

Spigolatura sul *sistema* delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio

di Fulvio Cortese

SOMMARIO: 1. Premessa: continuità, novità e ambiguità del sistema delle Conferenze nella sentenza n. 251/2016; 2. Il sistema delle Conferenze nella sua evoluzione: (non sempre così) progressiva (né magnifica...), ma (sempre, e intrinsecamente) incerta; 3. La perdurante ricerca di un equilibrio, tra esigenze (soggettive) della volontà e logica (oggettiva) della razionalità: spunti dalla teoria generale del coordinamento amministrativo; 4. Conclusione: appunti (e un auspicio) sulle trasformazioni costituzionali.

1. Della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-Città e della Conferenza Unificata si discute da molto tempo¹. Così come si discute, per la verità, sempre da molti anni, del *sistema delle Conferenze*, con il ricorso a un'espressione che già dice tanto sulla percezione diffusa della dimensione e della fisionomia, e della rilevanza, delle occasioni nelle quali i tre organismi vengono in gioco².

È un fenomeno, cioè, talmente consolidato e riconosciuto che, nella lettura più condivisa, se non maggioritaria, esso si sarebbe fatto per l'appunto *sistema*, un intreccio di regole e di principi capaci di esprimere una loro propria logica e di rapportarsi, di conseguenza, al resto dell'ordinamento come qualcosa di unitario, coerente e concluso. E suscettibile, dunque, di sviluppi o applicazioni, se pur potenzialmente nuovi, complessivamente coerenti con l'immagine che l'approccio sistematico dovrebbe garantire. Tuttavia il quadro non è così geometrico come appare, o come vorrebbe essere.

Sono già gli interpreti di questo sistema, infatti, ad evidenziarne i lineamenti non pienamente chiari, l'evoluzione di volta in volta foriera di declinazioni inattese, l'andamento non sempre così costante³.

Recentemente, poi, lo stesso sistema è stato al centro di uno dei casi giurisprudenziali più dibattuti degli ultimi anni – quello che ha opposto la Regione del Veneto e lo Stato in merito alla legittimità costituzionale della legge delega (n. 124/2015) che introduceva la cd. “riforma Madia” – a conferma del fatto che al preteso sistema si può guardare da prospettive diverse, per nulla univoche, specialmente quando rivela possibilità che fino ad un certo momento parevano precluse.

¹ Per un'ottima introduzione v., *ex plurimis*, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006.

² L'espressione è molto utilizzata. V., ad esempio, F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in questa *Rivista*, 2000, 473 ss., P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ibid.*, 2000, 547 ss., ID., *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul “sistema delle Conferenze”?*, *ibid.*, 2002, 1169 ss., R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, 13 ss., C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, *ibid.*, 2010, 93 ss., I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in questa *Rivista*, 2011, 529 ss., R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012, 529 ss., M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, n. 2/2014 (http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/02/Mazzola_Castiello_Sistema-conferenze.pdf).

³ E il bisogno, dunque, per essere affermato appieno, di essere esso stesso riformato: v., per una approfondita argomentazione, il noto lavoro di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

In effetti, circa la comprensione e la prevedibilità del sistema, la sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale – che ha deciso quel caso⁴ – ha un valore paradigmatico: per certi aspetti ha espresso un insegnamento già noto (vi sono fattispecie nelle quali, in virtù dell’affermazione del principio di leale collaborazione, la ricerca di un’intesa tra Stato e Regioni è necessaria, per il carattere particolarmente invasivo che l’esercizio della potestà del primo può comportare nelle potestà delle seconde⁵); per altri ha superato un confine finora invalicato, rafforzando, almeno in apparenza, le prerogative regionali (il sistema delle Conferenze e la logica dell’intesa estendono la loro capacità attrattiva anche ai procedimenti di formazione governativa delle deleghe legislative⁶); in parte si è impegnata in un iter argomentativo che può lasciare l’impressione di un singolare “ritorno al futuro”, con finale rafforzamento, all’opposto, delle prerogative statali (come se il sistema delle Conferenze, prestatosi per un po’ di tempo a dare senso pratico all’assetto formalmente posto dal Titolo V della Costituzione, così come rinnovato dopo la riforma del 2001, rivelasse ancor più la sua inevitabile funzionalità a una determinata lettura, unidirezionale, del principio di leale collaborazione e a un pieno superamento sostanziale dei “fortini materiali” introdotti proprio nel 2001⁷).

Nonostante il *sistema*, dunque, l’ambiguità – o l’indecifrabilità – sembra regnare sovrana. È per questa ragione che occorre fare rapidamente il punto. Tanto più che, dopo l’*arresto* referendario della riforma costituzionale che avrebbe voluto razionalizzare al centro, nel Parlamento statale, la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi di elaborazione delle politiche nazionali⁸, le Conferenze sono rimaste il luogo privilegiato e inevitabile del dialogo interistituzionale e delle sue buone prassi. Con il risultato, per certi versi paradossale, specie nel dibattito pubblico, che ciò che è stato costruito al di fuori

⁴ I commenti a questa pronuncia sono già innumerevoli. Cfr., fra i tanti, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it* (28 dicembre 2016), S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (18 gennaio 2017), G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia* (23 gennaio 2017), J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 705 ss., R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* (1 febbraio 2017), G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, 2017, I, 473, G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (28 aprile 2017), A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *Federalismi.it* (17 maggio 2017).

⁵ Cfr. il commento di S. AGOSTA, *Nel segno della continuità*, cit. *supra* alla nt. precedente.

⁶ Evidenzia bene il punto, A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016*, cit. *supra* alla nt. 4.

⁷ Per alcuni spunti in proposito sia consentito rinviare a F. CORTESE, *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in questa *Rivista*, 2016, 803 ss. Si ponga attenzione, inoltre, a questo dato: come ha osservato puntualmente A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze»*, cit., 14, la decifrazione del significato della decisione che la Corte costituzionale ha preso in merito all’estensione dell’intesa ai contenuti della legge delega importa di concludere che «la intesa con la conferenza sia necessaria unicamente quando il legislatore sceglie di intervenire con lo strumento della delega legislativa, pur non essendo contestabile che l’esigenza di leale collaborazione è di per sé insensibile alla fonte normativa utilizzata»; e ciò conferma che se lo strumento fosse il decreto legge o la legge, nessuna intesa sarebbe indispensabile, sicché il principio di leale collaborazione avrebbe portate diverse a seconda della fonte utilizzata.

⁸ Al *post* referendum del 4 dicembre 2016 è dedicato il dibattito raccolto in questa *Rivista*, n. 5-6, 2016.

della costituzione formale (il sistema delle Conferenze⁹) continua a spiegare tutta la sua forza anche in un contesto – probabilmente animato da una buona serie di illusioni... – in cui sul piano politico quella costituzione formale ha visto ribadite, e “rivolte”, le motivazioni e le intenzioni di un certo dato testuale¹⁰.

2. Per fare il punto è opportuno partire da lontano, muovendosi retrospettivamente, e riprendendo alcuni orientamenti formulati dalla Corte costituzionale ben prima della riforma costituzionale del 2001, al fine di chiarire un elemento che non sembra superficiale e che si può apprezzare, da subito, sulla base dell’analisi delle ipotesi nelle quali le Conferenze vengono – e venivano sin da allora – in gioco come occasioni per formalizzare un negoziato che la legge considera come un passaggio necessario.

In questa tipologia di fattispecie, le Conferenze si pongono come sede di un confronto che non può mai definirsi in modo rigorosamente neutrale. O meglio, a non essere neutrale, intrinsecamente, è il terreno sul quale esse hanno dovuto sin dall’inizio e necessariamente operare, ossia l’esercizio di funzioni che allo Stato competono *già*.

La precisazione non contraddice l’inquadramento, per vero risalente, dello strumento della Conferenza nel ruolo di proiezione organizzativa del principio costituzionale di leale collaborazione, quale «istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale», e quindi nella cornice della Repubblica, e non quale «organo appartenente all’apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome)» (secondo l’importante definizione operata dalla Corte costituzionale sin dalla prima metà degli anni Novanta del Secolo scorso: v. sentenza n. 116/1994¹¹). Né contraddice, a ben vedere, l’idea che le intese da raggiungere in Conferenza – laddove obbligatorie – vadano concepite, in coerenza con la predetta configurazione repubblicana, come «tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest’ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (ibid.¹²).

Non c’è contraddizione con la qualificazione generale dell’organo, poiché la circostanza che un soggetto per agire debba comportarsi in un certo modo non esclude che quel soggetto possa o debba comunque agire, e ciò indipendentemente dal fatto che la sua decisione di agire sia spontanea o sollecitata. Le *forme* dell’esercizio della funzione, in altri termini, non ne mettono in discussione l’*attribuzione*. Questa è anche la ragione del fatto che non vi è contraddizione neppure con il carattere specificamente «paritario» dell’accordo che vi può essere tra due soggetti dei quali l’*uno* conservi la previa titolarità, e responsabilità, di un’azione altrettanto specifica.

⁹ Come è noto, la Conferenza Stato-Regioni nasce con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 (v. poi anche l’art. 12 della legge n. 400/1988), la Conferenza Stato-Città viene introdotta con il d.p.c.m. 2 luglio 1996, e quella Unificata è oggetto di disciplina, assieme alla rivisitazione complessiva delle altre due Conferenze, nel d.lgs. n. 281/1997.

¹⁰ V., a riguardo, lo spunto offerto da M. COSULICH, *Il possibile effetto “retroattivo” del voto referendario*, in *laCostituzione.info* (11 dicembre 2016).

¹¹ Così al punto n. 4 della motivazione in diritto. Per un commento alla pronuncia v. M. CECCHETTI, *La Corte ed il modello di rapporto tra Stato e regioni con particolare riferimento alla tutela dell’ambiente: il contributo della sentenza n. 116/94*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 71 ss.

¹² A tale configurazione la Corte era già giunta in altre precedenti sentenze: v., soprattutto, n. 337/1989 (v. in proposito la nota di A. COSTANZO, *Spunti dalla sentenza n. 337 del 1989 della Corte Costituzionale: l’interpretare “con modelli”*, in *Giur. cost.*, 1989, 1554 ss.

Non a caso – e ciò emerge bene nella medesima e originaria giurisprudenza costituzionale – una volta assodato che «il confronto rivolto al raggiungimento dell'intesa deve essere caratterizzato da un atteggiamento delle parti ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui», può accadere che l'accordo non si trovi, e che, tuttavia, sia perfettamente legittimo che lo Stato intervenga in via sostitutiva, purché vi provveda con un'adeguata motivazione: poiché è questo «il requisito minimo in grado di legittimare la decisione unilaterale dello stesso Governo in una materia connotata dalla stretta connessione delle competenze statali con quelle delle regioni»¹³.

La *non neutralità* (in astratto come in concreto) dello strumento delle Conferenze si misura pure nei casi in cui esso si era prestato a giustificare, a fronte della graduale crescita del regionalismo italiano, la sopravvivenza dell'esercizio della (vecchia) funzione di indirizzo e coordinamento nelle ipotesi in cui la norma attributiva di detta funzione non fosse sufficientemente rispettosa del principio di legalità costituzionale sostanziale (non fosse, cioè, capace di delimitare sufficientemente l'esercizio delle prerogative unilaterali dello Stato)¹⁴.

Qui, certo, teoricamente, il ricorso allo strumento della Conferenza poteva essere davvero una variabile per mettere in dubbio l'antioriorità di ciò che spetta allo Stato: in questo caso, cioè, le modalità di esercizio della funzione erano rilevanti per riconoscere la legittimità dell'attribuzione stessa, perché esse contribuivano a predefinire i confini. Il punto è, infatti, che, con riguardo alla funzione di indirizzo e coordinamento, la previa attribuzione difettava del tutto sul piano costituzionale, esistendo solo sul piano legislativo e solo in modo formale: sicché occorreva *costruirla* in modo necessariamente condiviso; e per questo, occasionalmente, l'attribuzione poteva cedere dinanzi alle esigenze della funzione.

Ma anche queste eventualità non mutavano la natura e la struttura del sistema delle Conferenze, che sono sempre rimaste, anche in tali frangenti, *oneri di carattere procedurale*, visto che la sistematizzazione operata dalla legge delega, n. 59/1997, sulla base della quale è stato poi adottato il d.lgs. n. 281/1997, ha previsto espressamente (art. 8, comma 2) che anche *in parte qua* valesse, in caso di mancato accordo, una regola fondamentalmente analoga a quella concernente la possibilità di mancato raggiungimento delle intese positivamente previste, ossia la regola in base alla quale è lo Stato a poter agire direttamente, e per esso il Governo, sia pur previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Questo assetto non è mutato neanche dopo la riforma del 2001, e neanche dopo la celebre sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale. Anzi, tale assetto si è viepiù radicalizzato.

Nella sentenza da ultimo citata, ad esempio, dinanzi al tema della giustificazione costituzionale di invasioni trasversali dello Stato in materie concorrenti o residuali regionali, pur ponendosi in campo problematiche – e risposte – apparentemente simili a quelle già viste in tema di legittimazione costituzionale della (scomparsa) funzione di indirizzo e coordinamento (*i.e.*: ci vuole la previsione di un accordo previo in sede di Conferenza, altrimenti la legge statale che disponga l'intervento unilaterale del Governo non potrà essere costituzionalmente legittima), si esplicita in modo netto che, al di là dello stretto e formale principio di attribuzione cui la potestà legislativa statale è soggetta, in modo innovativo, nel modificato art. 117 Cost., lo Stato rimane titolare di una *funzione*

¹³ Così sempre la Corte costituzionale nella sent. n. 116/1994 cit. (al punto n. 3 della motivazione in diritto).

¹⁴ In argomento v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 68 ss.

organizzatrice che deriva dalla dimensione della questione amministrativa su cui intervenire, e che esige l'adeguata e ragionevole previsione del livello cui compete la disciplina, in ossequio al principio di legalità, dell'«esercizio unitario» (ex art. 118, comma 1, Cost.) della relativa funzione. Tuttavia «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹⁵.

Non v'è chi non possa vedere che, in questo modo, pur premiando, almeno in prima battuta, le istanze “partecipative” e “negoziali” delle Regioni, la Corte ha riaffermato l'*anteriorità di un'attribuzione* ben precisa, con la differenza, rispetto alle impostazioni precedenti, che si tratta di un'attribuzione per definizione *ambulante*, in quanto dipendente dall'individuazione, volta per volta, della *natura della cosa* da disciplinare. Ed è inutile dire che, in merito a questa preliminare individuazione, lo spazio del legislatore statale non è così piccolo, e che esso – come hanno dimostrato ulteriori e noti svolgimenti della giurisprudenza costituzionale – è sempre destinato ad ampliarsi allorché si giustifichi anche per ragioni di leva finanziaria (e quindi per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 119, comma 2, Cost.¹⁶).

All'incertezza, dunque, dell'idoneità realmente vincolante, o condizionante, del sistema delle Conferenze si aggiunge anche l'incertezza delle occasioni in cui esso può venire in gioco, sia pur doverosamente.

L'ampiezza di queste occasioni, inoltre, non è lo specchio dell'ampiezza dovuta alla esplicita estensione del ruolo potenzialmente importante delle Conferenze, quanto meno sul piano consultivo, alla parte più consistente e significativa dell'attività normativa del Governo: a tale estensione, del resto, la dottrina ha sempre guardato nella presupposizione che essa restringesse l'operatività delle prerogative statali e rafforzasse, così, la certezza dello spazio riconoscibile alle autonomie territoriali. Ma con la giurisprudenza costituzionale *post* 2001 è parso chiaro che quell'estensione non era – e non è – altro che la *contropartita* per il riconoscimento di un orizzonte potenzialmente ampio e variabile dell'esercizio delle competenze statali. Sicché la doverosità del ricorso al sistema delle Conferenze è niente più che compensazione di un potere, statale, che si rilegittima e si riafferma maggiormente.

Non si può dire, in definitiva, che il percorso delle Conferenze sia sempre stato contrassegnato, sotto il profilo del riconoscimento e della “crescita” delle autonomie territoriali, da «magnifiche sorti e progressive», da un itinerario, cioè, di inevitabile progresso pratico del regionalismo e dell'autonomia territoriale. Questa impressione altro non è che il frutto di un'illusione, di leopardiana memoria.

Se c'è un profilo, piuttosto, per il quale quel percorso può dirsi sistematicamente invasivo, esso non concerne l'imposizione trasversale di una logica diffusa di condivisione tra Stato e Regioni, bensì l'imposizione trasversale di una (opposta) logica di *razionalizzazione del potere decidente dello Stato*. Con una precisazione ulteriore: che in questa e specifica

¹⁵ Punto n. 2.2 della motivazione in diritto.

¹⁶ Per ogni indicazione v. F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in questa *Rivista*, 2014, 792 ss. (nota a Corte cost., sent. n. 22/2014). Cfr. anche ID., *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Napoli, 2014, 115 ss.

logica di razionalizzazione lo strumento che la veicola finisce per gravare in modo molto significativo sull'articolazione interna del soggetto che viene premiato, vale a dire, per ciò che interessa in questa sede, sulla ripartizione di ruoli e responsabilità, nello Stato, tra l'esecutivo e il legislativo.

A quest'ultimo riguardo, ad esempio, se si pone attenzione a ciò che potrebbero significare le statuizioni che la Corte costituzionale ha dedicato, nella sentenza n. 251/2016, all'espansione del sistema delle Conferenze e di tutte le sue possibili declinazioni al metodo di elaborazione delle leggi di delega, si può agevolmente apprezzare che, dinanzi alla necessità di dare comunque una disciplina normativa a determinati settori, per il Parlamento le alternative sono due: non potendosi riconoscere che il Governo abbia il compito di definire il contenuto *tout court* della legge delega (per l'irrimediabile contraddizione che non lo consente), o il Parlamento si impegna *a monte* in una normazione dichiaratamente di programma, o per principi, ovvero comunque, e auspicabilmente, negozia direttamente il testo della delega con le Regioni mediante l'attivazione del vigente (ma inoperante) art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (laddove applicabile), con il parere obbligatorio e semivincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti degli enti territoriali¹⁷.

3. È opportuno specificare che le osservazioni fin qui svolte non sono animate da considerazioni esclusivamente scettiche, né intendono minimizzare l'importante ruolo delle Conferenze nella definizione di prassi nelle quali la negoziazione con il Governo avviene davvero. Ciò che questa riflessione vuole evidenziare è che quel ruolo e quelle prassi, sia pur sussistenti, funzionano efficacemente *secundum eventum*, in modo disomogeneo, e ciò per la ragione che è il meccanismo complessivo, per sua natura, a non poter veicolare completamente l'istanza regionalistica.

Per comprendere ancor meglio questo profilo, può essere d'aiuto ricorrere ad un punto di vista diverso, sperimentabile all'interno della teoria generale del coordinamento amministrativo¹⁸. Il sistema delle Conferenze, dopo tutto, è unanimemente ricondotto alla nozione di coordinamento¹⁹.

Senza voler ripercorre le tappe di un dibattito molto ampio, oltre che denso di implicazioni²⁰, si può ricordare che, nel nostro ordinamento, il problema dell'armonizzazione dell'esercizio di poteri pubblici potenzialmente convergenti ha una storia particolarmente lunga. I suoi elementi salienti, tuttavia, non sono tanti. Esso, infatti, risulta da sempre condizionato da un invariabile collegamento, quello tra la predefinita normativa di una o più *attribuzioni* (o di una o più competenze) e la constatazione dell'esistenza, nell'esercizio di quelle attribuzioni (o di quelle competenza) di una *discrezionalità*.

È la teoria della discrezionalità – come azione di ordinamento e gerarchizzazione di interessi – ad aver enfatizzato il funzionamento concreto di questo binomio in un modo

¹⁷ E ciò costituirebbe una sorta di antidoto alla circostanza che la leale collaborazione sia qualcosa di dipendente dalla fonte concretamente utilizzata dallo Stato: v. *supra* a nt. 7.

¹⁸ Cfr., nell'ambito di una letteratura particolarmente ampia, le monografie di G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979, e L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974.

¹⁹ La stessa Corte costituzionale, come si è ricordato in precedenza, utilizza questa nozione (v. *supra*, sentt. 337/1989 e 116/1994).

²⁰ Sul quale si rinvia a F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

pressoché unidirezionale: in un modo, cioè, che, in assenza della previa individuazione normativa di organismi o di livelli *terzi* rispetto a quelli di volta in volta coinvolti, e ai quali demandare l'ulteriore attribuzione (o l'ulteriore competenza) di rendere possibile una equiparazione reale delle parti contrapposte, ha fatto prevalere la volontà della parte dotata dell'attribuzione *prevalente* o *generale*. Proprio la generalizzazione del procedimento – concepito, in teoria, come luogo di convergenza efficiente, di fusione, di tutti gli interessi implicati in una decisione concreta – si è prestata, sorprendentemente, a rafforzare la prevalenza o la generalità di un'attribuzione sulle altre, segnatamente di quella della parte procedente²¹.

Sicché le vie di un coordinamento equiordinato²² – pur a lungo inseguito dagli interpreti – si sono rivelate, per lo più, virtuali, ovvero consegnate al disegno (rimasto però isolato) di quelle dottrine che hanno cercato di trasformare l'accordo tra le parti potenzialmente convergenti sulla definizione di una medesima fattispecie – e così anche l'accordo tra pubbliche amministrazioni – da strumento di precisazione o limitazione della discrezionalità a strumento direttamente attributivo di un assetto decisionale ben preciso²³.

Di tale destino è stato compartecipe anche l'istituto, come è noto travagliatissimo, della conferenza di servizi, nel cui contesto, peraltro, è stato strumentalizzato, in modo particolarmente sintomatico, anche il sistema delle Conferenze: anzi, proprio questa occasionale collocazione ne ha messo in luce la singolare cointeressenza con una prospettiva apertamente *soggettiva*, volontaristica, a discapito della prospettiva, differente e *oggettiva*, alla cui affermazione il principio di separazione tra “politica” e “amministrazione” avrebbe tanto dovuto cooperare²⁴.

Ciò che è accaduto nella cornice del diritto dell'amministrazione è accaduto anche nella cornice del diritto regionale, nella quale la praticabilità di un possibile coordinamento per equiordinazione è stata particolarmente indagata²⁵, e proprio nella direzione di una piena esplicazione del principio di leale collaborazione.

Eppure, sul piano teorico generale, la combinazione tra attribuzione e discrezionalità funziona allo stesso modo anche in questo contesto, e ha manifestato, in effetti, le medesime conseguenze, soprattutto in termini di *retroazione* degli strumenti concretamente scelti sul comportamento dei soggetti chiamati ad utilizzarli e sulla giustiziabilità delle posizioni che essi assumono. In proposito, l'enfasi che la giurisprudenza ha posto sulla necessità che, in difetto di intesa o di accordo, lo Stato motivi in modo adeguato l'opzione dell'intervento unilaterale non è altro che la traduzione, sul piano interistituzionale, dell'importanza che la motivazione ha,

²¹ Cfr. in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 46 ss.

²² Secondo la terminologia introdotta da F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento*, cit., 138 ss.

²³ V., ad esempio, F. BENVENUTI, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, in *Scritti Mengoni*, III, Milano, 1995, 1723 ss., e in ID., *Scritti giuridici*, V, Milano, 2006, 4381 ss., e F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994, 39 ss.

²⁴ V. in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 50 ss. Si tratta di una conclusione che si può sostanzialmente confermare anche dopo le modifiche che la disciplina della conferenza di servizi ha conosciuto per effetto della “riforma Madia” già cit. *supra*. In argomento – per la discussione del tema con riguardo ad un profilo specifico – v. F. CORTESE, *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*, in *Aedon*, n. 3/2016.

²⁵ V. gli Autori ricordati in F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., 67 ss.

tradizionalmente, all'interno della teoria della discrezionalità. Allo stesso modo, dall'esperienza delle Conferenze esce confermata anche l'importanza della figura dell'accordo come mezzo per legittimare e giustificare l'esercizio di potestà statali in ambiti in cui allo Stato non è formalmente attribuibile una primazia espressa²⁶: mezzo che, tuttavia, come si è visto, per le virtù condizionanti, se non assorbenti, dell'impostazione procedimentale – e della strutturale e implicita priorità del soggetto precedente – finisce per tutelare le parti in modo disomogeneo.

Anche nei rapporti tra Stato e Regioni, dunque, si è confermata la circostanza che, in assenza di una sede neutralizzante (*i.e.*: di una forma di coordinamento *per struttura*, che non può che stare nella Costituzione, e che tuttavia, al momento, non è disponibile), il coordinamento *per mezzo dell'attività* non è sufficiente, tanto più in un contesto in cui il principio informatore della distribuzione delle competenze è stato testualmente riconfermato, a sua volta, nel principio di separazione materiale, e così nella ricerca illusoria, incerta e imprevedibile di una prevalenza definitoria, che consenta di individuare attribuzioni, caso per caso, reciprocamente più forti. E al medesimo assetto, come si è visto, è stata informata anche la lettura dell'art. 118, comma 1, Cost., e del principio di sussidiarietà verticale in esso sancito.

4. Il sistema delle Conferenze e le sue relazioni con il dato testuale della Costituzione sollecitano anche un ulteriore rilievo. Approfondirne le criticità, infatti, consente di misurare anche nella disciplina costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni le opportunità di un nuovo confronto sui vizi e sulle virtù, per così dire, della Costituzione del 1948. Ovvero, e meglio, su due diverse modalità di guardare al dato costituzionale italiano e alle sue complesse evoluzioni. Si tratta di una dialettica che, sotto traccia, anima il modo con cui si affrontano molte questioni, ivi compresa, quindi, quella oggetto del presente intervento.

Un primo approccio tende a valorizzare, se non a premiare del tutto, l'idea di una costituzione rappresentata innanzitutto dai principi, da norme, cioè, che, nella loro flessibilità costitutiva, ne orientano l'interpretazione e l'applicazione consentendone un costante margine di adattamento e di trasformazione. In questo tipo di approccio, i principi possono generare soluzioni concrete sia sul piano funzionale sia sul piano organizzativo, e consentono di rendere materialmente costituzionali – attraverso la lettura del giudice costituzionale – istituti che il legislatore abbia introdotto in ossequio alla necessità di dare attuazione – esprimendoli – ai principi medesimi.

Un altro approccio, viceversa, pur riconoscendo l'importanza dei principi che si possono ricavare dall'ordito del testo, tende a dare una maggiore rilevanza alla necessità che ad essi sia dato spazio mediante un più efficace svolgimento dell'organizzazione repubblicana, da adattare o rivedere espressamente, proprio per garantire l'attuazione di opzioni più univoche e più certe, meno potenzialmente contraddittorie. In questo genere di lettura, la predisposizione, sul piano positivo, e preferibilmente su quello di livello costituzionale, di accorgimenti istituzionali espressi, strumentali alla definizione innanzitutto politica degli equilibri tra i diversi poteri, sarebbe sempre indispensabile.

Facendo i debiti adattamenti, le due posizioni corrispondono ai termini di una discussione autorevole e molto nota, sollecitata all'inizio degli anni Duemila e rimasta, poi, avvinta nelle spire del dibattito sulla necessità, o meno, di una nuova riforma della Parte Seconda

²⁶ Sull'importanza del riferimento al dibattito concernente l'art. 15 della legge n. 241/1990, in tema di accordi tra pubbliche amministrazioni, anche con riguardo alla razionalizzazione del sistema delle Conferenze v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 67 ss.

della Costituzione, specialmente per quanto concerne la disciplina della forma di governo²⁷.

L'elemento meritevole di interesse consiste nel fatto che, quanto al sistema delle Conferenze, si può constatare molto bene l'esistenza di relazioni reciproche tra i due approcci; soprattutto, si può realizzare che essi non possono concepirsi come del tutto autosufficienti e che, così come l'esistenza di un principio costituzionale generale e irrinunciabile (quale quello di leale collaborazione) non può che spingersi a voler regolare sempre e diffusamente le fattispecie che esigono un intervento prescrittivo, anche la fissazione esplicita di confini positivi e ben precisi (e che siano, in ipotesi, coerenti con un modello di coordinamento per equiordinazione) svolge una funzione non meno essenziale. Infatti, la multidirezionalità in cui può risolversi l'applicazione di un principio, da parte del giudice costituzionale come del legislatore (ma soprattutto da parte del giudice...), non consente di garantire che gli strumenti, gli istituti, utilizzati per renderlo effettivo non *retroagiscano*, nel senso anzidetto, sul comportamento dei soggetti che sono chiamati ad attivarli.

Sul piano costituzionale questo fenomeno di retroazione è particolarmente sensibile, poiché può dar luogo ad elaborazioni interpretative con esso coerenti, e foriere, per tale via, di trasformazioni vere e proprie, in assenza di (o anche *in contrasto con*) modificazioni formali²⁸.

Quanto al sistema delle Conferenze, la consapevolezza dell'importanza della relazione – e della correlata e costante ricerca di equilibrio – tra applicazione di principi ed elaborazione di soluzioni strutturali è sempre stata presente nella giurisprudenza costituzionale.

Prendendo, ad esempio, a riferimento due delle fondamentali pronunce qui evocate, la sentenza n. 116/1994 e la sentenza n. 251/2016, si può verificare testualmente che la Corte si esprime, nella sua decisione, contestualizzando le ragioni della sua lettura mediante la constatazione dell'assenza di soluzioni organizzative diverse, ritenute, forse, maggiormente idonee a dare una risposta alla questione affrontata. Se nel secondo caso, infatti, si ribadisce che la soluzione adottata va collocata in un contesto in cui, ancora una volta, si registra la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»²⁹, nel primo caso si chiarisce che il giudice costituzionale segue una certa tesi perché non esiste, sul piano positivo, un *escamotage* organizzativo migliore: «non è senza significato ricordare che, negli ordinamenti stranieri comparabili con quello italiano, in ipotesi come quelle oggetto dei presenti giudizi, al rischio di paralisi decisionale, conseguente alla mancata intesa fra lo Stato e gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, si pone rimedio deferendo la decisione a un collegio arbitrale o a un organo statale in posizione più elevata

²⁷ Si allude, rispettivamente, alle posizioni di S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004 (e ID., *La costituzione è di tutti*, Bologna, 2012), e di G. BOGNETTI, *Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana (appunti a margine di un libro di S. Bartole)*, pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (cfr. all'indirizzo: http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/interpretazioni_costituzione/interpretazioni_trasformazioni_bognetti.pdf). Di questo secondo Autore v. anche *Il modello dello Stato sociale e il problema delle riforme della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Per i 40 anni della Costituzione*, Milano, 1989, 107 ss.

²⁸ Sul fatto che, proprio con riferimento agli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale relativa al sistema delle Conferenze, questa eventualità si sia di fatto già verificata v. le osservazioni di A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016*, cit., 10 ss., nonché di J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale*, cit., *passim*.

²⁹ Così al punto n. 3 della motivazione in diritto.

ovvero assegnando la decisione al medesimo organo statale interessato al raggiungimento dell'intesa, che tuttavia è chiamato a decidere secondo un procedimento più aggravato rispetto a quello ordinario (ad esempio, con un obbligo di sentire il parere di un organo terzo)»³⁰.

Ciò che la Corte afferma nei due casi, quindi, pur a fronte di fattispecie in cui il sistema delle Conferenze è chiamato in causa in modo diverso, è che essa, come giudice, in assenza di altre indicazioni, decide sulla base dei soli principi che può ricavare: eppure si capisce che nella sua argomentazione è evidentemente presente un invito a pensare a svolgimenti che l'invocazione, in sede contenziosa, di quei principi non può automaticamente produrre.

Se questo è vero, l'auspicio che si può formulare è che il Parlamento affronti presto la questione relativa all'individuazione di tali svolgimenti, vuoi articolando espressamente il coordinamento collegiale già previsto dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, vuoi ponendo comunque mano, nuovamente, alla disciplina del sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281/1997³¹, per dare alla Corte un articolato di riferimenti positivi capaci di impedire che quel sistema, affermando imprevedibilmente e unilateralmente le logiche strutturali che la sua configurazione porta sempre con sé, *si distanzi troppo* dalla vocazione regionalistica e autonomistica della scelta costituzionale.

³⁰ V. il punto n. 3 della motivazione in diritto.

³¹ Modifiche auspiccate più volte, in dottrina: v., per tutti, 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 *Le Istituzioni del federalismo*, 2006, 903 ss.