

I RACCORDI PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE ITALIANO

Simone Budelli

1. La trasversalità nella tutela dei beni culturali

Come noto la riforma costituzionale del 2001 pare ispirarsi (contrariamente alla strada tracciata dalle “Bassanini”) all’antiquato e irragionevole modello del “separatismo” duale, in cui le competenze sono formalmente e rigorosamente separate, non considerando invece le possibili interferenze e interconnessioni che nell’attuazione concreta del rafforzamento della legislazione regionale continuamente si verificano.

Un esempio emblematico in questo senso è la ripartizione delle competenze in materia di beni culturali: l’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. attribuisce allo Stato la materia: *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*; mentre, il successivo comma 3 del predetto articolo, attribuisce alla

competenza concorrente *“la valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* nonché la *“promozione e organizzazione di attività culturali”*.

Per quanto non dovesse rientrare nella sopra indicate materie vale la cd. competenza residuale esclusiva delle Regioni, prevista dall'art. 117, comma 4, Cost.¹.

La scissione delle competenze a livello legislativo prosegue poi a livello regolamentare (ex art. 117, comma 6, Cost.), mentre per quanto riguarda il livello amministrativo, (superato il vecchio principio del parallelismo), l'art. 118, comma 1, Cost., dispone che le funzioni vengano attribuite ai Comuni, salvo il caso in cui sia necessario assicurarne un esercizio unitario. In quest'ultimo caso le stesse devono essere conferite ai superiori (in termini, ovviamente, di dimensione territoriale) livelli di governo (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Per meglio individuare e circoscrivere gli ambiti delle due materie ripartite tra competenza esclusiva e competenza concorrente, che evidentemente paiono se non collidere certamente sovrapporsi (e non solo fra di loro, ma anche con riferimento ad altre materie, come ad esempio il governo del territorio), è intervenuta più volte la Corte Costituzionale che dopo aver chiarito come *«nelle materie in cui assume primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi»*², ha sancito l'utilizzabilità del principio della cd. prevalenza.

Esso dovrebbe essere considerato un *“criterio neutro”* capace di attribuire la competenza in base alla prevalenza in termini quantitativi e non gerarchici.

Esso potrebbe in teoria operare in modo bidirezionale, sia in favore dello Stato, sia in favore delle Regioni, per individuare la competenza legislativa dominante e garantire standards di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale

1 S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 341-378.

2 C. cost., sent. 16 giugno 2005, n. 232, par. 2 del *“Considerato in diritto”*. Per un commento cfr. A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, n. 6/2005, pp. 1255-1265. Cfr. anche le successive: sentenza del 20 gennaio 2004, n. 26, 17 luglio 2013, n. 194 e 9 luglio 2015, n. 140.

Nonostante la Corte abbia negato³ qualsiasi assimilazione al contestato⁴ principio dell'abrogato interesse nazionale⁵, da più parti, tuttavia, è stato evidenziato come esso ha segnato di fatto la sua rinascita⁶.

Tuttavia, la Corte costituzionale ribadisce come, in caso di conflitto, sia necessario applicare due (generali e fondamentali criteri per un ordinamento multilivello): della leale collaborazione⁷.

3 Non «è invocabile la sussistenza di un interesse nazionale... sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite implicito, ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini» (C. Cost. n. 370/2003). R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

4 L'interesse nazionale era stato definito «vero e proprio buco nero che ha attratto a sé, con la forza irresistibile che viene dalla estrema vaghezza ed ambiguità (per molti, vera e propria vacuità) semantica della formula che lo esprime, ogni forma di mancata osservanza dei limiti all'autonomia regionale» (T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 147). Considerata la notevole invasività del limite in parola, a causa della sua elasticità ed indeterminatezza («non presenta un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale, né sotto quello strutturale... si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari» - C. Cost. n. 177/1988; si veda anche il relativo commento di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 608), la Consulta ne subordinò l'esercizio alle seguenti condizioni: 1) valutazione non irragionevole, arbitraria o pretestuosa da parte del legislatore nazionale in merito alla necessità di intervento (sent. 49/1987); 2) infrazionabilità dell'interesse protetto, sia per dimensione che per complessità (sentt. n. 340/1983, 177-195-294/1986, 49-304/1987); 3) continenza nei limiti individuati dalla reale esigenza di soddisfare un preminente interesse nazionale. Tuttavia, secondo M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Roma, 2004., p. 481, «la Corte costituzionale, in mancanza di altri parametri di giudizio..., [ha finito per accettare] in sostanza una definizione dell'interesse nazionale astratta e aprioristica, non fondata su bilanciamenti ex post dei diversi interessi in gioco», (come forse aveva immaginato il Costituente attribuendogli la funzione di limite di merito), e ha trasformato detto limite nella principale «fonte di legittimazione, a posteriori, di una legislazione nazionale derogatoria rispetto all'ordine costituzionale delle competenze» (IBIDEM).

5 E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, pp. 61-90; R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, pp. 439-469.

6 Corte Cost. sent. n. 303/2003: sono necessari «congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.. Si veda anche la sent. n. 194/2004 in materia di condono edilizio che ha applicato il nuovo e contestato istituto di sospensiva nel processo costituzionale, previsto dall'art. 9 della l. n. 131/2003, in base ad un generale interesse pubblico, che pare riesumare (applicando, infatti, gli stessi limiti dettati per l'esercizio del potere sostitutivo) il concetto dell'interesse nazionale.

7 «Per la composizione di siffatte interferenze [infatti] la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre», in questi termini l'ormai risalente pronuncia C. cost., sent. 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5 del Considerato in diritto; ma in questo senso sono plurime le decisioni della Consulta, si vedano C. cost., sentt. 24 marzo 2005, n. 135, par. 4 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 231, par. 4 del Considerato in diritto; 14 ottobre 2005, n. 384, par. 6 del Considerato in diritto; 1 giugno 2006, n. 213, par. 5 del Considerato in diritto; 16 marzo 2007, n. 80, par. 7 e 8 del Considerato in diritto; 11 maggio 2007, n. 165, par. 4.4 del Considerato in diritto; 23 novembre 2007, n. 401, par. 3, 5 e 6 del Considerato in diritto; 14 dicembre 2007, n. 430, par. 3 e 4 del Considerato in diritto; 30 aprile 2009, n. 124; 24 luglio 2009, n. 237, par. 12 e 13 del Considerato in

In questa nuova prospettiva si evidenzia come l'art. 9 Cost. - che attribuisce alla Repubblica (e non allo Stato) il compito di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione - deve essere letto - anziché come una disposizione malamente coordinata con il vigente testo dell'art. 117, comma 2, Cost.⁸ - quale prescrizione paradigmatica della soluzione per ogni conflitto di competenza nel settore dei beni culturali: in cui assume, pertanto, un ruolo dirimente proprio il principio della leale collaborazione tra gli Enti pari ordinati costituenti la Repubblica⁹.

2. Il principio della leale collaborazione.

Il principio della leale collaborazione, anch'esso elaborato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ha trovato finalmente consacrazione nel testo costituzionale riformato (art. 120, u. c., Cost.) anche se formalmente soltanto nell'ambito della regolamentazione del potere sostitutivo.

Si tratta, dunque, di un principio fondamentale¹⁰ per un sistema di *governance* multilivello come il nostro: la dimensione collaborativa ed i rapporti

diritto. Più di recente C. cost., sentt. 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del Considerato in diritto; 7 maggio 2014, n. 126, par. 4 del Considerato in diritto; 10 aprile 2015, n. 58, par. 5.3 e 5.4 del Considerato in diritto; 9 luglio 2015, n. 140, par. 6 del Considerato in diritto; 14 gennaio 2016, n. 1, par. 7 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 4 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2016, n. 21, par. 3.2 del Considerato in diritto; 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in diritto e 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in diritto.

8 Per un utile approfondimento sulla *ratio* della disposizione di cui all'art. 9 Cost. e sulle sue relazioni con il riparto di competenze, di cui all'art. 117 Cost., è significativa una risalente pronuncia con cui la Consulta ha puntualizzato che: « *il riferimento all'art. 9 Cost. [...] Per le considerazioni già svolte [va inteso nel senso che] questa norma non postula una riserva statale, ma è intesa a promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande obiettivo di civiltà* »; C. cost., sentenza 28 luglio 1988, n. 921, par. 4 del Considerato in diritto.

9 Per un'analisi dei lineamenti di una 'teoria della cooperazione', e per un generale e prezioso approfondimento, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008. Sulla « *necessità della leale collaborazione tra più amministrazioni e in particolare tra Mibact e Città* » appare dirimente rimandare a quanto più di recente ricostruito da M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Rivista Aedon*, n. 2/2015; nonché, da ultimo, M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 293 ss.

10 Per una puntuale e preziosa disamina sull'effettiva portata propria del principio di leale collaborazione alla luce del novellato Titolo V della Costituzione si rimanda a quanto sviluppato in M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331. L'Autore puntualizzava, con brillante lungimiranza, proprio che: « *In proposito [...] è bene ricordare [che] gli accordi Stato-Regione ai fini di coordinamento in materia appunto [...] di beni culturali, nonché gli [stessi] accordi interregionali (art. 117 u.c.), potrebbero avere in futuro un rilievo oggi impensabile* », in questi precisi termini si leggano le pp. 317-318.

negoziati debbono necessariamente caratterizzare le relazioni fra enti equiordinati (ex art. 114 Cost.)¹¹.

Una delle peculiarità più rilevanti del nuovo ordinamento, infatti, dovrebbe essere costituito dal criterio della flessibilità funzionale, che dovrebbe avere «una valenza squisitamente procedimentale, poiché 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».

Il principio di leale collaborazione, in particolare, ha assunto i connotati di un criterio sussidiario, di uno strumento fondamentale di *extrema ratio*, che la Consulta utilizza proprio allorché si verificano le non infrequenti ipotesi in cui l'inestricabile intreccio di competenze fra le materie non possa essere risolto nemmeno facendo ricorso al predetto 'criterio di prevalenza'¹².

E', infatti, evidente che in un sistema multilivello ogni futuro e potenziale conflitto di competenze normative dovrebbe trovare una naturale e preventiva soluzione applicando il principio della leale collaborazione¹³,

11 In dottrina, *ex multis*, D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 1, 2005, p. 95; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in BETTINELLI - RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273 -1304; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e soc.*, 1988, p. 370 e ss.; S. DE GOTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1992, p. 705 e ss.; S. BARTOLE (a cura di), *L'ordinamento regionale. Materiali di giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 1997, p. 23 e ss.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, p. 283 e ss.; P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, cit., p. 67; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 5, 2003, p. 692; A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in ZANON - ID., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 80.

12 Nella prassi, non sono affatto mancati i casi in cui si è fatto un uso 'distorto' del criterio di prevalenza, molto più simile, nei connotati applicativi, alla portata della previgente clausola di supremazia dell'interesse nazionale. Cfr. F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017, pp. 207-220; G. DI COSIMO, voce *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2008, p. 475; P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla "leale collaborazione" istituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, pp. 1246-1256; R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, pp. 439-469; G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2017.

13 E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, specie p. 89.

inteso non come mero strumento 'risarcitorio'¹⁴ per compensare gli effetti negativi dell'applicazione del principio di prevalenza.

La leale collaborazione è stata, quindi, confermata come strumento indispensabile e di funzionamento generale dell'intero ordinamento dalla L. n. 131/2003 (cd. legge La Loggia), che richiama e valorizza più volte il principio di leale collaborazione, nonché il ruolo e l'importanza del sistema delle Conferenze, come sede istituzionale per realizzare tali rapporti.

Essa ha assunto, dunque, un ruolo di generale portata dirimente anche sul piano di esercizio delle funzioni amministrative, il che grazie ad una 'lettura procedimentalizzata' del principio di sussidiarietà verticale che - a partire dalla storica sentenza n. 303 del 2003 della Consulta - ha consentito allo Stato (tramite l'uso del cosiddetto "meccanismo di attrazione in sussidiarietà" delle competenze legislative) di poter legiferare - in ossequio, del resto, al fondamentale principio di legalità ed all'esigenze di uniformità legislativa - anche in materie di competenza legislativa regionale, allorché lo esigesse l'esercizio unitario delle funzioni amministrative e sempre a condizione - si badi - che venissero stipulate forme di intesa con le Regioni interessate.

Appare evidente, in ogni caso, che sia sul piano del riparto di competenze legislative che su quello di allocazione delle funzioni amministrative il principio cardine - soprattutto per il caso di spiacevoli contenziosi - sia sempre la leale collaborazione¹⁵, ciò specialmente per il settore dei beni culturali¹⁶: non è difficile, infatti, interpretare - anche in forza di una combinata ed attenta lettura delle disposizioni di cui agli articoli 9, 114, 117 e 118 Cost. - la disciplina 'generale' del patrimonio culturale come una

14 Sul principio della leale collaborazione e per un'analisi dei suoi c.d. 'profili risarcitori', *ex multis*, R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1993, pp. 545-567.

15 *Ex multis*, M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, *Rivista Aedon*, n. 2/2015; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2/2008, pp. 34-41.

16 In dottrina, *ex multis*, D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del codice dei beni culturali)*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 315-338; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI - M. CAMMELLI - L. CASINI - G. PIPERATA - G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 293 ss.

‘materia’ di pertinenza della ‘casa comune della Repubblica’¹⁷, i cui inquilini, nell’ambito delle rispettive competenze, sono chiamati, cioè, a dover collaborare - specie nei casi di potenziale conflitto - per la tenuta della casa e per poter godere di un arredo tanto prestigioso, quale il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione.

3. Il problema dei raccordi

Tuttavia «né la leale collaborazione, né la sussidiarietà potrebbero dirsi di per sé idonei ad assicurare una generale ed ordinata flessibilità del modello, né a costituire il fondamento di una altrettanto generale posizione di parità tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti minori»¹⁸, se non ci sono sedi idonee dove detti rapporti di collaborazione possano trovare pratica attuazione.

Di fronte, dunque, al moltiplicarsi dei centri decisionali e al sovrapporsi delle competenze, emerge chiaramente la necessità di potenziare organi e strumenti di raccordo ad ogni livello¹⁹.

Del resto, il governo della “complessità”²⁰ delle moderne società e la diffusione del potere, sembrano spingere irreversibilmente verso forme di collaborazione e di confronto²¹. Da qui, anche, l’utilizzazione in modo sempre

17 R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

18 A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, pp. 208 ss.; Id., *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002. Inoltre, «...a dispetto di tutte le critiche maturate negli anni [la riforma del 2001] ha confermato l’impostazione dualistica del riparto di materie tra Stato e Regioni e accantonato qualsiasi conato di federalismo cooperativo» (M. MANETTI, *Il Senato Federale all’italiana*, in www.federalismi.it, 8, 2005, p. 5). Cfr. anche R. BIN, *La riforma del Titolo V: un disegno senza forma*, in S. CECCANTI / S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 267; S. MANGIAMELI, *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell’arte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

19 Crescente è l’uso e l’affinamento normativo di strumenti di programmazione negoziata (accordi di programma), di coordinamento amministrativo (conferenze di servizi), di procedimenti di conciliazione (cfr. G. P. USAI, *Conciliazione-mediazione tra Stato e Regioni: dalla teoria alla pratica*, in www.federalismi.it, 2005). Si è anche parlato di “mediatori pubblici” (per la creazione di tale figura professionale nell’ambito della P.A. sono stati organizzati corsi di formazione) e di “managers intergovernativi” «capaci di dialogare tra loro sulla base di valori condivisi di professionalità e di efficienza... Ciò consentirebbe la regolazione del dettaglio e la valorizzazione della partnership soprattutto nelle politiche di sviluppo... [e] di evitare che tutti i conflitti si politicizzino» (C. BORRA, *Riflessioni sul federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 21, 2004).

20 Cfr. J. M. BUCHANAN, *Nexus. Perché la natura, la società, l’economia, la comunicazione funzionano allo stesso modo*, Milano, 2003 e soprattutto A. BAGNASCO, *Società fuori squadra. Come cambia l’organizzazione sociale*, Bologna, 2003.

21 In base alla cd. “teoria dei giochi”, due parti partecipano ad un confronto solo se pensano, attraverso di esso, di ridefinire le proprie posizioni iniziali. Nel caso specifico la mera partecipazione al tavolo delle trattative,

più ampio di organizzazioni statali di tipo federale ed il proliferare delle sedi di dialogo e degli strumenti di cooperazione²² tra i diversi livelli di potere (non solo interni, ma anche sopranazionali), per implementare il grado di rappresentanza territoriale²³ o anche per garantire livelli di governance settorializzati, che dovrebbero caratterizzarsi per speditezza decisionale ed alta competenza²⁴.

indipendentemente dall'esito della collaborazione, costituirebbe, comunque, un riconoscimento del ruolo politico dei governi locali. Per alcune letture sull'argomento si veda T. SCHELLING, *La strategia del conflitto*, Oxford, 1960, che fu il primo a studiare il problema; D. LEWIS, *Convention*, Harvard, 1969, che applicò le teorie di Schelling alle scienze sociali; R. J. AUMANN, *Game Theory*, in New Palgrave, Cambridge, 1976, che cercò di spiegare, in quest'opera appena accessibile anche per i non addetti ai lavori, perché nella ripetizione dei comportamenti la coordinazione casuale diventa più prevedibile; R. GIBBONS, *Teoria dei giochi*, Bologna, 1997, che utilizza la suddetta teoria alla strategia economica ed, infine, E. RASMUSEN, *Teoria dei giochi e informazione*, Milano, 1997, che sottolinea l'importanza della conoscenza e dell'informazione nella coordinazione sociale.

22 Per una classificazione tipologica degli strumenti della cooperazione cfr. C. DOMINI-CÈ, *Federalisme Coopératif*, in *Rapports et Communications de la Société Suisse des Juristes*, 1969, p. 709 ss.; M. BOTHE, *Die Kompetenzstruktur des Modernen Bundesstaates in Rechtsvergleichender Sicht*, Berlin-Heidelberg-New York, 1977, p. 278 ss. Lo sviluppo dello Stato sociale ha reso necessaria in tutte le esperienze federali e regionali contemporanee (si pensi al "new federalism" statunitense o alla "politikverflechtung" tedesca) la creazione di canali rivolti a promuovere la cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo (cfr. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990).

23 In Canada, oltre alla Conferenza dei Primi Ministri, numerose ed importanti sono le Conferenze settoriali, come, ad esempio, il Canadian Council of Ministers of Education e il Canadian Council of Resource and Environmental Ministers (cfr. E. CECCHERINI, *I rapporti tra federazione e province in Canada: l'esperienza delle relazioni inter-governative*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, II, 2002, p. 669 e ss.). In Svizzera gli interessi locali sono rappresentati nella Conferenza dei Governi Cantionali. In Australia, particolarmente importanti sono le conferenze intergovernative, ovvero la Special Premier's Conference e il Council of Australian Governments (cfr. C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 2005). In Belgio, il Comitato di concertazione tra lo Stato, le Regioni e le Comunità, costituito nel 1990, ovvero anteriormente alla riforma costituzionale del 1993, consente a tutte le entità territoriali una stabile e contestuale rappresentanza (cfr. E. PEDILARCO, *La Cour d'arbitrage belge come giudice del riparto delle competenze*, in *Amministrare*, 3, 2004, p. 431 e ss.). In Spagna, esistono numerosi organismi bilaterali e multilaterali che possono portare alla stipula anche di accordi vincolanti (cfr. M. OROFINO, *La partecipazione delle Comunità autonome spagnole all'integrazione europea*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, III, 2001, p. 162 e ss.; C. BASSU, *Stato e Comunità autonome in Spagna*, in *Amministrare*, 3, 2004, p. 423 e ss.)

24 Negli Stati Uniti le Conferenze intergovernative sono moltissime (cfr. F. GRESS, *Intestate Cooperation and Territorial Representation*, in *Publius*, 1, 1996, p. 556 e ss.). In Germania, accanto alla seconda Camera, opera sin dal 1954, la Ministerpräsident-Konferenz (MPK) che, anche se non inserita tra gli organi costituzionali, coordina l'attività dei Lander nelle materie di loro competenza esclusiva (coordinamento orizzontale) e svolge una funzione di rappresentanza complessiva dei Lander stessi e di mediazione dei loro interessi con il Bund nelle altre materie (coordinamento verticale). Inoltre, numerose sono le Conferenze settoriali tra Federazione e Lander (14 Fachministerkonferenzen), tra Lander e tra Bundestag e Landtage (cfr. V. R. KUNZE, *Kooperativer Federalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Lander*, Stuttgart, 1968, p. 50; H. HOPPENSTEDT, *Die Bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes Zwischen Unitarismus und Federalismus. Ein Beitrag Zur Entwicklung des Federalen Systems Seit 1949 Unter Besonderer Berücksichtigung des Bundesrates*, Würzburg, 2000, p. 168 e ss.; M. MISTÒ, *Bund e Lander in Germania*, in *Amministrare*, 3, 2004, p. 378 e ss.). In Austria invece le conferenze intergovernative sono 7 e svolgono un'intensa attività di coordinamento soprattutto amministrativo, anche se le loro decisioni non sono né vincolanti, né giustiziabili. La più importante di queste è la Landeshauptmännerkonferenz (Conferenza dei Presidenti dei Lander, a cui partecipano, tuttavia, anche i Landesamtsdirektoren, i rappresentanti del Verbindungsstelle – che è un organo comune dei Lander, con sede presso gli uffici del governo del Land della Bassa Austria –, oltre al Kanzleramtminister e al direttore del servizio costituzionale del Bundeskanzleramt), che affronta le questioni più importanti di politica interna ed estera, anche se le

Ed, anzi, viste le difficoltà²⁵ ad individuare procedure capaci di conciliare le opposte esigenze (riconoscimento delle aspirazioni autonomistiche ed attuazione di politiche unitarie e solidali) ed a raggiungere livelli codecisionali paritari ed efficienti, evitando i perversi effetti paralizzanti²⁶, è necessario privilegiare comunque la costituzione di sedi di raccordo, con regole di funzionamento chiare ed efficienti²⁷.

Solo attraverso un sistema dei raccordi efficiente sarà possibile ridisegnare effettivamente l'architettura del potere dello Stato da centralistico a policentrico e realizzare finalmente il passaggio dalla vecchia cultura amministrativa organicistica e gerarchizzata ad una finalmente relazionale e paritaria.

Di fronte allo sfarinamento dei pubblici poteri ed al tramonto del mito statale²⁸, è indispensabile rilocalizzare la governance, ovvero riconcentrare

sue decisioni non sono né vincolanti, né giustiziabili.

Ci sono poi i seguenti organi di raccordo, le cui decisioni non vincolanti per gli enti federati sono caratterizzate da un cooperativismo informale, flessibile, dinamico, in cui, tuttavia, la rappresentanza degli interessi territoriali prevale sulle distinzioni politico-partitiche: la Conferenza dei direttori dell'amministrazione dei Lander (Landesamtsdirektorenkonferenz), che ha il compito di preparare i lavori della Conferenza dei presidenti e di verificare l'attuazione delle decisioni lì adottate; la Conferenza dei membri del Governo dei Lander (Konferenzen der Regierungsmitglieder) composte dai diversi ministri dei Lander, a seconda dei settori di competenza e dal rispettivo Ministro federale, tra cui particolarmente importante è la Conferenza dei Ministri delle finanze; la Conferenza degli esperti dei Lander, con oltre 500 riunioni di media all'anno (Landerexpertenkonferenzen); la Commissione di lavoro (Arbeitsausschub); il Posto di collegamento dei Lander (Verbindungsstelle der Osterreichischen Bundeslander) e la Conferenza dei Presidenti dei parlamenti regionali (Landtagspräsidentenkonferenz).

25 I. RUGGIU, *La Conferenza...*, op. cit., p. 247, ha evidenziato come nella XIV legislatura, proprio per l'assenza di sedi di raccordo adeguate, numerosi sono stati i tentativi delle Regioni di incidere sul livello legislativo statale, attraverso audizioni e pareri in sede parlamentare. Ma i risultati non sembrano ovviamente essere stati sufficienti.

26 Cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria"*, evitandone gli effetti perversi, in www.forumcostituzionale.it.

27 «Meglio sperimentare un'opera di progressivo affinamento dei raccordi, in coerenza con il nuovo quadro costituzionale. A processo concluso, compreso il definitivo assestamento dei rapporti sotto il profilo statico, sarà possibile tornare, con maggiore organicità e chiarezza, alla definizione dei principi fondamentali in materia di raccordi. Naturalmente una simile opera finisce per attribuire un ruolo decisivo al sindacato che la Corte costituzionale dovrà compiere...» (F. MERLONI, *La leale collaborazione...*, op. cit., p. 870).

28 «*La parabola discendente della sovranità statale*» (E. DE MARCO, *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, Torino, 1996, p. 182) «...deve oggi essere compresa e studiata come un potere scisso, che viene percepito in modo frammentato da un'intera serie di attori – nazionali, regionali, internazionali – ed è limitato e incatenato da questa immanente pluralità» (D. HELD, *Demokratie, Nationalstaat und die Globale Weltunordnung*, in U. BECK - a cura -, *Politik der Globalisierung*, Frankfurt, 2003, p. 111; sul punto cfr. anche S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2002, p. 325; G. DE RITA, *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Torino, 2002, p. 47; G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000; ID., *Verso l'Europa*, Milano, 1997). «*La direzione verso cui il sistema politico si sta avviando è, quindi, quella della definizione di una pluralità di centri di potere, ciascuno dotato di una propria funzione rappresentativa, con conseguente responsabilità politica individuata sulla base delle competenze esercitate... sulla base di processi che vengono talvolta fatti rientrare nell'applicazione del principio di sussidiarietà - in parte voluti ed in parte subiti*» (A. PAPA, *La rappresentanza regionale tra 'Representation' e 'Vertretung'*, in *Incontri di studio. Problemi del Federalismo*, n. 5, Milano, 2001, pp. 408/409). E ognuno di questi centri di potere cercherebbe una propria legittimazione rappresentativa non più e non solo nel collegamento con l'originario ente sovrano (lo Stato), ma soprattutto nell'instaurazione di un diretto collegamento con i cittadini (cfr. R. ORRÙ – L. G. SCIANNELLA – a

le responsabilità decisionali, evitando, da un lato, il pericolo di un ipertrofismo amministrativo, ancorché tecnocratico, ma anarchico e conflittuale, attraverso il mero allungamento e allargamento della struttura piramidale originaria, dall'altro cercando di comprendere, assecondare e guidare le attuali dinamiche sociali.

In altre parole, la scommessa sul futuro, ormai è chiaro, non può giocarsi sul mero riarmo²⁹ delle istituzioni esistenti, ma sull'accettazione di un policentrismo relazionale e funzionale, nonché sul riconoscimento di una poliarchia³⁰ capace comunque di perseguire un progetto unitario e solidale.

In assenza di luoghi istituzionali di raccordo efficienti e "pivotali"³¹, si assisterà, però, inevitabilmente, ad iniziative estemporanee, che

cura di -, *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004). Le sovrapposizioni e le conflittualità fra i vari centri di potere, prefigurano esiti molto incerti e non privi di rischi (cfr. F. BILANCIA, op. cit., p. 79 ss.). Tuttavia, lo Stato, seppur «demitizzato e disincantato», non è ancora morto (cfr. H. HOFMANN, *Von der Staatssoziologie zur einer So-zilogie der Verfassung*, in *Juristen Zeitung*, 1999, p. 1057; R. CHIARELLI, *La Repubblica...*, op. cit., p. 261/2), anzi, secondo Rescigno: «La tesi che sostiene che è in via di superamento lo Stato-Nazione sembra indimostrata e prematura generalizzazione a livello mondiale di una vicenda tutta europea... Del tutto infondata è poi la tesi secondo cui la globalizzazione sta determinando il tramonto degli Stati... Ciò che oggi appare profondamente mutato non è la forma di organizzazione politica dei popoli della terra, ma il rapporto di forza tra gli Stati». (G. U. RESCIGNO, *La c.d. globalizzazione e le trasformazioni della forma di Stato*, in *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2000, p. 109). E sotto un profilo geopolitico, anche, A. CARRINO, *Oltre l'Occidente*, Bari, 2005, p. 224, sostiene che «delegittimare gli Stati nazionali... non è utile alla costruzione dell'Europa, ma solo alla creazione di uno spazio mercantile, nel quale possono trovare soddisfazione gli interessi universali delle grandi multinazionali» (A. CARRINO, *Tramonto della sovranità e marginalizzazione del dolore*, in P. BARCELLONA - a cura di -, *Nuove frontiere per il diritto*, Bari, 2001, p. 144). In questo senso, addirittura, anche il "neocon", F. FUKUYAMA, *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Torino, 2005, il quale condiziona il rilancio dell'Europa al rafforzamento dei singoli Stati dell'Unione.

29 Negli anni '50, andava di moda parlare di "riarmo morale" delle istituzioni: la moda è passata, ma il problema sottostante non è stato risolto. Oggi, invece, si discute della necessità stessa di superare le vecchie architetture istituzionali, individuando, riconoscendo e legittimando nuove forme di *governance*, come ad esempio quelle esercitate dalle autonomie territoriali e funzionali.

30 Con il termine poliarchia (rilanciato da R. Dahl e poi ripreso, tra gli altri, da M. Walzer e N. Luhmann) si sottolinea come oggi le istituzioni politiche non sarebbero più le uniche detentrici della sovranità, intesa come capacità di imporre in modo unilaterale, attraverso le norme, fini, modi e tempi alla società. Con accenti e radicalità diverse i sociologi descrivono la società "poliarchica" o "aperta" costituita da molti centri di potere e di organizzazione sociale (politica, economia, religione, scienza), che si intersecano e si influenzano vicendevolmente; i giuristi, dal canto loro, evidenziano la necessità di un nuovo stile di *governance* pubblica, ("a rete" o "ad arcipelago"), basata cioè sulla relazionalità e sulla negoziazione diffusa, onde favorire l'instaurazione di sistemi istituzionali meno unitari e gerarchizzati, nonché di una più stretta collaborazione soprattutto tra attori istituzionali ed economici, nella definizione ed applicazione delle regole (cfr. G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, 1993, *ad vocem*; C. FRANCHINI, *Le autorità indipendenti come figure organizzative autonome*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI - a cura di -, *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, p. 69; A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 1997, p. 287; G. GIRAUDI - M.S. RIGHETTINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, Roma, 2001, p. 17).

31 Con questo termine, preso a prestito dalla pallacanestro (pivot è il giocatore più alto su cui la squadra finalizza il gioco, in quanto a questo è affidato il compito di andare a canestro e raccogliere i rimbalzi), i sociologi indicano quei poteri e quelle istituzioni, non solo pubbliche (si pensi, ad esempio, alle autonomie funzionali), che costituiscono i perni della moderna società, capaci di produrre beni e utilità pubbliche.

incentiveranno la conflittualità, privilegeranno i rapporti di forza, legittimeranno le fughe centrifughe, freneranno lo sviluppo, aumenteranno le diseconomie e le disuguaglianze sociali. Tutto ciò a discapito del tanto decantato federalismo solidale, fondato sui principi della sussidiarietà e della leale collaborazione.

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 28 FEBBRAIO 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

- Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
- Diritto urbanistico, dell'edilizia
- Diritto dell'Energia
- Diritto dei contratti pubblici
- Pubblica amministrazione
- Processo penale, civile e amministrativo
- Diritto dell'Unione Europea
- Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati:

- Codice dell'Ambiente
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- **NUOVO** Codice degli Appalti

Dottrina, formulati un *Quotidiano Legale* - e altro ancora in un'unica rivista pluridisciplinare che raccoglie al suo interno il miglior studio giuridico.

* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

* Banche Dati

2018

AmbienteDiritto Editore®

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

www.ambientediritto.it

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it