 2/2010 e infine legge Basilicata n. 1/2010.

<sup>559</sup> Corte costituzionale, sent. n. 331 del 2011.

<sup>560</sup> Vedi già Corte costituzionale, sent. n. 198 del 2004.

funzioni, operano sempre sul piano amministrativo, quando le scelte legislative sono state già concretizzate unilateralmente dallo Stato, al cui rispetto peraltro la Corte subordina la legittimità delle leggi regionali.

La funzione esercitata dalla Corte, di “supplenza” delle inefficienze prodotte dal sistema di riparto concorrente in senso verticale, dimostra come in settori strategici sia quindi necessario adottare un diverso meccanismo di riparto che consenta di razionalizzare gli interventi decisionali, attribuendo ad ogni livello di governo delle specifiche e determinate funzioni, ma ammettendo la possibilità per lo Stato, in presenza di esigenze unitarie tassativamente e puntualmente determinate, di “scacciare” la competenza regionale – come ad esempio accade nell’ordinamento tedesco per mezzo di una diversa concezione della competenza concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*) – per evitare che la chiesta collaborazione, per mezzo della sistematica predisposizione di passaggi concertativi in Conferenza, produca una sostanziale duplicazione di interventi che nuoce all’efficienza delle azioni pubbliche e che peraltro ha dimostrato di alimentare le incertezze, e quindi anche il contenzioso tra Stato e regioni innanzi alla Corte.

Infatti, negli anni 2006-2010 il parametro in questione, relativo all’asserita violazione dei criteri di riparto in materia di energia, è stato invocato 29 volte dallo Stato (con ben 20 pronunce di accoglimento) e 28 volte dalle regioni (con 10 decisioni favorevoli)<sup>561</sup>, mentre solo nell’anno 2011 si assiste a 31 pronunce della Corte aventi ad oggetto questioni legate al criterio di riparto delle competenze in materia di energia, delle quali 25 su ricorso regionale e 6 su impugnativa dello Stato.

Quanto detto trova riscontro anche nella disciplina delle energie rinnovabili, settore che, anche a causa dell’eterogeneità degli interessi coinvolti, ha di recente prodotto un notevole contenzioso tra Stato e regioni.

In particolare, la Corte, dopo aver ammesso la compatibilità con la Costituzione<sup>562</sup> della normativa statale contenuta nel d.lgs. n. 387 del 2003<sup>563</sup> che,

---

<sup>561</sup> Dati disponibili in “*Analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all’andamento del contenzioso Stato-regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale*”, in *Studi e interventi*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>562</sup> In particolare Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2005 in cui la Corte ha salvato questa normativa sia sulla base dell’esistenza di esigenze unitarie che giustificano l’esistenza di chiamate in sussidiarietà da parte dello Stato, sia mediante un utilizzo elastico del concetto di principi fondamentali della materia nei settori di potestà ripartita.

<sup>563</sup> Questo decreto emanato sotto l’influsso della normativa europea, in particolare della direttiva 2001/77/CE, con l’obiettivo incentivare nel rispetto del principio della libera concorrenza la produzione di energie pulite, ha introdotto una disciplina dettagliata che incentra nello Stato le principali funzioni; in particolare, il decreto determina il modello procedimentale attivabile dall’operatore privato per accedere al settore, definito di “autorizzazione unica” (affidata agli enti locali per mezzo di un’apposita conferenza di servizi), salve le fattispecie in cui, per soglie determinate di potenza dell’impianto, sia ritenuta sufficiente la presentazione di una denuncia di inizio attività; la normativa individua poi le aree sottoponibili a collocazione degli impianti, nonché le misure di compensazione per il riequilibrio

nel disciplinare la procedura di autorizzazione all'installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili lasciava alle regioni spazio di intervento solo per mezzo di strumenti consensuali da raggiungersi in via amministrativa nelle Conferenze, si è pronunciata sulla legittimità di numerose leggi regionali<sup>564</sup>; le regioni, a causa del ritardo nell'attivazione dei predetti strumenti negoziati, avevano infatti cercato di introdurre delle specifiche discipline settoriali prevalentemente finalizzate a differenziare e adeguare la disciplina di autorizzazione contenuta nella legge statale per adattarla alle caratteristiche morfologiche del territorio di riferimento.

In questi giudizi la Corte ha sempre graniticamente ammesso che la previsione contenuta nel d.lgs. n. 387/2003 di una procedura autorizzatoria uniforme sul territorio risponda all'individuazione dei soli "principi generali della materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*"<sup>565</sup> e non sia per questa ragione derogabile da parte della singola regione<sup>566</sup>; per questo motivo, alle regioni è preclusa la possibilità di prevedere una generalizzata sospensione delle procedure autorizzatorie in corso (o delle autorizzazioni già rilasciate)<sup>567</sup> o di "aggravare" la procedura mediante, ad esempio, un'ulteriore deliberazione da parte del Comune che, in quanto partecipante al procedimento di autorizzazione, ha già la possibilità di far valere le proprie doglianze nella sede opportuna individuata dalla normativa nazionale<sup>568</sup>, o infine, di prevedere dei corrispettivi generalizzati a fronte della richiesta di autorizzazione del privato<sup>569</sup>, mentre si è ritenuta compatibile la

---

ambientale, rimettendo la disciplina di alcuni aspetti maggiormente problematici, tra cui una possibile differenziazione della stessa su base locale, alla preventiva approvazione delle *linee guida*, da sottoporre all'attenzione della Conferenza.

<sup>564</sup> Tra queste vedi la legge regionale Calabria n. 34 del 2010 che modifica la precedente legge n. 42/2008, la l.r. Basilicata n. 1/2010 (modificata dalla legge n. 21/2010), la legge della regione Molise n. 23/2010 (che modifica la legge n. 22/2009), la l.r. Toscana n. 10/2010 e infine la l.r. Puglia n. 31 del 2008.

<sup>565</sup> Vedi già Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2003, sent. n. 336 e 383 del 2005, e sent. n. 364 del 2006. Da ultimo vedi Corte costituzionale, sent. n. 124 del 2010 per la quale la previsione di una procedura omogenea è finalizzata alla realizzazione delle esigenze imposte dalla normativa comunitaria di tempestività, celerità e contenimento dei termini, ed essa risulterebbe vanificata ove si ammettesse una facoltà di deroga per il legislatore regionale. Critico è invece, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo"*, cit., per il quale, al fine di giustificare da un punto di vista sistematico gli interventi legislativi statali, la Corte afferma che "una buona parte delle norme legislative attaccate dalle Regioni sono, appunto, principi e non regole". Ritorna, dunque, anche questo schema di giudizio molto frequente nell'esperienza del primo regionalismo per giustificare la precisione della normativa statale.

<sup>566</sup> *Ex multis*, Corte costituzionale, sent. nn. 119, 124 e 313 del 2010.

<sup>567</sup> Corte costituzionale, sent. n. 124 e n. 168 del 2010, sent. n. 192 del 2011.

<sup>568</sup> Corte costituzionale, sent. n. 124 del 2010.

<sup>569</sup> Sulla tematica delle misure di compensazione vedi già Corte costituzionale, sent. n. 248 del 2006 e anche Consiglio di Stato, sez. III, nel parere n. 249 del 14 ottobre 2008; di recente Corte costituzionale, sent. n. 119 e n. 124 del 2010, ha precisato come "non sia possibile per l'ente locale imporre un mero corrispettivo quale condizione per il rilascio dei titoli abilitativi", tenuto conto che le costruzioni di impianti energetici rinnovabili sono, nell'ottica comunitaria, "libere attività di impresa soggette solo alla procedura autorizzatoria prevista all'art. 12 comma 6 del d.lgs. 2003 n. 387", talché sono illegittime le



previsione regionale che impone al richiedente la presentazione di una “idonea documentazione bancaria volta ad accertare le sue capacità finanziarie”<sup>570</sup>.

La Corte ha quindi determinato una ricentralizzazione delle funzioni per mezzo di una interpretazione elastica del concetto di “principi fondamentali della materia” negli ambiti di potestà ripartita, ritenendo, nonostante le normative siano chiaramente prescrittive di regole dettagliate, che lo Stato si fosse limitato ad individuare i soli principi fondamentali della materia, non invadendo, quindi, le attribuzioni legislative regionali.

Oltre a questo meccanismo, la Corte ha poi utilizzato anche altri schemi di giudizio che interessano più da vicino il tema della collaborazione per garantire questa diversa allocazione delle funzioni.

In particolare, secondo la Corte, soprattutto in riferimento agli impianti eolici, si assiste ad una chiara interferenza di competenze in quanto la materia dell’energia incide anche su altri ambiti materiali, di competenza esclusiva statale, come la *tutela dell’ambiente*, e anche di potestà ripartita, in cui rileva il titolo del *governo del territorio*, che, nell’impossibilità di stabilire quella prevalente, giustifica la competenza statale ma, in armonia con il canone cooperativo, necessita dell’attivazione di procedure di coinvolgimento delle regioni, per cui si ritiene peraltro sufficiente la previsione statale dell’approvazione in Conferenza Unificata di un documento attuativo definito “linee guida”.

La Corte<sup>571</sup>, in linea con la giurisprudenza pregressa<sup>572</sup>, cui si erano già allineati gli organi di giustizia amministrativa<sup>573</sup>, ha escluso pertanto che le regioni abbiano la facoltà di sottrarre aree di rilievo paesaggistico alla possibilità di installazione degli impianti, essendo la materia della *tutela dell’ambiente* riservata dalla Costituzione alla competenze esclusiva dello Stato; tuttavia,

---

previsioni di “oneri e condizioni a carico del richiedente l’autorizzazione che si concretizzano in vantaggi economici per la Regione e per gli altri enti locali”, mentre sarà possibile prevedere misure patrimoniali ove queste siano concretamente compensate “da un impegno alla riduzione degli agenti inquinanti”. In dottrina, vedi L. SCAPILLATI, *Impianti eolici e misure compensative per i Comuni*, in *Lexitalia.it*, n. 7-8, 2009, nonché L. RICCI, *Procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, in *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 2009.

<sup>570</sup> Corte costituzionale, sent. n. 119 del 2010.

<sup>571</sup> Corte costituzionale, sent. nn. 119, 124, 168, 313, 332, 344 e 366 del 2010, e sent. nn. 44 e 275 del 2011. Ad esempio si legge in Corte costituzionale, sent. n. 192 e n. 308 del 2011 che “il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione” talché in questa prospettiva, si giustifica “l’attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida”.

<sup>572</sup> In particolare, Corte costituzionale, sent. n. 378 del 2007, ampiamente commentata; per tutti, A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente (nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008. Vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 214 e 232 del 2008.

<sup>573</sup> T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 24 giugno 2010 n. 2637, che sancisce come, ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, gli impianti eolici possono essere in ogni caso ubicati nelle zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici; condivide anche, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 16 marzo 2010 n. 1479.

l'*interferenza* della materia con i connessi interessi di competenza regionale determina la necessità di soddisfare il principio di leale collaborazione, talché appare conferente la normativa statale che ammette la possibilità di interventi regionali, ma solo a seguito dell'attivazione degli strumenti cooperativi, in specie, dell'approvazione delle *linee guida* in Conferenza Unificata.

Inoltre, la Corte assume la esistenza di interessi unitari che giustificano *chiamate in sussidiarietà* da parte dello Stato; ad esempio, per la Corte, le regioni non possono derogare al procedimento di autorizzazione innalzando la soglia massima prevista dal legislatore nazionale in forza della quale è sufficiente la dichiarazione di inizio attività in luogo dell'autorizzazione unica in quanto la previsione delle fattispecie di deroga è rimessa alla competenza dello Stato per via di una esigenza unificatrice delle discipline che, sulla base del rilievo del settore, giustifica la "chiamata in sussidiarietà dello Stato delle funzioni legislative ed amministrative in materia"<sup>574</sup>.

Tuttavia, in linea con la sua giurisprudenza, la Corte ritiene necessario agire nel rispetto del canone cooperativo e, in tal senso, continua la Corte, già il d.lgs. n. 387 del 2003 soddisfa le esigenze di partecipazione delle regioni allorquando prevede la possibilità di innalzare la soglia per la d.i.a., ma solo a seguito dell'attivazione dei meccanismi negoziati che si sostanziano nell'approvazione delle *linee guida* da parte della Conferenza Unificata.

Al settore delle energie rinnovabili possono dunque essere estese le conclusioni già indicate per il settore dell'energia nucleare, in cui si era evidenziata la carica derogatoria del sistema di riparto delle competenze che produce il frequente utilizzo di diversi canoni interpretativi della Corte sulla leale collaborazione; il canone cooperativo, per questo motivo, necessiterebbe di adeguate forme di traduzione del principio in modelli che precedono l'intervento del legislatore statale e non in moduli di partecipazione amministrativa in Conferenza.

Inoltre, la necessità di semplificare i procedimenti decisionali, per mezzo di una distribuzione dei poteri che tenga conto, sia delle esigenze unitarie che giustificano la competenza statale, sia del possibile apporto delle regioni in attuazione dei principi di differenziazione e adeguatezza, emerge ancor di più nel settore dell'energia rinnovabile se consideriamo che dopo anni di contenzioso tra Stato e regioni, il documento consensualmente approvato in Conferenza<sup>575</sup> e poi il seguente d.lgs. 3 marzo 2011 n. 28 (emanato in attuazione della direttiva europea 2009/28/CE che recava modifica e successiva abrogazione delle già citate direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) hanno attribuito alle regioni tutti quei

---

<sup>574</sup> Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2005, ma vedi anche Corte costituzionale, sent. n. 119, 124, 194, e 313 del 2010.

<sup>575</sup> Il documento è contenuto nel decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10 settembre 2010, pubblicato in G.U. del 18 settembre 2010, n. 219.

poteri che queste avevano esercitato in via legislativa e che erano stati bocciati dalle pronunce della Corte proprio per la mancata preventiva attivazione degli strumenti negoziati<sup>576</sup>.

Se esistessero forme di partecipazione regionale alla formazione della legislazione statale intervenuta in sussidiarietà, mediante un unico provvedimento legislativo si sarebbe risolto consensualmente il problema del riparto delle funzioni nel settore energetico e si sarebbe evitato un lungo e dispendioso contenzioso.

#### ***4.5. Alcune brevi considerazioni conclusive. Le “ricadute” della giurisprudenza costituzionale sul sistema delle Conferenze.***

Nella giurisprudenza costituzionale, grazie ai consolidati schemi di giudizio analizzati sulla “compenetrazione” o “concorrenza di materie”, sulle “materie trasversali” e sulla “chiamata in sussidiarietà”, la Corte ha determinato un’attenuazione della rigidità derivante dal ricorso alla tecnica dell’enumerazione delle materie, assicurando una costante ricentralizzazione delle funzioni in armonia con il valore unitario.

Questi meccanismi rappresentano “un armamentario argomentativo”<sup>577</sup> che ha determinato l’imposizione di momenti di raccordo in numerosi ambiti materiali, facendo assurgere la leale collaborazione a canone che legittima una diversa allocazione della funzione amministrativa e legislativa.

In questo modo la Corte ha esaltato la carica derogatoria della cooperazione, affiancando al sistema di riparto previsto dalle disposizioni costituzionali “da interpretarsi secondo i canoni classici dell’ermeneutica delle materie”, un diverso sistema di riparto posto “nella disponibilità del legislatore statale”<sup>578</sup> da interpretarsi alla luce di diversi parametri giurisprudenziali.

Dalle esaminate pronunce si nota pure come l’impostazione della Corte sia legata ancora ad una visione unilaterale della cooperazione, fondata sull’utilizzo

---

<sup>576</sup> In particolare, dal combinato disposto tra le linee guida e il decreto citato si evince che sia attribuito alle regioni il potere di stabilire l’inidoneità dei siti alla installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili secondo istruttorie fondate su “criteri tecnici oggettivi legati ad aspetti di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale”, differenziando la disciplina di deroga in base alle “diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto”, mentre alle regioni sarà precluso escludere “zone genericamente soggette a tutela dell’ambiente”, o siti per i quali non si individuano “specifiche e motivate esigenze di tutela”; inoltre il decreto citato attribuisce alle regioni il potere di individuare una diversa soglia di applicazione della procedura semplificata (Pas) fino alle potenze massime indicate e, per le attività in edilizia libera, prescrive la nuova facoltà delle regioni di estendere questo regime ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici “fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche”.

<sup>577</sup> S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 86 e ss..

<sup>578</sup> S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 87 e ss..

di canoni interpretativi sorti nell'esperienza del primo regionalismo e poi trasposti senza soluzioni di continuità nel diverso sistema costituzionale in cui, avendo il legislatore espresso attraverso la nuova formulazione dell'articolo 114, Cost., il principio del "pluralismo istituzionale paritario"<sup>579</sup>, sarebbe stato necessario affermare forme bilaterali di concretizzazione del principio cooperativo.

Inoltre, le decisioni sugli "ambiti compenetrati" in cui la Corte ha spesso in modo apodittico affermato l'impossibilità di definire i confini delle rispettive attribuzioni, imponendo mediante la collaborazione di risolvere l'intreccio delle competenze, dimostrano come sia auspicabile un approccio ermeneutico che assicuri una più precisa delimitazione delle sfere di competenza di Stato e regioni.

Infatti, nelle materie "trasversali", o anche in alcune pronunce sugli "ambiti materiali compenetrati", la Corte ha imposto la partecipazione di soggetti portatori di interessi irrilevanti o comunque marginali all'interno del procedimento, rifiutandosi di delineare compiutamente l'oggetto delle materie e la relativa competenza.

La sistematicità nell'utilizzo di questi schemi di giudizio produce delle importanti ricadute sul complessivo assetto degli strumenti di raccordo tra Stato e regioni; in particolare, mediante queste decisioni la Corte ha sovraccaricato il ruolo delle Conferenze che, pur solo nella "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"<sup>580</sup>, nelle interpretazioni della Corte divengono la sede privilegiata per legittimare una diversa allocazione delle funzioni.

Tuttavia, l'analisi della struttura delle Conferenze ha dimostrato come, nonostante l'evoluzione della prassi, questo sistema di raccordo non riesca a garantire una effettiva partecipazione delle regioni sul piano della formazione degli atti legislativi, sia perché le Conferenze sono sedi di rappresentanza dei soli esecutivi, sia anche perché la Conferenza ha spesso assunto in questi procedimenti, mediante l'espressione di pareri o anche per mezzo la stipulazione di intese deboli, un ruolo "subalterno" rispetto al Governo centrale.

Le regioni, dunque, per mezzo della Conferenza Stato-regioni, non sono munite di un reale potere di negoziazione quando il momento di raccordo è imposto dalla Corte a deroga del riparto delle competenze legislative ed è inserito, quindi, nel procedimento di formazione di atti di questa natura giuridica, a differenza delle ipotesi in cui la cooperazione è introdotta per ricercare il

---

<sup>579</sup> M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1274 e ss., il quale afferma come la nuova articolazione dei rapporti tra i diversi enti deve essere interpretata non nel senso della parità dei soggetti, ma nel senso del venir meno di ogni gerarchia istituzionale nelle relazioni tra i diversi soggetti della Repubblica.

<sup>580</sup> Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004.

consenso sull'approvazione di atti amministrativi o riguardanti la formazione dell'indirizzo politico nazionale.

Anche l'assidua richiesta da parte della giurisprudenza costituzionale dell'intesa in Conferenza, che per sua natura è debole, in luogo del parere, non sembra in grado di bilanciare le sottrazioni di competenze regionali, in quanto propone "la compensazione tra funzioni strutturalmente diverse" e comunque "per opera di soggetti diversi da quelli che sono titolari delle rispettive funzioni"<sup>581</sup>.

Per questi motivi non è possibile ritenere le Conferenze una sede adeguata a legittimare quei canoni interpretativi che, per mezzo della cooperazione, postulano una diversa allocazione della funzione legislativa, in quanto la perdita di attribuzioni da parte del legislatore regionale necessiterebbe di meccanismi di compensazione di pari grado rispetto alle funzioni sottratte.

Quanto detto trova conferma quando la giurisprudenza si è pronunciata nelle materie "trasversali" o nelle ipotesi di "concorrenza di competenze", casi nei quali è ancor più evidente che la partecipazione della Conferenza, mediante pareri o intese sulla disciplina di attuazione di leggi statali, aumenta i passaggi decisionali, nuocendo dunque all'efficienza dell'azione amministrativa per favorire peraltro la partecipazione di enti che, come si è visto, alle volte non sono detentori di interessi rilevanti nelle fattispecie.

Anche il meccanismo della *chiamata in sussidiarietà* pone gli stessi interrogativi, in quanto giustifica l'alterazione dei criteri di riparto attraverso intese amministrative stipulate dagli esecutivi, in Conferenza o tra Governo e singola Regione, che lasciano allo Stato la concretizzazione della disciplina legislativa.

Inoltre, in questo caso, come comprova l'esame delle pronunce in materia di "energia", la giurisprudenza ha dimostrato di procedere secondo indirizzi poco uniformi con il risultato di aumentare le incertezze nel sistema di riparto delle funzioni e, di conseguenza, anche il contenzioso innanzi alla Corte costituzionale.

La creazione di canoni interpretativi per mezzo dei quali la collaborazione diviene parametro che giustifica una diversa allocazione delle funzioni collide, dunque, con il complessivo assetto del sistema di raccordo attualmente fondato su organismi a composizione mista, quali le Conferenze, la cui struttura e le cui modalità di funzionamento erano state pensate per una diversa funzione della cooperazione in un sistema in cui peraltro la legge regionale, dovendo rispettare

---

<sup>581</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V*, cit., p. 27 e ss.; diversamente P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., 296 e ss., per il quale l'intesa costituirebbe la "valvola mediante la quale le Regioni venivano compensate dei poteri che erano loro sottratti dall'intervento statale".

il limite dell'interesse nazionale, assumeva un ruolo subalterno rispetto alla legislazione statale.

In conclusione, la funzione compensativa della collaborazione a giustificazione di una diversa allocazione della funzione legislativa fondata sul sistema delle Conferenze, che avrebbe dovuto costituire un “accomodamento temporaneo”<sup>582</sup>, ha assunto carattere di stabilità nelle interpretazioni della Corte, aumentando la “carica derogatoria” del sistema di riparto delle competenze; tuttavia, le Conferenze non sembrano in grado di prendere il posto di meccanismi di rappresentanza delle autonomie, che ammettono l’inserimento di rappresentanti di regioni ed enti locali nel circuito parlamentare, in quanto, per la composizione e per le attuali modalità di funzionamento, non assicura una partecipazione sulla formazione di atti legislativi, aventi pari grado rispetto alle funzioni sottratte.

---

<sup>582</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 87 e ss..

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA DELLE CONFERENZE

### *1. Un giudizio complessivo sul sistema delle Conferenze. L'ispirazione "statalistica" e l'informalità nello svolgimento dei lavori della Conferenza Stato-regioni.*

La legislazione statale e la giurisprudenza costituzionale hanno contribuito a rafforzare la centralità del sistema delle Conferenze nell'attuale assetto di ripartizione delle funzioni tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica.

Il giudizio sulla idoneità delle Conferenze ad assolvere alla chiesta funzione non è tuttavia univoco in dottrina; a quanti hanno infatti posto l'accento sull'accresciuto peso politico del sistema delle Conferenze<sup>583</sup>, si contrappone altra dottrina<sup>584</sup> che, sulla base dei difetti strutturali della Conferenza, nonché sulla informalità nei metodi di funzionamento, ha evidenziato il rischio che esso si riduca ad un "parerificio", ad un organo di "pseudocollaborazione" o ancora ad una mera "cassa di risonanza" di decisioni preconfezionate dal Consiglio dei Ministri.

Invero, l'analisi condotta sul funzionamento della Conferenza Stato-regioni ha mostrato l'esistenza di molti punti critici, dovuti all'ispirazione "statalistica" della Conferenza, nonché all'informalità nello svolgimento dei lavori, determinata dall'assenza di una compiuta regolamentazione sul funzionamento dell'organismo.

Un primo aspetto problematico è dunque rappresentato dal legame tra la Conferenza e la complessiva struttura amministrativa statale; per assicurare forme di collaborazione paritarie sarebbe opportuno recidere ogni legame con la struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, riformando anche le modalità di disciplina e funzionamento degli organismi burocratici e di segreteria istituiti a supporto della Conferenza, che attualmente operano alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La funzione negoziale attribuita alla Conferenza non sembra poi poter giustificare l'attribuzione in favore del Presidente del Consiglio dei Ministri del ruolo di Presidente dell'organismo; al contrario, la neutralità che dovrebbe ispirare il raccordo tra Stato e regioni necessiterebbe della previsione di una

---

<sup>583</sup> Vedi, in particolare, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 891; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 481 e ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, cit., *passim*.

<sup>584</sup> F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo*, cit., p. 360; P. CARETTI, *Gli accordi tra Stato Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul sistema delle Conferenze?*, cit., p. 1169 e ss..

regolamentazione che riservi in favore dell'intera Conferenza il potere di eleggere il proprio Presidente, in modo da attenuare la disomogeneità di poteri tra le due componenti, considerato che al Presidente della Conferenza è attribuita la funzione di convocare la Conferenza, di curare la presentazione degli atti e di formare l'ordine del giorno.

Inoltre, sarebbe auspicabile colmare quelle lacune normative che hanno acuito la sproporzione nella distribuzione dei poteri, facendo della Conferenza spesso un organismo che funziona solo su stimolo del Governo.

Infatti, in assenza di regole certe sulla tempistica relativa alla presentazione degli atti da parte del Governo, sulle modalità di voto e di formazione dei *quorum* deliberativi, nonché sulle modalità di verbalizzazione dei lavori, la Conferenza non sembra poter assurgere a sede istituzionale nella quale si forma in modo paritario la comune volontà di Stato e regioni.

Infine, sarebbe opportuno modificare le modalità di voto, nel senso di bilanciare la necessità per ciascuna regione di esprimere il proprio punto di vista, con l'esigenza di rafforzare la regola dell'unanimità anche per altre tipologie di modelli decisionali, in modo che la compattezza del voto regionale possa aumentare il peso della deliberazione sul seguito del procedimento.

In relazione alla composizione della Conferenza, non sembra rinunciabile la costituzione di forme di coinvolgimento delle assemblee legislative regionali, per assicurare che le decisioni dell'organismo non sottraggano funzioni ai soggetti cui tale competenza è ordinariamente attribuita ammettendo, ad esempio, la discussione nei consigli regionali dei provvedimenti sui quali è stato richiesto il parere della Conferenza, come peraltro numerose regioni hanno previsto, seppur in relazione a singole fattispecie in materia "europea".

In conclusione, l'attuale disciplina della Conferenza Stato-regioni denota una sproporzione nella distribuzione dei poteri, nonché una certa informalità nei meccanismi di funzionamento, talché la Conferenza non sembra istituita sulla logica della equiordinazione dei soggetti che la compongono, ma sembra tradire un'impostazione verticistica o gerarchica delle funzioni.

## ***2. Segue. La nuova architettura costituzionale dei rapporti tra Stato e regioni e il divario con la struttura delle Conferenze. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale.***

La struttura "centralistica" della Conferenza Stato-regioni poteva ritenersi adeguata al vecchio sistema di riparto in cui, essendo i rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali ispirati ad una visione separata e gerarchica, alla Conferenza era attribuita prevalentemente la funzione di aprire le competenze



statali alla partecipazione delle regioni per raggiungere posizioni comuni su provvedimenti dall'alto tasso di politicità.

Diversamente, la riforma del Titolo V, sulla base dell'articolo 114, della Costituzione, informa i rapporti tra i soggetti della Repubblica ad un "pluralismo paritario"<sup>585</sup>, che impone alla collaborazione di trovare attuazione mediante strumenti di concretizzazione del principio di tipo bilaterale.

L'attuale sistema delle Conferenze rappresenta, quindi, un "ingranaggio troppo debole"<sup>586</sup> rispetto alle nuove esigenze di cooperazione che scaturiscono dall'assetto dei rapporti tra i poteri descritto dalla riforma del Titolo V, risultando inadeguata l'idea di trasporre schemi decisionali pensati per il vecchio sistema di riparto delle funzioni in una differente architettura dei rapporti istituzionali.

Anche le interpretazioni che la Corte ha fornito del principio cooperativo non hanno avuto un andamento "sincronico" rispetto ai sistemi di raccordo tipizzati dal legislatore e alle funzioni che a queste sedi sono state nel corso del tempo attribuite.

Infatti, sin dalle prime pronunce, la Corte ha interpretato la funzione della cooperazione come "compensativa" della supremazia statale, allorché l'istituzione della Conferenza non era finalizzata ad introdurre meccanismi di perequazione di sottrazioni di funzioni legislative, quanto era volta soprattutto a "canalizzare le istanze regionali e farle emergere nell'indirizzo politico del Governo e nella normativa statale"<sup>587</sup>, in un sistema in cui peraltro alle regioni già erano attribuite tassative ed enumerate funzioni.

L'interpretazione che la Corte costituzionale ha fornito della cooperazione è stata, per certi versi, antitetica rispetto alle funzioni che la legge attribuiva alle Conferenze ed agli scopi per i quali questo sistema di raccordo era stato concepito.

Con la riforma del Titolo V la Corte ha poi continuato ad utilizzare i medesimi canoni interpretativi sorti nell'esperienza del primo regionalismo, ritenendo pur sempre la cooperazione un meccanismo di compensazione della supremazia statale nel momento in cui interviene a tutela di interessi unitari.

Tuttavia, la diversità nel complessivo assetto dei rapporti tra i soggetti della Repubblica, unita alla scomparsa dell'interesse nazionale a parametro della legittimità della legge regionale e all'attribuzione di competenze statali puntualmente e tassativamente determinate, sono indici della necessità di tradurre il principio in forme cooperative paritarie o bilaterali e non in modelli di

---

<sup>585</sup> M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1274.

<sup>586</sup> L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi nell'evoluzione del sistema italiano*, a cura di O. Gaspari e A. Piraino, Roma, 2007, p. 71 e ss..

<sup>587</sup> S. MANGIAMELLI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 61.

negoziiazione debole, come quelli attivabili nelle Conferenze; infatti, nel nuovo sistema costituzionale non muta il ruolo dello Stato, quale soggetto garante dei valori unitari, ma si modifica il modo per perseguire queste istanze, che necessitano di forme partecipate e condivise tra i diversi soggetti della Repubblica.

La riforma ha dunque acuito l'inadeguatezza delle Conferenze a concretizzare le interpretazioni costituzionali sul canone cooperativo e anche la Corte costituzionale, nella consapevolezza della precarietà e della temporaneità della soluzione negoziale incentrata sugli schemi decisionali delle Conferenze, ha continuato a rafforzare un sistema cooperativo in partenza inadeguato alla nuova architettura costituzionale dei rapporti tra i poteri.

### ***3. Gli aspetti critici delle Conferenze sul piano delle funzioni e dei modelli decisionali.***

Anche l'analisi dei modelli decisionali attesta l'insufficienza delle Conferenze a risolvere il problema dei raccordi cooperativi nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali.

Infatti, le modalità di concretizzazione del canone cooperativo tipizzate nel d.lgs. n. 281/1997 non assicurano una effettiva e paritaria codeterminazione sul contenuto dei provvedimenti – cui deve essere ispirata l'attività di concertazione nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e regioni – ma rappresentano formule scarsamente favorevoli alle istanze di partecipazione delle regioni.

In particolare, mediante i pareri alle regioni è conferita unicamente la possibilità di aderire ad un atto già perfezionato dal Governo, il quale peraltro acquista il potere di deliberare unilateralmente senza attendere lo spirare del termine in cui la Conferenza ha la facoltà di esprimersi sul provvedimento; le regioni in questi casi assumono, quindi, un ruolo subalterno rispetto alla componente governativa, anche in considerazione del fatto che il Governo ha dimostrato di non sentirsi vincolato da un eventuale parere negativo delle Conferenze, o anche da un parere condizionato, che è stato qualificato peraltro dalla Corte come una mera “manifestazione politica d'intento”.

Anche le intese costituiscono forme di negoziazione debole, in quanto ammettono meccanismi sostitutivi, i quali tuttavia sono posti ad esclusiva disposizione del Governo, per assicurare il rispetto del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Le intese stipulate ai sensi della legge n. 131 del 2003, che non consentono deliberazioni unilaterali sostitutive, creano il problema inverso, in

quanto non permettono, in caso di mancata intesa, al Governo di portare a conclusione il procedimento, paralizzando la decisione finale; inoltre, queste intese, ove stipulate per “favorire l’armonizzazione delle legislazioni”, pongono dubbi di legittimazione alla stipula per gli esecutivi che compongono la Conferenza, trattandosi di una funzione di regola attribuita ai soggetti titolari del potere legislativo.

Infine, anche gli accordi si sono dimostrati uno strumento mediante il quale lo Stato ha inciso sulla funzione regolamentare attribuita alle regioni nelle materie di potestà concorrente, più che un meccanismo di apertura alle regioni di funzioni statali, anche se in relazione alla vincolatività dell’accordo sulla seguente attività statale si notano delle aperture della Corte nel momento in cui, in una decisione del 2006, ha stabilito che “il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tenere fede ad un impegno assunto”.

In relazione, invece, all’oggetto di incidenza di questi modelli decisionali, si è visto come il sistema delle Conferenze sia stato pensato per favorire una partecipazione delle regioni alla formazione di provvedimenti amministrativi statali, o di atti governativi di indirizzo e coordinamento.

La legislazione recente, al contrario, moltiplica i passaggi concertativi anche per la formazione di atti di natura legislativa, nonostante la Conferenza non sembri idonea ad assolvere a questa funzione, sia allorché la legge richiede il parere, che si presenta come uno strumento troppo debole, sia nei casi in cui è prescritta l’intesa, considerato che siffatte procedure escludono comunque dal procedimento le assemblee legislative.

Inoltre, la recente legislazione statale, mediante la previsione di queste attribuzioni, ha conferito un maggiore peso politico alla Conferenza, ma ha anche aumentato i passaggi concertativi spesso in fattispecie nelle quali lo Stato avrebbe comunque titolo a legiferare unilateralmente, nuocendo in tal modo la prescritta partecipazione al principio di efficienza ed economicità delle azioni pubbliche.

Inoltre, la prassi formatasi di richiedere l’intesa in Conferenza prima dell’adozione di decreti legge o di decreti delegati, si è dimostrata una pratica creata sapientemente dal Governo per aumentare le proprie prerogative sul piano legislativo; il Governo ha infatti spesso giustificato il ricorso alla decretazione d’urgenza con la necessità di assicurare un coinvolgimento delle regioni, altrimenti non realizzabile, facendo pesare questo argomento innanzi al Parlamento, condizionando in questo modo l’attività legislativa dell’assemblea.

La partecipazione della Conferenza nel procedimento di approvazione di atti legislativi di iniziativa governativa, dunque, finisce per depotenziare il Parlamento e i Consigli regionali, sottraendo funzioni ordinariamente attribuite

alle sedi titolari del potere legislativo e spostando il baricentro delle decisioni sugli esecutivi.

In considerazione, poi, della tipizzazione di forme deboli di negoziazione, il sistema creato ha rafforzato principalmente l'esecutivo statale, rispetto agli esecutivi regionali, che vengono relegati a svolgere un ruolo sostanzialmente subalterno di decisioni concretizzate dal Governo.

Per questi motivi, la partecipazione della Conferenza al procedimento di formazione di atti legislativi non assicura un effettivo potere di negoziazione per le regioni sul contenuto del provvedimento, esautorando le sedi titolari del potere legislativo e non riesce, quindi, a supplire alla mancanza di forme di coinvolgimento delle autonomie, in specie all'assenza di una sede parlamentare di rappresentanza territoriale.

#### ***4. Ancora sulla giurisprudenza costituzionale. Leale collaborazione, Conferenze e riparto delle competenze legislative.***

L'inadeguatezza delle Conferenze ad assicurare una effettiva partecipazione regionale al procedimento di formazione di atti legislativi è acuita dagli schemi di giudizio della Corte costituzionale che hanno esaltato il ruolo della cooperazione, imponendo l'inserimento di passaggi concertativi in numerose fattispecie, fino a rendere la cooperazione un criterio concorrente con i principi del nuovo riparto delle competenze legislative.

Si è infatti evidenziato come la Corte spesso abbia rinunciato a definire l'oggetto d'incidenza della legislazione mediante i canoni classici dell'ermeneutica delle materie e come abbia risolto il problema della concorrenza di funzioni mediante la richiesta di forme cooperative, che sono state poi elevate anche a requisito per legittimare l'avocazione della funzione legislativa realizzata per mezzo del meccanismo della chiamata in sussidiarietà.

Da un primo punto di vista, la sistematica richiesta dell'inserimento di passaggi concertativi in questa giurisprudenza, ha spesso impedito di giungere ad una conclusione in tempi rapidi, alle volte anche paralizzando la decisione finale a causa della richiesta di "forme di unanimità impossibile da realizzare"<sup>588</sup>.

Inoltre, la funzione compensativa della sottrazione di funzioni legislative regionali che la giurisprudenza attribuisce alla cooperazione crea un "corto circuito", in quanto non trova effettiva concretizzazione attraverso i modelli decisionali attivabili in Conferenza Stato-regioni.

---

<sup>588</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 119.

La Conferenza non rappresenta infatti una sede adeguata a compensare la sottrazione di funzioni legislative regionali, sia a causa della sua composizione che, prevedendo la partecipazione delle sole sedi esecutive, sottrae “decisioni e valutazioni ai legittimi titolari del potere normativo”<sup>589</sup>, sia perché le intese, o i pareri, richiesti dalla Corte, in armonia con il principio cooperativo, sono stipulate nella fase amministrativa del procedimento, e non assicurano una condivisione sulle scelte legislative, relegando le regioni ad un ruolo subalterno di decisioni preconfezionate dal Governo.

L’analisi della giurisprudenza della Corte rafforza, dunque, la necessità di assicurare forme negoziali effettive per le regioni, almeno quando la cooperazione è chiamata a svolgere questa funzione compensativa sul piano del riparto delle competenze legislative.

In queste ipotesi emerge la necessità di assicurare che la perdita di funzioni regionali sia bilanciata attraverso una partecipazione delle autonomie alle procedure legislative, aventi pari grado rispetto alle funzioni sottratte.

##### ***5. Alcune note positive. La prassi e il peso politico delle Conferenze.***

L’inadeguatezza della Conferenza a concretizzare i canoni interpretativi della Corte costituzionale sul principio cooperativo non esclude la presenza di alcune note positive sul complessivo funzionamento di questa sede di raccordo.

Infatti, l’analisi della legislazione statale dimostra la presenza sistematica delle Conferenze nei procedimenti decisionali e il mutamento qualitativo delle funzioni attribuite, in specie riguardanti competenze diverse rispetto alla partecipazione della Conferenza alla procedura di formazione di atti di natura legislativa.

Inoltre, l’analisi delle prassi comprova un costante processo di rafforzamento del peso politico della Conferenza, che da organo formalmente consultivo diviene luogo di negoziazione politica e di formazione del consenso tra Stato e regioni, come attesta la crescita della produzione di intese endoprocedimentali che, ancorché superabili per mezzo di decisioni unilaterali governative, consentono alle regioni di proporre emendamenti o modifiche, a differenza del parere, che relega le regioni ad un ruolo di passivo recepimento delle decisioni statali.

Inoltre, si è anche notato che nelle ipotesi in cui l’intesa è inserita in un procedimento finalizzato alla formazione di atti amministrativi, la negoziazione sul contenuto dell’atto avviene a livello degli esecutivi che compongono la Conferenza non ponendosi, dunque, alcun problema di legittimazione dei

---

<sup>589</sup> Sul punto, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 119.

soggetti preposti al raggiungimento dell'accordo; per questi motivi, la Conferenza Stato-regioni rappresenta una sede idonea per realizzare la cooperazione tra i diversi livelli di governo, anche quando la concertazione assume la funzione di compensare l'eventuale spostamento delle competenze amministrative, nel momento in cui sono riallocate in favore dello Stato.

Anche la produzione di pareri, in via di prassi, ha dimostrato di poter aumentare la capacità negoziale della Conferenza, nonostante non si traduca poi in forme giuridicamente vincolanti.

Infatti, l'omogeneità e la compattezza delle regioni, nel momento in cui negoziano con il Governo il contenuto dei provvedimenti, permette al punto di vista regionale di acquisire maggior peso "politico", potendo anche influire sull'attività del Governo nel seguito normativo del provvedimento; il Governo, utilizza infatti il consenso delle regioni come argomento da far valere nella dialettica con il Parlamento e, nella consapevolezza che anche il parere negativo regionale è tale da influire sul seguito del procedimento, si è spesso dimostrato intenzionato a raggiungere una posizione condivisa con le regioni in Conferenza.

Per questa ragione sembra auspicabile che il parere sul provvedimento governativo si formi direttamente in Conferenza e non sia condizionato ad emendamenti, i quali peraltro non troveranno strumenti di riscontro dell'eventuale accoglimento o rigetto della posizione regionale, in modo da aumentare il potere di contrattazione della Conferenza e, di conseguenza, il peso politico del parere espresso.

Inoltre, la Conferenza ha acquisito un ruolo centrale per la formazione di atti politici di indirizzo e programmazione in ambiti materiali complessi, in particolare per la costituzione di procedure condivise e coordinate, e per la definizione di obiettivi comuni di Stato e regioni, che testimonia quel passaggio dalle "materie" alle "politiche".

Da tale punto di vista si segnalano anche le competenze istituzionali della Conferenza in materia europea; ad esempio, nella fase "ascendente" la Conferenza acquista, sia un potere di nomina di diversi rappresentanti in sedi istituzionali nazionali ed europee, sia la potestà di negoziare con il Governo la posizione comune da assumere nelle istituzioni europee.

In queste fattispecie, si è notato peraltro come la sottrazione da parte della Conferenza di competenze dei soggetti titolari della funzione legislativa sia meno incisiva, sia per merito della legislazione regionale – che ha rafforzato il legame nelle procedure europee tra gli esecutivi che compongono la Conferenza e i consigli regionali – sia in virtù della recente riforma contenuta nella legge n. 234 del 2012 che ha ampliato il collegamento con le assemblee legislative.

Inoltre, la Conferenza ha visto crescere il suo peso politico principalmente in materia "finanziaria", nella quale si è riscontrata l'adeguatezza della

Conferenza ad erigersi a sede di formazione della comune volontà delle regioni nel momento in cui dialogano con il Governo su provvedimenti aventi ad oggetto la ripartizione delle somme erogate dallo Stato.

Anche l'analisi della legislazione statale dimostra la crescita del ruolo "politico" delle tre Conferenze, e rafforza l'idea di un organismo che esprime non un'appartenenza politica, quanto una "rappresentanza dei territori"; la previsione del potere di deliberare sulle modalità di ripartizione della decurtazione delle somme trasferite dallo Stato, o sulla individuazione delle regioni "virtuose", contenute nel recente "patto di stabilità", dimostrano che la Conferenza non rappresenta solo una sede di coinvolgimento delle autonomie nei procedimenti decisionali statali, ma anche un luogo nel quale si forma il complessivo punto di vista delle regioni, da far valere nella dialettica dei rapporti con il Governo centrale.

Infine, si riscontra un aumento del peso politico della Conferenza mediante la continua crescita della produzione di accordi, in relazione ai quali la prassi conferma peraltro i diversi ruoli che le due componenti rivestono in Conferenza: da un lato le regioni, che si propongono di regolamentare i loro rapporti esclusivi "orizzontali", dall'altro il Governo che partecipa al procedimento per assicurare una convergenza nella determinazione delle posizioni regionali, assumendo una funzione di "garante" per il raggiungimento del consenso.

In conclusione, nonostante i difetti strutturali della Conferenza e le criticità che l'organismo dimostra allorquando debba assicurare una partecipazione delle regioni al procedimento di formazione di atti legislativi, non può negarsi come questo organismo di raccordo abbia assunto un notevole peso politico; la Conferenza è infatti in grado di assurgere a luogo principale di formazione della volontà dei territori e risulta, altresì, una sede adeguata per assicurare la codecisione sulla formazione di atti amministrativi, o di atti di programmazione e indirizzo, e per la determinazione di posizioni comuni tra Stato e regioni in relazione a numerose politiche pubbliche.

## ***6. Le più recenti proposte di riforma del sistema delle Conferenze.***

Nonostante la Conferenza abbia acquistato nel corso del tempo un accresciuto peso politico nei procedimenti decisionali, i difetti strutturali dell'organismo, dovuti all'assenza di una regolamentazione che introduca forme di negoziazione paritaria, hanno spesso richiamato l'attenzione del legislatore; questi, vista l'inattuazione del meccanismo di inserimento delle rappresentanze locali nelle Commissioni parlamentari, di cui all'articolo 11 della legge n. 3 del

2001, e comunque in assenza di forme di partecipazione delle autonomie territoriali nelle istituzioni statali, ha spesso cercato di provvedere ad aggiornare il sistema di funzionamento delle Conferenze rispetto, sia alla sistemazione del complessivo assetto dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali che si evince dal nuovo Titolo V della Costituzione, sia al ruolo che alla cooperazione è attribuito dalla giurisprudenza costituzionale.

Per queste ragioni nell'ultimo decennio si è assistito a numerosi tentativi di ammodernare il sistema delle Conferenze<sup>590</sup> e, da ultimo può ricordarsi lo schema di disegno di legge recante “delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica”<sup>591</sup>, sul quale peraltro ha avuto modo di esprimere un parere la Conferenza Unificata<sup>592</sup>.

Questo disegno di legge sembra ispirato dalla necessità di adeguare il sistema dei rapporti cooperativi alla pari dignità dei soggetti della Repubblica ex articolo 114, Cost., nel momento in cui definisce la Conferenza come “sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione”, accedendo così ad una visione paritaria e bilaterale delle formule di concretizzazione del principio cooperativo<sup>593</sup>.

L'impostazione “bilaterale” è tuttavia tradita dalle disposizioni seguenti, dalle quali si evince come il disegno di legge non ponga dei giusti rimedi al problema dell'asimmetria di poteri e funzioni tra il Governo e le autonomie territoriali, né all'ispirazione statistica della Conferenza.

Infatti, la Conferenza della Repubblica, che diviene un organismo unitario – che ingloba le tre sedi precedenti, pur rimanendo le questioni affrontate separate in due diverse sezioni, una per gli argomenti di esclusivo interesse regionale, l'altra per quelle di esclusivo interesse delle autonomie locali

---

<sup>590</sup> Al riguardo si veda il ddl deliberato dal Governo il 14 dicembre 2006 recante “*Delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali*”, sul quale S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., *passim*.

<sup>591</sup> Sul punto vedi S. MANGIAMELI, *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, cit., *passim*, il quale tra l'altro evidenzia come la riforma delle Conferenze non dovrebbe costituire oggetto di delega, considerato “il significato istituzionale della decisione legislativa, che riguarda la forma di Stato”.

<sup>592</sup> La Conferenza Unificata (in Rep. atti n. 59/Cu del 25 maggio 2011) ha espresso sul d.d.l. un parere favorevole, ma condizionato all'approvazione di alcune proposte di modifica, nonostante l'art. 1, c. II, dello schema di d.d.l., prevedeva al riguardo dovesse raggiungersi un'intesa sul provvedimento. In questo modo la Conferenza ha disatteso la previsione del d.d.l., allineandosi però all'art. 9, c. II, del d.lgs. n. 281/1997 che prevede che sugli schemi di decreti legislativi la Conferenza Unificata sia chiamata a rendere un parere e non a raggiungere un'intesa.

<sup>593</sup> R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 18, per i quali si tratta di una riforma necessaria, in quanto collegata all'idea espressa dalla Corte costituzionale nella sent. 116 del 1994, per cui la Conferenza è un organo della comunità nazionale; sulla base di questa “prendendo sul serio il nuovo art. 114, si potrebbe anche dire che essa è un organo della Repubblica e non di uno o dell'altro dei suoi componenti”.



denominate rispettivamente “Sezione Stato e regioni” e “Sezione Stato e autonomie locali” – nel disegno di legge resta incardinata nella struttura della Presidenza del Consiglio<sup>594</sup>.

Il legislatore poi introduce una formula piuttosto ambigua in relazione alla riforma degli apparati di segreteria, i quali, come si è visto, sono tali da influire sull’andamento dei lavori della Conferenza. Infatti, si delega il Governo a sopprimere gli attuali uffici di segreteria, a ridisciplinare i compiti e la struttura dei futuri organi di supporto, senza tuttavia che sia adottato alcun criterio direttivo che induca il Governo a rimediare all’attuale dipendenza della segreteria e del personale burocratico della Conferenza dal potere direttivo del Presidente del Consiglio.

Il d.d.l. non rimedia neppure alla sproporzione dei poteri tra le due componenti, considerato che la funzione di Presidente della Conferenza è ancora attribuita al Presidente del Consiglio in modo permanente, non prevedendosi neppure gli auspicati meccanismi di turnazione nella carica; inoltre, il d.d.l. non scalfisce la conseguente asimmetria tra regioni e Governo, in relazione alle funzioni di gestione delle riunioni, di convocazione della Conferenza, nonché circa l’attività di predisposizione dell’ordine del giorno, che restano prerogative attribuite al Presidente del Consiglio, che le esercita nella qualità di Presidente della Conferenza.

Inoltre, il d.d.l. non corregge neppure i difetti relativi alla composizione della Conferenza<sup>595</sup>, in quanto non prevede nessun collegamento, anche indiretto, con le assemblee legislative.

---

<sup>594</sup> In dottrina si auspicava invece un intervento del legislatore nel senso di recidere questo legame con la struttura organizzativa statale. Per tutti, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 17, per i quali “l’obiettivo primario di tali riforme dovrebbe tendere alla definitiva rottura del rapporto di subordinazione con il Governo”, talché “un primo punto dovrebbe consistere nello scardinare o quantomeno allentare la collocazione della Conferenza Stato-Regioni presso il Governo, al fine di costituirlo come organo istituzionalmente autonomo”. La Conferenza Unificata, nel richiamato parere espresso, sulla collocazione della nuova Conferenza ha espresso la necessità di prevedere una diversa soluzione istituzionale, “posto che l’incardinamento presso la Presidenza del Consiglio non sembra rispondente al principio paritario”; tuttavia la situazione di crisi finanziaria, attesi gli oneri che questa comporterebbe, ha fatto sì che la Conferenza non esprimesse sul punto un parere negativo, né prevedesse alcun emendamento, limitandosi a sollevare le perplessità prima indicate.

<sup>595</sup> Si tratta peraltro di una disposizione che la Conferenza Unificata ha dimostrato di non gradire, nel momento in cui ha individuato nel parere espresso alcuni correttivi che potessero essere tali da allargare la composizione della Conferenza, in modo da creare un raccordo maggiore con il territorio di riferimento. La Conferenza Unificata ha infatti proposto di inserire, al comma 3, dopo la lettera b) la seguente disposizione: “b-bis) disciplinare la composizione della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni di cui alla lettera a), prevedendo la partecipazione alle sedute, in qualità di componenti, dei Ministri interessati, dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, del Presidente dell’ANCI, del Presidente dell’UPI, nonché di rappresentanti delle autonomie locali costituzionalmente previste designati dalle associazioni maggiormente rappresentative, in modo da assicurare un’adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche e geomorfologiche”. Come si nota la Conferenza non si apre comunque agli organi legislativi regionali, continuando a realizzare, con tutte le conseguenze negative prima evidenziate, il solo collegamento degli esecutivi.

Lo schema prevede, infine, per rimediare all'informalità nell'attività della Conferenza, un riordino delle funzioni, nonché delle modalità di votazione, per le quali si rafforza la regola dell'unanimità solo per le intese e gli accordi<sup>596</sup>.

In relazione ai modelli decisionali la normativa sembra tuttavia ancora ispirata ad una visione gerarchica della cooperazione, in quanto attribuisce al Governo poteri unilaterali da esercitarsi in sostituzione dell'accordo; diversamente, un'impostazione condivisa delle procedure dovrebbe consigliare l'introduzione di meccanismi sostitutivi che assicurino, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, la possibilità di portare comunque a conclusione il procedimento mediante una regolamentazione<sup>597</sup> che tenga in dovuta considerazione la complessiva posizione espressa dalle regioni.

Inoltre, lo schema precisa solo la tempistica che la Conferenza deve rispettare per l'approvazione degli atti, mentre nulla si prevede circa la fase antecedente, relativa alla procedura di proposizione degli schemi dei provvedimenti, in cui non è introdotto nessun termine che il Governo deve rispettare per permettere alla Conferenza un esame approfondito del provvedimento stesso.

Sembra invece positiva la previsione dell'articolo 1, c. III, *lett. r*), del d.d.l., nel momento in cui determina che le deliberazioni della Conferenza siano allegare agli atti per il successivo *iter*, in quanto favorisce l'emersione del punto di vista degli enti locali nello svolgimento dei successivi passaggi, anche parlamentari, della procedura.

In conclusione, questa proposta presenta molte ombre e poche luci, in quanto non favorisce la costituzione di una sede di raccordo e negoziazione "neutrale", fondata su procedure decisionali condivise, ma sembra relegare ancora le regioni a svolgere un ruolo "subalterno" rispetto al Governo; per tale motivo, anche questa eventuale modifica del sistema delle Conferenze non può aspirare a compendiare i complessivi aspetti della tematica dei raccordi tra i diversi livelli di governo, né a compensare, in linea con la giurisprudenza costituzionale, le frequenti sottrazioni di funzioni legislative di potestà del legislatore regionale.

---

<sup>596</sup> Per le altre tipologie di atti il d.d.l. determina la regola della maggioranza; inoltre si colma la lacuna della vecchia disciplina in relazione ai casi di mancata partecipazione o di astensione dalla votazione, che per favorire istanze di semplificazione, saranno fondate sul criterio della maggioranza dei presenti.

<sup>597</sup> R. BIN E I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 19, propongono di prevedere precisi meccanismi che consentano di procedere nell'iter normativo, garantendo una posizione paritaria del Governo e degli enti locali. "Si potrebbe stabilire, per esempio, che un voto negativo unanime dei Presidenti regionali non potrebbe essere superato dal Governo neppure ricorrendo alla clausola d'urgenza, oppure che un voto negativo espresso a maggioranza assoluta (o qualificata) obblighi comunque il Governo a riformulare la sua proposta".

## ***7. Per una rilettura del sistema delle Conferenze in attesa del Senato federale.***

L'analisi della struttura, delle funzioni, dei modelli decisionali e delle prassi della Conferenza Stato-regioni dimostra come questo organismo non rappresenti una sede sufficiente ed adeguata rispetto al complessivo assetto dei raccordi cooperativi nella nuova architettura costituzionale dei rapporti intersoggettivi; le Conferenze, ideate per favorire la partecipazione dei diversi livelli di governo alla formazione dell'indirizzo politico statale – nella vigenza della vecchia formulazione del Titolo V che assegnava la competenza generale allo Stato – si sono ritrovate nella medesima struttura a dover assolvere la diversa funzione di compensare le regioni della perdita della competenza legislativa, espropriata dallo Stato per esigenze unitarie.

Anche la Corte costituzionale ha elevato la cooperazione a canone compensativo della ricentralizzazione delle competenze, assegnando alle intese o ai pareri espressi dalle Conferenze il compito di legittimare una diversa allocazione delle funzioni.

Questa giurisprudenza ha anche moltiplicato i passaggi decisionali, imponendo momenti negoziali in numerose fattispecie, anche quando, secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie, sarebbe stato possibile delimitare l'oggetto delle rispettive competenze.

Diversamente, le esperienze federali hanno dimostrato come la cooperazione sia solo uno degli strumenti mediante i quali comporre i diversi interessi dei soggetti che compongono gli ordinamenti; nel sistema americano, sin dagli anni '70, si è realizzata una riduzione delle sfere di operatività della cooperazione e anche nel sistema tedesco il canone cooperativo ha spesso ceduto il passo a forme di federalismo competitivo.

Per questi motivi, nel nostro ordinamento l'espansione della collaborazione necessita ora di un ripensamento, nel senso “dell'opportuna perimetrazione e definizione della stessa”<sup>598</sup>, per realizzare procedure decisionali efficienti, anche in considerazione dell'assenza di strumenti di raccordo che permettano l'inserimento delle regioni nelle sedi istituzionali statali.

Un primo passo in avanti dovrebbe quindi essere costituito dalla esatta determinazione dei campi materiali e delle tassative e puntuali esigenze che sottendono l'introduzione di modelli cooperativi, nonché dalla identificazione della cooperazione come criterio di riparto delle competenze espresso e alternativo all'esclusività delle funzioni catalogate dal legislatore costituzionale; questa impostazione consentirebbe di attribuire ad ogni livello di governo delle

---

<sup>598</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 120.

specifiche funzioni, di ridurre, di conseguenza, il contenzioso tra Stato e regioni, e di assicurare dei procedimenti decisionali efficienti ed efficaci.

In questo quadro normativo, a mitigare la rigidità del sistema di riparto, si potrebbero rideterminare i presupposti di applicazione del canone della sussidiarietà, affiancando a questo meccanismo altri elementi flessibili, come una diversa elaborazione della competenza concorrente (sulla falsariga della tedesca *konkurrierende Gesetzgebung*) che permetta allo Stato, in presenza di esigenze unitarie, di espropriare la competenza regionale.

Secondariamente, solo dopo aver perimetrato l'ambito della cooperazione, è poi necessario valutare se la funzione compensativa assegnata al principio cooperativo, in presenza di istanze di "ricentralizzazione" delle funzioni, sia adeguatamente concretizzata per mezzo degli attuali sistemi di raccordo, in specie costituiti dal sistema delle tre Conferenze.

Da tale punto di vista, l'analisi condotta ha mostrato come la Conferenza Stato-regioni, assicurando la condivisione tra gli esecutivi, ed escludendo i titolari della funzione legislativa, non rappresenti una sede idonea a concretizzare gli schemi di giudizio della Corte sulla cooperazione, intesa come un canone concorrente con il sistema espresso di riparto delle competenze legislative; la Conferenza, che ha visto aumentare le sue prerogative e il suo peso politico, evidenzia infatti numerosi limiti strutturali allorché la cooperazione sia incidente sulla funzione legislativa.

Se il principio cooperativo è quindi elevato a parametro per compensare una sottrazione di competenze legislative, è necessario che il canone trovi concretizzazione mediante una partecipazione anch'essa operante sul piano legislativo, che possa mitigare l'espropriazione della materia di competenza regionale.

Questo è del resto un punto di approdo dei sistemi federali nei quali si è consolidato un orientamento a favore di uno "scambio tra la funzione legislativa locale e la partecipazione alla funzione legislativa centrale"<sup>599</sup>.

Per queste ragioni, anche la prospettata riforma del sistema delle Conferenze, nel momento in cui non assicura un coordinamento con le sedi titolari del potere legislativo, non sembra di per sé sufficiente a risolvere i complessivi aspetti inerenti il raccordo tra i soggetti in un sistema multilivello.

Sembra invece necessaria la creazione di forme di raccordo tra i vari livelli territoriali, in linea con il complessivo assetto dei rapporti tra i soggetti della Repubblica, che permettano una partecipazione efficace delle autonomie all'esercizio della funzione legislativa statale.

---

<sup>599</sup> S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, cit., p. 116.

In particolare, se si vuole realizzare un'articolazione su base territoriale delle funzioni pubbliche, un elemento imprescindibile è costituito da meccanismi che assicurino una partecipazione dei diversi livelli di governo “alle decisioni del livello di maggiore estensione territoriale”<sup>600</sup>.

Nell'attesa di strumenti che garantiscano un inserimento stabile delle regioni nelle istituzioni statali, quale la più volte auspicata Camera di rappresentanza delle autonomie, si potrebbe temporaneamente cercare di assicurare la partecipazione delle regioni sul piano dell'esercizio della funzione legislativa attuando quel meccanismo di coinvolgimento dei rappresentanti dei territori nelle Commissioni Parlamentari, ai sensi dell'articolo 11, della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>601</sup>.

Infatti, a riprova della diversità tra la partecipazione regionale nelle Conferenze e l'inserimento delle regioni nel circuito parlamentare, è possibile notare che, all'interno della Conferenza, le regioni non possiedono una vera facoltà di voto, né quella di presentare emendamenti al disegno di legge, ma come, ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, siano titolari del solo potere di esprimere un parere sul provvedimento, la cui concretizzazione resta di competenza statale.

Diversamente, mediante l'inserimento delle regioni in sedi istituzionali statali, si darebbe la possibilità alle autonomie di proporre emendamenti, di confrontarsi con la componente statale, conferendo alle rappresentanze regionali “una posizione autenticamente parlamentare di partecipazione al procedimento in condizione di incidere sullo stesso procedimento di approvazione della legge”<sup>602</sup>.

Inoltre, le Conferenze, a differenza delle Camere federali, esprimono una rappresentanza di tipo debole, in quanto non assicurano alcun raccordo con i consigli regionali; la rinuncia a questa forma forte di rappresentanza non è neppure bilanciata dall'acquisto da parte delle regioni di un maggior peso sulle decisioni statali, considerato che in Conferenza non si realizza una negoziazione sul provvedimento, che i modelli decisionali tipizzati presentano una modesta carica collaborativa, soprattutto quando la partecipazione dei Presidenti delle Giunte regionali è seguente a deroghe apportate al riparto della competenze legislative, in quanto lasciano il definitivo apprezzamento circa la partecipazione delle autonomie agli organi statali<sup>603</sup>.

I meccanismi mediante i quali opera la Conferenza non sono quindi in grado di ristabilire quel necessario equilibrio sul piano delle garanzie in quanto

---

<sup>600</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 79 e ss., che ritiene questa partecipazione come un principio del “costituzionalismo multilivello”, caratteristico peraltro non solo degli Stati federali, anche se connotato alla nascita delle prime Federazioni.

<sup>601</sup> Così, anche P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 547 e ss..

<sup>602</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 74 e ss..

<sup>603</sup> S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 91.

rimane “nella piena disponibilità del Governo modulare la partecipazione delle autonomie territoriali”<sup>604</sup> e la complessiva struttura delle Conferenze non può, anche per questi motivi, aspirare a supplire a forme stabili di inserimento delle autonomie nelle istituzioni statali.

La nuova architettura costituzionale dei rapporti tra i soggetti che compongono la Repubblica, ispirati al dettato dell’articolo 114 della Costituzione, necessita invece di un modello equiordinato, diverso da quello di cui è espressione il sistema delle Conferenze, nonché di procedure condivise, ripudiando ogni forma di raccordo di tipo gerarchico o unilaterale.

Ma in favore dell’istituzionalizzazione del principio cooperativo depongono anche altri argomenti; tra questi, l’articolo 5 della Costituzione, nel momento in cui impone alla Repubblica di adeguare “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.

Anche la Costituzione sembra quindi indicare una direttiva specifica al legislatore costituzionale, nel momento in cui aspira alla creazione di un procedimento legislativo aperto alle istanze di autonomia dei territori che vengano compendiate e convogliate all’interno delle istituzioni della Repubblica.

Nel nuovo disegno dei rapporti intersoggettivi non sembra quindi rinunciabile la costituzione di una Camera di rappresentanza delle autonomie, che possa veicolare all’interno della struttura costituzionale della Repubblica gli interessi dei territori, secondo forme e modalità adeguate al principio sotteso dall’articolo 5 della Costituzione.

Attraverso la costituzione di una Camera di rappresentanza regionale si eviterebbe anche la riproposizione di quelle prassi *praeter constitutionem* che hanno accentuato il ricorso alla decretazione d’urgenza e alla delega legislativa, giustificate dal Governo sulla necessità di realizzare la compartecipazione con le autonomie, che hanno rafforzato il ruolo legislativo del Governo, rispetto al Parlamento.

Inoltre, l’inserimento delle regioni nel circuito parlamentare, garantirebbe alla nostra forma istituzionale di progredire verso una struttura autenticamente federale, nelle cui esperienze non sono mai mancate forme di raccordo di questo tipo, e permetterebbe pure di risolvere altre questioni, quali la rappresentanza dei territori e la partecipazione delle autonomie ad altre funzioni, tra cui l’elezione dei Giudici costituzionali e del Presidente della Repubblica.

Per questi motivi, è possibile segnalare la distanza, rispetto alle concrete esigenze cooperative sorte a seguito della riforma del Titolo V, delle recenti proposte di “ingegneria costituzionale”, che sembrano segnare una sorta di

---

<sup>604</sup> Cfr., S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 91; già prima della riforma del Titolo V esprimeva un giudizio analogo, A. D’ATENA, voce *Regione*, cit., p. 343 e ss..

centralismo di ritorno, allorquando propugnano la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, in luogo della creazione di una Camera delle regioni.

Se non sembra rinunciabile una istituzionalizzazione del canone cooperativo, che assicuri la partecipazione dei rappresentanti regionali all'esercizio della funzione legislativa, d'altra parte, è necessario valutare se la costituzione di una Camera di rappresentanza regionale sia in grado di sostituirsi a tutte le esigenze cooperative di cui è attualmente espressione il sistema delle Conferenze o se, al contrario, sia auspicabile conservare entrambi i sistemi di raccordo, affiancando il circuito delle Conferenze alla proposta istituzionalizzazione del canone cooperativo.

Invero, la Conferenza Stato-regioni è chiamata attualmente ad assolvere a numerose funzioni e, di recente, si è visto come abbia acquistato un accresciuto ruolo politico, che eleva questo organismo di raccordo a luogo di formazione della volontà regionale (e delle autonomie) nel momento in cui dialoga con il Governo per la formazione di provvedimenti di indirizzo e programmazione in numerose politiche pubbliche.

In questo caso, la collaborazione in Conferenza, che si realizza tra gli esecutivi, potrebbe convivere con la presenza di forme di raccordo istituzionali, in quanto all'interno della Conferenza si ricondurrebbe l'efficacia del principio alla sua dinamica di "strumento di coordinamento orizzontale per la realizzazione delle politiche pubbliche"<sup>605</sup>.

Non può quindi negarsi l'esistenza di finalità e compiti che richiedono una compartecipazione in relazione alla determinazione dell'indirizzo politico, che rappresenta un'attività che deve essere svolta dai rappresentanti degli esecutivi e non dalle sedi titolari del potere legislativo.

Infatti, una volta definito l'ambito e le modalità della concorrenza delle funzioni, occorre adottare modelli partecipativi sulla decisione legislativa, come nel caso dell'avocazione di funzioni da parte dello Stato, ma anche moduli concertati che definiscano procedure omogenee "in relazione alle politiche per l'esercizio di tali funzioni"<sup>606</sup>.

Se, quindi, sembra imprescindibile una compiuta riforma dei sistemi di raccordo, per mezzo dell'inserimento delle autonomie nelle sedi istituzionali statali, non va, tuttavia, sottovalutata l'importanza di mantenere comunque un organismo che assicuri un dialogo su atti amministrativi, di programmazione o di indirizzo<sup>607</sup>.

---

<sup>605</sup> S. MANGIAMELI, *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, cit..

<sup>606</sup> A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 859.

<sup>607</sup> Cfr., A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 858 e ss. e I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 893 e ss.. Diversamente, G. PASTORI, *Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1269 e ss..

Del resto, anche le esperienze straniere, in specie quella americana, dimostrano di non limitare le modalità di raccordo alla costituzione di una sede di istituzionalizzazione del principio cooperativo; in questi ordinamenti, infatti, è stato possibile realizzare una condivisione di intenti anche attraverso strumenti diversi, come meccanismi di compartecipazione sul piano della spesa per realizzare obiettivi comuni, l'istituzione di autorità di controllo e finanche la previsione di *standards*, obiettivi o *performances* da raggiungere da parte delle autonomie.

In conclusione, la Conferenza Stato-regioni ha acquistato un notevole peso politico nei procedimenti decisionali e rappresenta una sede idonea ad assicurare la negoziazione tra i diversi livelli di governo sulla determinazione di obiettivi e posizioni condivise nell'esercizio delle politiche pubbliche; tuttavia, questo organismo dimostra carenze strutturali nel momento in cui è chiamato, in armonia con il canone cooperativo, a compensare la sottrazione di funzioni attribuite al legislatore regionale e poi ricentralizzate in presenza di esigenze unitarie.

Per questi motivi, è necessario assicurare l'inserimento dei rappresentanti delle autonomie all'interno delle istituzioni statali deputate allo svolgimento della funzione legislativa, ma è anche auspicabile conservare il circuito di raccordo degli esecutivi fondato sul sistema delle Conferenze, in virtù della diversità di funzioni che rendono le due articolazioni necessarie e pienamente compatibili nel complessivo assetto dei rapporti intersoggettivi.



## BIBLIOGRAFIA

### DOTTRINA

- AA VV., *Legge “La Loggia”, Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003.
- AA. VV., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, a cura di Issirfa-Cnr, Milano, 1997.
- AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, a cura di S. Mangiameli, Napoli, 2003.
- AGOSTA, S., *La Corte costituzionale da finalmente la “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (Breve nota a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- AGOSTA, S., *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sentenza n. 27 del 2004)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- AGOSTA, S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.
- ALLEGRETTI, U., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003.
- AMATO, G., *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1961.
- ANTONINI, L., *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS n. 11*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2008.
- ANZON, A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2782 e ss..
- ANZON, A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.
- ANZON, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.

- ANZON, A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.
- ANZON, A., *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S. P. Panunzio, Milano, 2002.
- ANZON, A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995.
- ANZON, A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, fasc. 6, p. 3532.
- ANZON, A., *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.*, I, 1986, p. 1039.
- ANZON, A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Diritto diritti ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, a cura di A. D'Atena - P. Grossi, Milano 2003.
- ARCONZO, G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon - A. Concaro, Milano, 2005.
- ARNDT, H., W., *Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland*, in *JuS*, 1993.
- AZZENA, A., *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1999.
- BACHELET, G., *Strutture giuridico- amministrative per l'azione di sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981, p. 343 e ss..
- BALDASSARRE, A., *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 663 e ss..

- BALDASSARRE, A., *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983.
- BALDASSARRE, A., *Replica*, in *Bollettino di legislazione e documentazione regionale*, n. 5, p. 396 e ss..
- BARBERA, A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.
- BARTHOLINI, S., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967.
- BARTOLE, S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 578 e ss..
- BARTOLE, S., *Commento all'art. 117*, in *Comm. Cost. Branca*, artt. 114- 120, I, Bologna-Roma, 1985, p. 209 e ss..
- BARTOLE, S., *La Corte costituzionale e al ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, p. 563 e ss..
- BARTOLE, S., *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi in emergenza?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1284 e ss..
- BARTOLE, S., *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 98 e ss..
- BARTOLE, S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 259 e ss..
- BARTOLE, S., *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2431.
- BARTOLE, S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971.
- BARTOLE, S., BIN, R., FALCON, G., TOSI, R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003.

- BASSANINI, F, MACCIOTTA G., (a cura di) *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003.
- BASSANINI, F., *Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della l. n. 382, secondo le proposte Giannini*, in *Le Regioni*, 1976, p. 654 e ss..
- BEER, S. H., *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, 1993.
- BELLETTI, M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in, *Le Regioni*, 5, 2006.
- BENELLI, F., *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V*, Milano, 2006.
- BENSON, C. S., *The New Centralization: a Study of Intergovernmental Relations in the United States*, New York, 1941.
- BERTOLINO, C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano*, Torino, 2007.
- BERTOLISSI, L., M., *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2008, p. 93 e ss..
- BERTOLISSI, L. M., *Lineamenti costituzionali del "Federalismo fiscale". Prospettive comparate*, Padova, 1982.
- BIFULCO, R., *Il modello italiano delle Conferenze Stato – Autonomie*, in *le Regioni*, n. 2-3, 2006.
- BIFULCO, R., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali «integrata» tra ipotesi normative e proposte dottrinali in Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, 2003.
- BIFULCO, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

- BIFULCO, R., *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in *I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma 2009, p. 129 e ss..
- BIFULCO, R., “Voce” *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006.
- BILANCIA, P., *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2002, p. 49.
- BILANCIA, P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 69 e ss..
- BIN, R., *Alla ricerca della materia perduta (nota a Corte cost. 401/2007)* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- BIN, R., *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra i poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, p. 3 e ss..
- BIN, R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.
- BIN, R., *Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive Cee ( e qualche altra nota sul disegno di legge “La Pergola”)*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 502.
- 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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- BOCCI, V. E., *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2002.
- BOGNETTI, G., *Federalismo*, Torino, 2001.
- BRACCI, A., *Le norme di attuazione degli Statuti per le regioni ad autonomia speciale*, Milano, 196, p. 26 e ss..
- BUGLIONE, E., *Il federalismo fiscale*, in *Rass. Giur. del Mezzogiorno*, 2010.

- BUGLIONE, E., *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2009, p. 465 e ss..
- CALABRESE, B., *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, p. 481 e ss..
- CALAMANDREI, G., *Camera federale o Camera delle Regioni: scelte possibili. Principio di leale cooperazione o collaborazione*, in *Nuova rass.*, 2004.
- CAMERLENGO, Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, p. 422 e ss..
- CAMERLENGO, Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CAMERON, M. A., FALETTI, T. G., *Federalism and Subnational Separation of Powers*, in *Publius*, 2005.
- CAMELLI, M., *Amministrazione ( e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1289.
- CAPOTOSTI, P. A., *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il federalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981.
- CAPOTOSTI, P. A., *La Conferenza Stato-Regioni, tra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, 1987.
- CAPOTOSTI, P. A., *Regione – IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991.
- CAPOTOSTI, P. A., *Tendenze prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quaderni regionali*, 1990, p. 1183 e ss..
- CARAVITA, B., *I "poteri sostitutivi" dopo le sentenze della Corte Costituzionale, Politica del Diritto*, n. 2, 1987, p. 323 e ss..

- CARAVITA, B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V – Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.
- CARAVITA, B., *Perchè il Senato delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2000.
- CARETTI, P., *Gli accordi tra Stato Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul sistema delle Conferenze?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1169 e ss..
- CARETTI, P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 547 e ss..
- CARETTI, P., *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della legge 400/88*, in *Foro it.*, 1989, p. 330.
- CARETTI, P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004.
- CARETTI, P., *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, editoriale, in *Le Regioni*, 2003.
- CARETTI, P., *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1976.
- CARETTI, P., *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 1985.
- CARPANI, G., *Il ruolo delle Conferenze Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, a cura di G.C. De Martin - F. Merloni - F. Pizzetti - L. Vandelli, Rimini, 2000.
- CARPANI, G., *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, 2009.
- CARPANI, G., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006.

- CARPINO, R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006.
- CARRINO, A., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una teoria pura del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989.
- CARROZZA, P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989.
- CARTABIA, M. VIOLINI, L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005.
- CARTABIA, M, WEILER, J. H. H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.
- CASSESE, S., SERRANI, D., *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980.
- CASTELLI, L. *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010.
- CAVALERI, P., LAMARQUE, E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" ( legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- CECCHETTI, M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CERRI, A., *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983.
- CHESSA, O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in, *Le Regioni*, n. 4, 2004.
- CIARLO, P., *Commento all'art. 95*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1989, p. 333.
- CIARLO, P., *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988.



- COSTANZO, A., *Aspetti problematici delle intese tra Stato e Regione*, in *Dir. Soc.*, 1983.
- COSTANZO, A., *Collaborazione fra Stato e regioni e buon andamento dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988.
- COSTANZO, A., *Equivalenze tra parere favorevole ed intesa, nei rapporti tra Stato e Regione*, in *Giur. Cost.*, 1998, p. 2451 e ss..
- COSTANZO, A., *Il controllo sul procedimento di determinazione dei principi generali dell'ordinamento*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, IV, 1989.
- COSTANZO, A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, n. 7-8, p. 2467.
- COSTANZO, P., *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quad. reg.*, 1990. Sul medesimo potere a seguito della riforma del Titolo V.
- COSTANZO, P., *Sub. art. 124*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna, 1990.
- CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970.
- CRISAFULLI, V., *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495.
- CUOCOLO, F., *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1967.
- D'ATENA, A., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 243 e ss..
- D'ATENA, A., *Diritto regionale*, Torino, 2008.
- D'ATENA, A., *Finalmente un Senato "federale"*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. *Studi e interventi*.

- D'ATENA, A., *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S. Panunzio, Milano, 2002.
- D'ATENA, A., *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, n. 6, 1998.
- D'ATENA, A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003.
- D'ATENA, A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974.
- D'ATENA, A., (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003.
- D'ATENA, A., *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, 1994.
- D'ATENA, A., *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 815.
- D'ATENA, A., *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981.
- D'ATENA, A., (a cura di), *Le Regioni e L'Europa*, in, *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, 2005.
- D'ATENA, A., *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- D'ATENA, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2010.
- D'ATENA, A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003.

- D'ATENA, A. *Osservazioni sulla ripartizione delle competenza tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2022 e ss..
- D'ATENA, A. (a cura di), *Regionalismo e sopranazionalità*, Milano, 2008.
- D'ATENA, A., *Sulle pretese differenze tra intese "deboli" e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3908 e ss..
- D'ATENA, A., *Un Senato federale*, in *Rassegna Parlamentare*, Napoli, 2010
- D'ATENA, A., *Verso una riconsiderazione della "collaborazione" tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1987, I, p. 3382 e ss..
- D'ATENA, A., voce *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 317 e ss..
- DE VERGOTTINI, G., *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, p. 851.
- DI GIROLAMO, A. S., *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione (Commento a Corte costituzionale, sentenza n. 98/2007)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- DI SALVATORE, E., *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Gennaio-Maggio 2010)*, in *Rivista AIC*, n. 00 del 02.07.2010.
- ESPOSITO, C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione, in la Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- ESPOSITO, C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FALCON, G., *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531.
- FALCON, G., *"La cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001.

- 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, p. 707 e ss..
- FERRELLI, SCALI, G. M., *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1992.
- GABRIELE, F., *Il principio unitario nell'autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1980.
- GIANFRANCESCO, E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1994.
- GIANFRANCESCO, E., *Il potere sostitutivo*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, II ed., Torino, 2003.
- GIANFRANCESCO, E., *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, vol. IV, 2006.
- GIANFRANCESCO, E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2004.
- GIUFFRÈ, F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.
- GENTILINI, A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2805 e ss..
- GRATTERI, A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale (Quaderni del Gruppo di Pisa)*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino, 2004.
- GROPPI, T., OLIVETTI, M., *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Torino, 2003.
- HAMILTON, A., JAY, J., MADISON, J., *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, 1997.

- HARDY, V. P. T., *Interstate compacts. The Tie that Bind*, Athens, 1982.
- HESSE, V., K., *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- IACOVIELLO, A., SAPUTELLI, G., *Le Regioni e l'Unione Europea*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di ISSIRFA-CNR, Milano, 2008, p. 628 e ss..
- IPSEN, H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europaischen Rechts. Festschrift fur Walter Hallstein*, Frankfurt.
- KELSEN, H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen, Mohr/Siebeck, 1920.
- V. D. F. KETTL, V. D. F., *The Regulation of American Federalism*, Baton Rouge, 1983.
- KISKER, G., *Kooperation im Bundestaat*, Tubingen, 1971.
- KLEIN, H., *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la "seconda camera"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983.
- KRIELE, V. M., *Einführung in die Staatslehre*, Opdalen, 1980.
- KUNZE, R., *Kooperativer Foderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968.
- LA LOGGIA, E., *I Pareri*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1, 2010.
- LANCHESTER, F., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990.
- LOMBARDI, G., *Disposizioni di attuazione*, in *Nuoviss. Dig. It.*, V, Torino, 1960.
- LUCIANI, M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, n. 5, p. 1313.
- MAINARDIS, C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.
- MAINARDIS, C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001.

- MANFREDI, G., *“Intese in senso debole e leale collaborazione a senso unico, in Le Regioni, 1993, p. 1419.*
- MANFRELOTTO, R., *La partecipazione delle regioni alla formazione della decisione politica comunitaria, in Regioni e dinamiche di integrazione europea, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003, p. 47 e ss.*
- MANGIAMELI, S., *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, p. 315 e ss..*
- MANGIAMELI, S., *Considerazioni sullo schema di disegni di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica, in www.issirfa.cnr.it, sez. Studi e interventi.*
- MANGIAMELI, S., *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo, in TDS, Quaderni, I, Roma, 2008.*
- MANGIAMELI, S., *Il federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma, in Iustitia, Roma, n. 4/2004, p. 465 e ss..*
- MANGIAMELI, S., *Il riparto di competenze normative nella riforma regionale, in ID., La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002.*
- MANGIAMELI, S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana, in Rassegna parlamentare, Napoli, 2010.*
- MANGIAMELI, S., *L’ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all’assetto di un difficile modello) in ID. (a cura di), Giornate teramane sull’ambiente, Milano, 1998, p. 139 e ss..*
- MANGIAMELI, S., *L’attuazione della riforma del titolo V Cost.. L’amministrazione: tra Stato Regioni ed enti locali, in Studi e commenti, www.issirfa.cnr.it.*
- MANGIAMELI, S., *L’indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte, in Giur. cost., 1997, II, p. 1131 e ss.*
- MANGIAMELI, S., *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione, in La Conferenza Stato-Regioni ed unificata, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002.*

- MANGIAMELI, S., *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.
- MANGIAMELI, S., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011.
- MANGIAMELI, S., *Regioni e disciplina dell'energia*, relazione alla Conferenza di impostazione del Rapporto 2011 sull'energia di Italdecide – 11 aprile 2011, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- MANGIAMELI, S., *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2007.
- MANGIAMELI, S., *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 1997.
- MANGIAMELI, S., “Voce” *Autonomia finanziaria*, in *Diritto costituzionale*, Dizionario sistematico a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008.
- MARINI, F. S., *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Diritto diritti ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, a cura di A. D’Atena - P. Grossi, Milano, 2003.
- M. MARPILLERO, *Incertezze ed equivoci sui poteri regionali nei confronti di concessionari di opere dello Stato*, in *Le Regioni*, 1985, p. 878.
- MARTINES, T., *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986.
- MARTINES, T., RUGGERI, A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, VII ed., 2008.
- MAZZIOTTI, M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961.
- MERLONI, F., *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 865.
- MERLONI, F., *Relazione*, in AA. VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti - G.C. De Martin, Milano, 2001.

- MERRIT, V. D., *The Guaranty Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century*, in *Colum. L. Rev.*, 88, 1988.
- MEZZANOTTE, C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 631 e ss..
- MICHETTI, M., La materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale (Giugno-Settembre 2010), in *Rivista AIC*, 1, 2011.
- MOR, G., *Tra Stato-regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997.
- MORBIDELLI, G., PECORARO, L., REPOSO, A., VOLPI, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2007.
- MORRONE, A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- MORRONE, A., *La nuova “Costituzione finanziaria”. La Corte costituzionale indica la via per attuare l’art. 119 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 4101 e ss..
- PALADIN, L. *La potestà legislativa regionale*, Milano, 1958.
- PALADIN, L., *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971.
- PALERMO, F., *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*. Trento, 1997.
- PANKIEWICZ, W., *Realtà regionali ed Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2000.
- PAOLETTI, V., *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001.
- PASTORI, G., *Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1994.
- PASTORI, G., *L’integrazione delle Regioni italiane nell’ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 5, 1992, p. 1221.



- PEZZINI, B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990.
- PICA, F., *Le questioni dell'attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione*, in *Riv. Econ. del Mezzogiorno*, n. 3, 2003, p. 343 e ss..
- PINELLI, C., *Art. 97*, in *Commentario della Costituzione – Art. 97 -98 – La Pubblica Amministrazione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna –Roma, 1994.
- PINELLI, C., *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in *Un senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003.
- PIZZETTI, F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000.
- RAMAJOLI, M., *Autonomie locali e “governo dell'etere”*, in *Le Regioni*, 1992, p. 103 e ss..
- RESCIGNO, F., *L'articolo 11 e la “promessa” della camera delle regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, 2003.
- RESCIGNO, F., *Le “funzioni costituzionali” delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001.
- RESCIGNO, G. U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002.
- RICCI, L., *Procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e pluralità di domande*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2009.
- RIMOLI, F., *Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. soc.*, 1988.
- RITTER, E., H., *Der Kooperative Staat*, in *A.o.R.*, 1989, p. 389 e ss..

- ROCCELLA, A., *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008.
- ROCCELLA, A., *La circolare di attuazione della l. 431/1985 riaccende il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1339 e ss..
- ROSSI, E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA. VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1999.
- RUGGERI, A. - NICOSIA, P., *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2011, p. 93 e ss..
- RUGGERI, A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti – Studi dell'anno 2003*, tomo II, Torino, 2004, p. 297 e ss..
- RUGGERI, A., *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998.
- RUGGERI, A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quad. reg.*, 2007.
- RUGGERI, A., *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-regioni*, in *Le Regioni*, 1984.
- RUGGIU, I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 5, 2000.
- RUGGIU, I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.
- RUOTOLO, M., *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.
- SANDULLI, A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5, 1995.

- SANTANTONIO, V., *Raccordi multilivello: le Conferenze*, in *Le parole chiave del federalismo fiscale*, a cura di ISSiRFA-CNR, Roma, 2009, p. 71 e ss..
- SCACCIA, G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2004.
- SCACCIA, G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.
- SCAGLIARINI, S., *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 486.
- SCAPILLATI, L., *Impianti eolici e misure compensative per i Comuni*, in *Lexitalia.it*, n. 7-8, 2009.
- SCHMITT, C., *La dottrina della Costituzione*, trad. it., Milano, 1981.
- SERGES, G., *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, p. 83 e ss..
- SHAPIRO, D. L., *Federalism. A Dialogue*. Evanston, III, 1995.
- SILVESTRI, G., *La separazione dei poteri*, Milano, 1979.
- SIRIANNI, G., *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991.
- SIRIANNI, G., *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*. Milano, 1997.
- SMEND, R. *Unterschiedenes Verfassungsrecht in monarchischen Bundesstaat*, 1916, ora in *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlino.
- STADERINI, F., *Diritto degli enti locali*, ed. X, Padova, 2003.
- TAMBURRINI, V., *Gli istituti della leale collaborazione: La Conferenza Stato-regioni*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di Issirfa-Cnr, Milano, 2008.

- TAMBURRINI, V., *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di ISSIRFA-CNR, Milano, 2011, p. 545 e ss..
- TAMBURRINI, V., *La Conferenza Stato-regioni nel biennio 2005-2006*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di Issirfa-Cnr, cap. X, Milano, 2007.
- TIZZANO, A., *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, n. 3, 1992, p. 609.
- TORCHIA, L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1211.
- TORCHIA, L., *La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 345 e ss..
- TORCHIA, L., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti, G.C. De Martin, Milano, 2001.
- TORCHIA, L., *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000.
- TORCHIA, L., *Una Conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in *Le Regioni*, 1990.
- VANDELLI, L., *Audizione innanzi alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica*, in *Costituzione, regioni e Autonomie locali. Atti dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*, Roma, 2002.
- VANDELLI, L., *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi nell'evoluzione del sistema italiano*, a cura di O. Gaspari e A. Piraino, Roma, 2007.
- VERONESI, P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, 2004, p. 296 e ss..

- VESPIGNANI, L., *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- VICECONTE, N., *La giurisprudenza costituzionale 2011*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- VIOLINI, L., *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.
- VIOLINI, L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, 2004.
- VIOLINI, L., *La negoziazione istituzionale nell’attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a raffronto*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, a cura di L. Violini, Milano, 2005, p. 206 e ss..
- VIOLINI, L., *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 226 e ss..
- VOLPE, G., *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1972.
- VOLPI, M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in AA. VV., *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla, Torino, 1995.

#### GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

- Corte costituzionale, sent. n. 21 del 1956.
- Corte costituzionale, sent. n. 11 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 78 e ss..
- Corte costituzionale, sent. n. 5 del 1958.
- Corte costituzionale, sent. n. 49 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 576 e ss..
- Corte costituzionale., sent. n. 58 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 875 e ss..

- Corte costituzionale, sent. n. 80 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1003 e ss..
- Corte costituzionale, sent. n. 14 del 1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 134 e ss.
- Corte costituzionale, sent. n. 174 del 1970.
- Corte costituzionale, sent. n. 35 del 1972.
- Corte costituzionale, sent. n. 142 del 1972, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432 e ss..
- Corte costituzionale, sent. n. 219 del 1984, in *Giur. Cost.*, 1984, p. 1940.
- Corte costituzionale, sent. n. 187 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1303.
- Corte costituzionale, sent. n. 94 del 1985, in *Le Regioni*, 1985, p. 877 e ss..
- Corte costituzionale, sent. n. 359 del 1985, in *Giur. cost.*, II, 1985, p. 2522.
- Corte costituzionale, sent. n. 151 del 1986, in *Giur. cost.*, I, 1986, p. 1010.
- Corte costituzionale, sent. n. 294 del 1986, in *Giur. cost.*, II, 1986, p. 2328.
- Corte costituzionale, sent. n. 243 del 1987 in *Giur. cost.*, 1987, p. 2019.
- Corte costituzionale, sent. n. 517 del 1987.
- Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, in *Giur. cost.* I, 1988, p. 608.
- Corte costituzionale, sent. n. 214 del 1988.
- Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998 in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3522.
- Corte costituzionale, sent. n. 747 del 1988, in *Giur. cost.*, I, 1988, p. 3432.

- Corte costituzionale, sent. n. 338 del 1989.
- Corte costituzionale, sent. n. 139 del 1990.
- Corte costituzionale, con sent. n. 263 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2025.
- Corte costituzionale, sent. n. 336 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2910.
- Corte costituzionale, sent. n. 204 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1387.
- Corte costituzionale, sent. n. 116 del 1994, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 991 e ss..
- Corte costituzionale, sent. n. 242 del 1997.
- Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998 in *Giur. Cost.*, 1998, p. 3522.
- Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 1999.
- Corte costituzionale, sent. n. 437 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3287.
- Corte costituzionale, sent. n. 206 del 2001.
- Corte costituzionale, sent. n. 229 del 2001.
- Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2001.
- Corte costituzionale, sent. n. 337 del 2001.
- Corte costituzionale, sent. n. 437 del 2001.
- Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002.
- Corte costituzionale, sent. n. 407 del 2002
- Corte costituzionale, sent. n. 37 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. 88 del 2003.

- Corte costituzionale, sent. n. 168 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. n. 303 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. n. 308 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. n. 329 del 2003.
- Corte costituzionale, sent. n. 6 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 14 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 233 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 239 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 432 del 2004.
- Corte costituzionale, sent. n. 22 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 175 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 219 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 272 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 285 del 2005.



- Corte costituzionale, sent. n. 339 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 378 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 383 del 2005.
- Corte costituzionale, sent. n. 31 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 134 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 231 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 248 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 364 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 399 del 2006.
- Corte costituzionale, sent. n. 98 del 2007.
- Corte costituzionale, sent. n. 165 del 2007.
- Corte costituzionale, sent. n. 387 del 2007.
- Corte costituzionale, sent. n. 401 del 2007.
- Corte costituzionale, sent. n. 1 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 9 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 51 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 214 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 222 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2008.

- Corte costituzionale, sent. n. 371 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 412 del 2008.
- Corte costituzionale, sent. n. 12 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 76 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 124 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 168 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 225 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 233 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 247 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 249 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 339 del 2009.
- Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 15 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 16 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 27 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 52 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 100 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 119 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 121 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 124 del 2010.

- Corte costituzionale, sent. n. 125 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 134 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 176 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 194 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 246 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 278 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 309 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 313 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 325 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 326 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 334 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 366 del 2010.
- Corte costituzionale, sent. n. 8 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 79 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 153 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 165 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 207 del 2011.

- Corte costituzionale, sent. n. 232 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 255 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. 264 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 310 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 330 del 2011.
- Corte costituzionale, sent. n. 339 del 2011.

#### GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

- Consiglio di Stato, sez. III, parere n. 249 del 14 ottobre 2008.
- Consiglio di Stato, sez. VI, 5 gennaio 2001, n. 25.
- T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 16 marzo 2010 n. 1479.
- T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 giugno 2010 n. 2637.

#### GIURISPRUDENZA ESTERA PRINCIPALE

- *McCullock v. Maryland*, 4 Wheaton 316, 1819.
- *Joe G. Garcia v. S. Antonio Metropolitan Transit Authority*, in *U. S. SUPREME COURT REPORTS*, 83 L Ed 2d, p. 1016 e ss..
- *The National League of cities v. W. J. Usery. Jr.*, in *U. S. SUPREME COURT REPORTS*, 49 L Ed 2d, p. 245 e ss..
- *Helvering v. Davis* e *Chas. C. Steward Machine Company v. Davis* del 1937.
- BverfGE, 37, 363, 25 giugno 1974.