

POLICENTRISMO AMMINISTRATIVO E SISTEMA DELLE CONFERENZE VERTICALI: LO STATO DELL'ARTE

Guerino Fares

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Roma Tre)

Abstract (It.): Fin dalla istituzione del suo prototipo nel 1983, il sistema delle Conferenze ha favorito la cooperazione fra i vari livelli territoriali di amministrazione pubblica consentendo, a seconda delle specifiche necessità, la trattazione di affari di comune interesse, la ricerca del confronto per la composizione dei conflitti, l'assunzione di decisioni condivise. Si tratta di un modello sperimentato con successo, soprattutto nelle relazioni verticali fra Stato ed enti di autonomia, che tuttavia da qualche tempo sta sollecitando una riflessione fra gli studiosi circa l'opportunità di riformare una disciplina ormai datata, adeguandola al mutato assetto costituzionale e migliorandone i meccanismi di funzionamento. Si profila, in particolare, l'esigenza di correggere le imperfezioni registrate nella prassi tanto sul piano della composizione strutturale di questi organi di raccordo fra gli esecutivi, dotati di una doppia anima tecnico-politica, quanto nella prospettiva del perfezionamento degli strumenti e atti di cui essi tipicamente si avvalgono, quali i pareri, le intese e gli accordi.

Abstract (En.): Since the establishment of its prototype in 1983, the Italian Conference System has favored cooperation between the various territorial levels of Public Administration, in order to, depending on specific needs, open a discussion about subjects of common interest, settle their disputes by negotiation and make shared decisions. This model has been successfully tested, especially in vertical relationships between State, on one hand, and regional and local authorities, on the other. Nevertheless, for a few years scholars are discussing the opportunity to reform the pertinent legislation, updating it to the new constitutional framework and perfecting its operating mechanisms. The main challenge is to correct the observed critical points, both by restructuring the makeup of these entities, which are provided with a double technical-political soul aimed at connecting executive powers, and furthermore by modernizing the acts they typically adopt, such as opinions, understandings and covenants.

SOMMARIO: 1. Frammentazione delle competenze e strumenti di raccordo; 2. L'origine e la disciplina delle Conferenze verticali; 3. Le regole di organizzazione e funzionamento; 4. La rilevanza poliedrica delle Conferenze per l'amministrazione della cosa pubblica in due casi paradigmatici: il governo multilivello della sanità e la tutela dell'ambiente; 5. I punti di debolezza del sistema; 6. Dai primi tentativi di riforma alla Commissione Calderoli; 7. Quale possibile *restyling*?

Summary: 1. Multiplicity of administrative powers and coordination tools; 2. The origin and regulation of the so-called vertical Conferences; 3. The rules on organization and functioning; 4. The importance of Conference System for public health governance and environmental protection; 5. The weak points of the Conference System; 6. From the first reform attempts to the Calderoli Commission; 7. What *restyling* is feasible?

1. Frammentazione delle competenze e strumenti di raccordo

La compresenza, in un sistema politico o amministrativo, di più centri di decisione, tanto più se dislocati su diversi livelli territoriali, costituisce un inevitabile fattore di complessità.

E un sistema complesso esprime, a sua volta, un bisogno naturale e insopprimibile di semplificazione da realizzare attraverso l'utilizzo di strumenti idonei a tal fine.

I vari elementi di un'amministrazione policentrica possono essere opportunamente coordinati attraverso modelli cooperativi di tipo orizzontale, come nel caso della Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss., L. 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.¹, o della Conferenza delle Regioni e province autonome²; oppure attraverso modelli che – come la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città e autonomie locali e la Conferenza Unificata – consentano di governare la complessità politico-amministrativa che si annida, verticalmente, nei rapporti fra le autorità che stanno al centro e le autonomie territoriali.

Nel nostro ordinamento, la valorizzazione delle Conferenze verticali ha ricevuto una spinta decisiva dalle manifestazioni storiche del c.d. "moto dal basso", rappresentate, da un lato, dal rafforzamento dell'autonomia statutaria regionale e dall'elezione diretta di Presidenti delle Regioni e, dall'altro, dall'accresciuto peso degli enti locali e dall'elezione diretta dei sindaci.

¹ Finalità e presupposti dell'istituto sono efficacemente sintetizzati da G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023, 245 s.: «Se i pareri, le intese, i concerti o i nulla osta che condizionano la conclusione positiva del procedimento amministrativo sono più di uno, allora l'amministrazione procedente è tenuta ad indire una conferenza di servizi (art. 14, comma 2, legge n. 241/1990, nel testo di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 127/2016). È la pluralità di atti richiesta per l'adozione del provvedimento conclusivo che impone il ricorso alla conferenza di servizi» e, in particolare, della conferenza c.d. decisoria, concepita «con l'obiettivo apprezzabile di assicurare un coordinamento tra le amministrazioni e la riduzione dei tempi di decisione e, soprattutto, di tutelare il cittadino quando ha a che fare con una pluralità di amministrazioni».

² La Conferenza delle Regioni – che trova il suo ancoraggio nell'art. 117, comma 8, Cost. – opera un raccordo all'interno del medesimo livello di governo per favorire il raggiungimento di una posizione unitaria da parte di tutte le amministrazioni regionali sui temi che le riguardano ai fini del migliore esercizio delle rispettive funzioni. Si tratta di un organo con rilevanti compiti istruttori, cui ha dato impulso tanto il legislatore, onde stimolare la partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo (L. 24 dicembre 2012 n. 234), quanto la Corte costituzionale, indicandola quale sede privilegiata per la conclusione di accordi o intese interregionali (sent. 22 novembre 2016 n. 244). Ha posto in risalto L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, 2023, 49 s., che questa tipologia di Conferenza, progressivamente consolidatasi nel sistema istituzionale come un'insostituibile camera di conciliazione, garantisce un'efficace composizione politica tra le singole istanze delle Regioni nei confronti dello Stato svolgendo, al tempo stesso, una preziosa funzione sul piano della cooperazione interregionale nella misura in cui «favorisce la diffusione delle buone pratiche che si affermano nei diversi contesti territoriali, stimolando le Regioni a raggiungere più elevati standard di efficienza amministrativa nell'erogazione dei servizi». Come già ricordato da G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. Antonelli (a cura di) *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Napoli, 2009, 103, gli strumenti di raccordo dei territori con il Governo e le istituzioni centrali non si esauriscono nelle Conferenze, venendo in gioco sistemi di auto-coordinamento fra le autonomie strumentali al confronto con lo Stato, con l'auspicio che una posizione unitaria dei Presidenti delle Regioni, raggiunta prima e al di fuori della Conferenza, faccia poi sì che in seno all'organo il Governo possa fronteggiare un vero e proprio sistema delle autonomie coeso al suo interno, integrando il presupposto necessario che consente alla Conferenza di funzionare da vero fulcro del regionalismo italiano.

Di qui l'implementazione, rispettivamente, della Conferenza Stato-Regioni³ e della Conferenza Stato-città e autonomie locali⁴. E, sempre di qui, il successivo passo verso l'unificazione dei due suddetti organi in una terza entità, la Conferenza Unificata, al cui interno poter riannodare l'intero sistema territoriale multilivello con benefici attesi in termini di incremento di speditezza ed efficacia delle decisioni da assumere con il concorso di tutti i portatori di pubblici interessi⁵.

In ossequio al principio di leale collaborazione, il sistema delle Conferenze può ben essere considerato la più importante sede di raccordo e dialogo tra il Governo centrale, le Regioni e le autonomie locali: un principio la cui elasticità e flessibilità gli consentono di gestire, attenuandoli, i dualismi e temperare, anche in via preventiva, irrigidimenti e contrapposizioni eccessive tra le parti⁶.

Nello schema tradizionale, ogni qualvolta lo Stato si trovi ad incidere competenze ed interessi degli enti di autonomia territoriale, è necessario coinvolgere questi ultimi nei processi decisionali che li riguardano, utilizzando o meccanismi di concorso alla formazione congiunta delle decisioni finali (pareri, intese, accordi, ecc...), o forme strutturali di collaborazione denominate, per l'appunto, Conferenze, dal cui successo è possibile desumere il grado di sviluppo e maturazione del processo regionalista nel nostro Paese.

Fra gli organi appositamente istituiti per promuovere, sul piano istituzionale, quel coordinamento capace di dare effettiva e adeguata attuazione al principio di leale collaborazione, entra in gioco, per prima, la Conferenza Stato-Regioni, al cui interno «si dispiega il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»⁷.

3 Le competenze decisorie, che la Conferenza Stato-Regioni esercita come collegio deliberante, vanno tenute distinte dai compiti di concertazione e confronto, anzitutto politico, tra Governo e Regioni: in tal senso, Corte cost., 6 giugno 2001 n. 206 (in *Giur. cost.*, 2001, 1537 ss., con nota di F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*), pronuncia che viene ritenuta emblematica di un atteggiamento particolarmente severo della Corte a tutela del meccanismo delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni (cfr. 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 *Riv. AIC*, 2017, n. 2, 7 s.).

4 Come fa notare L. CASTELLI, *op. cit.*, 46, uno dei nodi più intricati del regionalismo italiano risiede nei rapporti fra i due livelli di autonomie territoriali, tenuto conto che, da un lato, «nel nostro assetto costituzionale gli enti locali hanno sempre preferito che la disciplina del loro ordinamento fosse dettata dallo Stato piuttosto che dalla Regione» e, dall'altro, «la maggiore considerazione acquisita dal sistema degli enti locali ne fa un interlocutore diretto con lo Stato nei rapporti centro-periferia, al di là di ogni intermediazione da parte delle Regioni».

5 Nel senso che alla base della creazione di questo terzo collegio vi è l'esistenza di materie e compiti di comune interesse di Regioni, province e comuni, L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze*, cit., 45. Nondimeno, la Corte costituzionale ha chiarito che la Conferenza unificata non ingloba, secondo logiche di vera e propria commistione, le diverse rappresentanze ma, al contrario, preserva l'identità delle due Conferenze che la compongono unificando le stesse sul piano meramente funzionale, in chiave semplificatoria e di reciproca integrazione delle prospettive espresse da ciascun ente (sent. 14 dicembre 1998 n. 408).

6 cfr. Corte cost., 1° febbraio 2006 n. 31, propugnatrice di un'applicazione estensiva del principio e resa in un caso di esercizio di competenze esclusive statali in tema di proprietà di beni demaniali, atte a riverberarsi sugli interessi delle collettività locali.

7 In questi termini, Corte cost., n. 31 del 2006, cit., riconosce la funzione di sede tra le più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione. Sulla funzione del sistema delle Conferenze di rappresentare «al centro» gli interessi territoriali, G. SCACCIA, *L'ente regionale fra*

È stato rilevato che le Conferenze hanno assunto un grande rilievo nella moderna architettura delle relazioni intersoggettive, essenzialmente per due ordini di ragioni: l'assenza, nel nostro ordinamento, di forme organiche di incardinamento delle autonomie territoriali nell'ambito delle istituzioni statali; l'impulso proveniente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, incline ad elevare il principio-cardine della leale collaborazione a criterio d'ordine dell'intreccio di competenze statali e regionali, sia nella stessa materia (le interferenze c.d. orizzontali) che in settori diversi (interferenze c.d. verticali)⁸.

Emerge, fin da subito, la filosofia ispiratrice di un modello idoneo a concretizzare il principio cooperativo vincolando le parti che sottoscrivono ufficialmente un atto di concerto in una sede istituzionale a «tener fede all'impegno assunto»⁹.

Come efficacemente evidenziato in dottrina¹⁰, la lealtà esige, invero, l'osservanza degli impegni presi volontariamente: risulta, dunque, imprescindibile, per la coerenza del sistema, formalizzare l'espressione della propria volontà, se del caso anche con valore di assenso all'altrui proposta di deliberazione (atto di iniziativa), attraverso una delle previste tipologie di atti dal contenuto consultivo (pareri) o decisorio (accordi o intese su base paritaria).

2. L'origine e la disciplina delle Conferenze verticali

Con d.P.C.M. 12 ottobre 1983 veniva istituita, presso la Presidenza del Consiglio, la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome con attribuzione di poteri consultivi (oltre che informativi, di studio e raccordo) concernenti, fra l'altro, i criteri relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nei rapporti con il sistema delle autonomie e le linee generali di elaborazione e attuazione degli atti comunitari rilevanti per le competenze regionali. Detto organo collegiale a composizione mista¹¹, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (salvo delega al ministro per gli affari regionali), e formato dai Presidenti delle Regioni e delle province autonome (ma con possibilità di invitare, se interessati, i ministri e gli esponenti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici), onde sviluppare un negoziato a tutto tondo sulla vita politica del Paese,

mitologia federale e realtà costituzionale, in Riv. AIC, 2014, n. 1, 5.

⁸ Pertanto, «la cooperazione ha storicamente trovato concretizzazione unicamente nel circuito delle Conferenze. Tale processo, a sua volta, si è sviluppato parallelamente al progressivo rafforzamento degli esecutivi ad ogni livello territoriale, che ha incardinato il dialogo istituzionale intersoggettivo a livello di potere esecutivo»: così F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016, 17. Ribadisce la vocazione delle Conferenze quali organi indispensabili all'attuazione del principio cooperativo, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in Riv. AIC, n. 3/2016, 8. Nel senso che la Conferenza permanente va considerata «luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti», Corte cost., 11 febbraio 2016 n. 21.

⁹ Così, ancora, Corte cost., n. 31 del 2006, cit.

¹⁰ F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, cit., 1604.

¹¹ Del quale la Corte ha, in un primo tempo, escluso l'appartenenza all'apparato statale o regionale, predicandone la natura di istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale quale organo dello Stato-ordinamento (sent. 31 marzo 1994 n. 116, in *Regioni*, 1995, 198 ss., con nota di A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*), salvo poi recuperare i tratti centralistici del sistema delle Conferenze, che lo avvicinano maggiormente agli apparati dello Stato-persona, configurandolo espressamente quale «sede di raccordo per consentire alle Regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato» (sent. n. 408 del 1998, cit.).

riceverà in seguito una più compiuta regolamentazione in seno alla L. n. 400 del 1988 (art. 12), mentre il riordino e rafforzamento delle relative attribuzioni sarà operato dal D.Lgs. n. 418 del 1989¹²: in tal modo la Conferenza, nata in origine per rendere pareri con il consenso unanime o maggioritario delle Regioni, a partire dagli anni '90 comincerà anche a concludere intese e accordi e ad espletare compiti ulteriori¹³.

Successivamente, le attribuzioni della Conferenza sono state regolate, in modo ancor più dettagliato, dal D.Lgs. 28 agosto 1997 n. 281 (spec. art. 2): è così che ai tradizionali poteri di consultazione e controllo si sono affiancate vere e proprie funzioni decisionali come la nomina di titolari di cariche e la definizione dei criteri di riparto di fondi pubblici¹⁴.

Detto decreto ha conferito una speciale rilevanza al parere reso dalla Conferenza che, pur privo di un espresso fondamento costituzionale¹⁵, è richiesto rispetto al procedimento di formazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti di spettanza governativa, nelle materie di competenza regionale¹⁶: divenendo obbligatorio, anche se non vincolante, di fatto il parere condiziona non poco l'attività legislativa e regolamentare dello Stato che tange gli interessi regionali¹⁷.

12 A tal riguardo, v. P.A. CAPOTOSTI, *Tendenze e prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quad. reg.*, 1990, 1183 ss.

13 Sul punto, P. D'AVENA, *I raccordi amministrativi fra livelli di governo*, in M. De Benedetto (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, 2005, 211: «dalle deliberazioni allo scambio di atti e informazioni, dall'adozione di atti previsti dalla legge alla formulazione di inviti e proposte nei confronti di organi dello Stato, di enti pubblici o di altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse. Tale organo, inoltre, 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».

14 Ne risulta complesso individuare con definitività i confini istituzionali di un organo subissato di funzioni, essendo oltretutto queste connotate da diversità di natura e di scopo: in questi termini, L. DELL'ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"*, in *Riv. AIC*, 2016, n. 2, 11.

15 Nel senso che il mancato fondamento costituzionale della Conferenza è un problema niente affatto dogmatico ma tutto sostanziale e gravido di implicazioni rilevanti, L. DELL'ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 12. Soffermandosi sulle interrelazioni con la proposta di modifica costituzionale tentata nel 2016, e tesa al superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V, parte II, della Costituzione, L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Regioni*, 2015, 304, faceva notare come la costituzionalizzazione delle conferenze avrebbe potuto conferire dignità e visibilità alla Conferenza apportando vantaggi non trascurabili per l'efficienza del sistema nel suo insieme. Similmente, cimentandosi nell'analisi del d.d.l. cost. 2544-B del 2005, C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9/2005, 8, così opinava: «è evidente che con la previsione in Costituzione della Conferenza Stato-Regioni si compie un passo significativo per l'istituzionalizzazione di un modello cooperativo e, in virtù di questa riforma, tale organo assume una posizione centrale diventando uno degli elementi cardine del sistema istituzionale italiano».

16 Ad avviso di F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 852 s., la previsione si riferirebbe ai soli casi delle materie trasversali; l'a., peraltro, suggerisce di estendere l'oggetto del parere a tutti gli atti normativi statali, anche se non riguardanti strettamente le materie regionali.

17 Come sottolinea C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, loc. cit., «i pareri espressi in sede di Conferenza assumono un valore che va ben oltre la portata consultiva prevista». Nondimeno, il provvedimento normativo, oggetto del parere, resta un atto unilaterale del Governo, ad esso unicamente imputabile, o comunque una sua iniziativa nei confronti del Parlamento: è quanto evidenzia, a proposito dei pareri sugli schemi di d.d.l., G. CARPANI, *I pareri della Conferenza Stato-Regioni per l'esercizio dell'attività normativa del Governo*, in E. Catelani - E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, 204 s., nel constatare

In sede di Conferenza possono, altresì, concludersi, a fini di coordinamento delle rispettive competenze e di esercizio congiunto di attività di interesse comune, accordi che si perfezionano con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni (art. 3, comma 2, D.Lgs. n. 281 del 1997, cit.)¹⁸ e devono tendere al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa (art. 4).

Una ulteriore quota di disciplina riguardante il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni è stata, in seguito, aggiunta dalla L. 5 giugno 2003 n. 131 (c.d. legge La Loggia), segnatamente dall'art. 8, che ne ha spinto il potenziale fino al grado più alto di valorizzazione¹⁹, grazie alla prevista possibilità di concludere all'interno della stessa (o anche in sede di Conferenza unificata), su impulso del Governo, intese dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o di obiettivi comuni (comma 6)²⁰.

Si è voluto, in tal modo, affidare alla Conferenza la responsabilità di promuovere il dialogo politico, con l'auspicio di ridurre in misura apprezzabile il contenzioso davanti alla Corte costituzionale e dando corpo, in definitiva, alla «prima, inconfutabile espressione dell'evoluzione in senso cooperativo del modello di regionalismo italiano»²¹, ove alle Regioni è consentito di partecipare alle scelte governative²².

Strumento affine alla Conferenza Stato-Regioni è la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, cui ha dato vita il DPCM 2 luglio 1996 (integrato dal D.Lgs. n. 281 del 1997, cit.)²³, al fine di realizzare il più efficace collegamento fra l'esecutivo nazionale e le autonomie territoriali di livello infraregionale; detto organo, presieduto dal Presidente del Consiglio (o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o per gli affari regionali) è composto dai vertici delle organizzazioni maggiormente rappresentative (Presidenti di ANCI, UPI e UNCEM, oltre ad un certo numero di sindaci e Presidenti di provincia)²⁴, unitamente ai Ministri dell'economia,

come in questi casi il parere si interponga «tra una delibera preliminare che ha ad oggetto uno schema di disegno di legge e la successiva delibera definitiva che porta all'iniziativa legislativa vera e propria contemplata dall'art. 71 Cost.».

18 Di tale norma ricostruisce la *ratio* Corte cost., n. 206 del 2001, cit., concludendo nel senso che per il calcolo del *quorum*, non solo funzionale ma anche strutturale, è sufficiente prendere in considerazione gli enti invitati e non quelli effettivamente intervenuti in Conferenza.

19 A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in *Tratt. Santaniello*, XXXVIII, Padova, 2006, 287.

20 In argomento, vedasi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, 2006, 41 ss.

21 In questi termini C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, loc. cit.

22 Di organo indipendente a valenza cooperativa, meritevole del riconoscimento di «sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica», parla Corte cost., n. 116 del 1994, cit.

23 Decreto che, a giudizio di F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Regioni*, 2000, 478, ha avuto «il merito di portare a termine un processo in atto già fin dalla legislatura precedente, individuando finalmente una sede istituzionale di confronto fra Governo e sistema delle autonomie locali parallela, ma anche, e allo stesso tempo, necessariamente distinta dalla Conferenza Stato-Regioni».

24 Sul presupposto che sia la capacità di rappresentanza a rendere forti e autorevoli organi a composizione mista come le Conferenze, F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., 480 s., evidenzia che «apparentemente le delegazioni delle Regioni e quelle dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane sono diverse quanto a capacità rappresentativa. Le prime, infatti, essendo per definizione composte da tutti i Presidenti di Regione sono in grado di rappresentare direttamente tutte le Regioni. Le seconde invece, essendo composte di rappresentanze designate dalle associazioni nazionali, potrebbero, almeno teoricamente, essere più deboli e meno rappresentative dell'universo dei governi delle rispettive categorie di enti».

delle infrastrutture, dei trasporti e della salute potendovi, infine, far parte, previo invito, altri membri del Governo e rappresentanti di amministrazioni statali e locali o di enti pubblici.

Per la trattazione di questioni che le accomunano, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città possono, inoltre, agire congiuntamente all'interno dell'organismo istituito *ad hoc* con la denominazione di Conferenza unificata Stato-Regioni-città ed autonomie locali, ad opera degli artt. 8 e 9, D.Lgs. n. 281 del 1997, cit., e 2, L. n. 131 del 2003, cit.

Le due "Conferenze-base" vengono, così, accorpate per facilitare la tutela complessiva di tutti i reciproci interessi e il coordinamento delle rispettive azioni.

Si è venuto, così, a creare un sistema di «tre conferenze che, ciascuna separatamente e tutte e tre insieme, hanno concorso a costituire un nuovo, articolato e importantissimo apparato di raccordo e di coordinamento tra il Governo centrale e i Governi regionali e locali»²⁵; conferenze la cui composizione fa sì che in esse «dialogano veramente tutti i "governi" che a diverso titolo concorrono a "governare" il sistema italiano complessivo, considerato nelle sue articolazioni legate al livello statale, a quello regionale e a quello degli enti territoriali subregionali»²⁶.

Da segnalare è il rilievo che gli accordi raggiunti in tale sede presentano ai fini della determinazione delle concrete modalità attuative del trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali²⁷.

In definitiva, la concreta realizzazione delle superiori e primarie finalità di raccordo e collaborazione fra Stato ed autonomie territoriali viene rimessa ad organismi istituzionali (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città e Conferenza unificata), non espressamente contemplati dalla Costituzione, che agiscono secondo moduli di ricerca del consenso e formazione di volontà convergenti nell'esercizio, condiviso e da tutti partecipato, di funzioni e competenze amministrative.

3. Le regole di organizzazione e funzionamento

Sul piano organizzativo, la Conferenza Stato-Regioni ha formato oggetto del Decreto del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport del 25 luglio 2012²⁸, cui si deve l'inserimento dell'Ufficio di segreteria della Conferenza stessa tra le strutture generali della Presidenza del Consiglio (art. 2). In particolare, ai sensi dell'art. 10, comma 2, D.Lgs. n. 281 del 1997, cit. (art. 26, comma 1), l'Ufficio opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, espletando funzioni istruttorie inerenti all'esercizio dei compiti intestati all'organo e ponendo in essere attività esecutive, di supporto e strumentali al miglior raccordo tra lo Stato, le Regioni e le province autonome (art. 26, comma 2).

25 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., 478.

26 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., 480.

27 In tale prospettiva, si segnala l'art. 7, comma 2, L. n. 131 del 2003, che demanda alla Conferenza unificata la conclusione di accordi diretti ad individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da trasferire.

28 Rubricato "Organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"

Nondimeno, a regolare i principali aspetti organizzativi ha contribuito in misura consistente la prassi: si pensi al metodo di svolgimento dei lavori, al calendario delle riunioni, alla articolazione contenutistica degli ordini del giorno, al *quantum* di atti da adottare, al criterio dell'unanimità per l'adozione delle decisioni più importanti.

Come si è visto, la Conferenza è dotata di una segreteria di coordinamento delle attività, tenuta ad assicurare che, nel corso dell'istruttoria, tutte le parti rappresentino in modo completo le proprie posizioni per incentivare il confronto della componente governativa con il sistema delle autonomie²⁹.

L'individuazione delle tematiche da affrontare è effettuata direttamente dal Governo: ciò in quanto le attività da svolgersi in sede di Conferenza riguardano atti o decisioni che sono quasi sempre di competenza del Governo stesso e al cui migliore confezionamento le autonomie contribuiscono o perché vengono in gioco materie di competenza concorrente o, comunque, perché le scelte da compiere ricadono, in qualche misura, sul sistema delle autonomie.

Si pensi, in particolare, al ruolo preparatorio che atti endoprocedimentali, come il parere e l'intesa, svolgono rispetto alla adozione dei provvedimenti finali che verranno assunti formalmente dal Governo o comunque dalle amministrazioni centrali titolari del potere di provvedere.

Per la ragioni suesposte, la Conferenza è incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di modo che il Governo abbia la possibilità di coordinare tempi e fasi inerenti alle attività consultive e di concertazione, sfuggendo tale materia al criterio di necessaria codeterminazione con la componente autonomistica.

Altro aspetto di interesse va considerata l'analisi della composizione della Conferenza che, quanto più risulti ampia, tanto più consentirà di ritenere soddisfatto l'imperativo della adeguata rappresentanza delle parti.

Rilevante è, poi, la disciplina tanto del *quorum* per la validità delle sedute, da considerarsi raggiunto in presenza delle figure più rappresentative, quanto del *quorum* deliberativo, riguardo al quale si registrano prassi difformi fra le diverse tipologie di Conferenze, al cui allineamento si potrebbe magari pensare in una prospettiva *de iure condendo*, verificando altresì l'appropriatezza del modello di esternazione della volontà da parte di ciascuna delle due componenti, statale e autonomistica.

Mentre, infatti, la regola dell'unanimità che vige per la Conferenza unificata è largamente derogabile dal criterio maggioritario, nel caso della Conferenza Stato-Regioni, salvo alcune limitate eccezioni, la formazione delle decisioni richiede l'assenso contestuale dei rappresentanti di tutte le Regioni e autonomie locali.

Criteri peculiari valgono, infine, per l'organizzazione dei lavori delle Conferenze: si pensi, ad es., alla predisposizione dell'ordine del giorno, alle regole di svolgimento dell'istruttoria, agli opportuni raccordi fra il momento tecnico propedeutico alla riunione e la seduta vera e

²⁹ Ad es., come si vedrà meglio *infra* (§ 4), nell'accordo tra Governo e Regioni dell'8 agosto del 2001 è stata prevista, nella fase di prima applicazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria di cui all'art. 1, comma 7, D.Lgs. n. 502 del 1992, l'attivazione di un "tavolo di monitoraggio e verifica" presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni, cui partecipano rappresentanti dei Ministeri dell'economia e della salute, delle Regioni e dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

propria, alle prescrizioni relative ai tempi e al resoconto delle attività, alle norme sulla pubblicità e la trasparenza delle sedute.

Né, d'altra parte, sono trascurabili le disposizioni concernenti l'operatività delle strutture di coordinamento, la motivazione delle attività svolte, l'espressione dei pareri, la formazione delle intese nonché l'impiego del personale e delle altre risorse disponibili.

Parte della dottrina ha tacciato il sistema, per come oggi configurato, di «sostanziale subordinazione delle conferenze all'esecutivo centrale, profilo che trova varie manifestazioni»³⁰: ciò in quanto, al di là della collocazione fisica delle Conferenze, ad esse farebbe difetto la funzione di rappresentanza territoriale, prevalendo di conseguenza le istanze della parte governativa.

Guardando alla struttura dell'organo, in effetti, è difficilmente contestabile che la Conferenza Stato-Regioni sia soprattutto un organo consultivo del Governo, in quanto si riunisce per impulso governativo, opera secondo un'agenda fissata dal Governo che ne determina le cadenze ed è presieduta dal rappresentante del Governo stesso, che ne dirige i lavori³¹.

L'accentramento amministrativo-gestionale della Conferenza e il carattere delle funzioni da essa svolte si giustificano, tuttavia, in base alla sua genesi e al fatto che è stata istituzionalmente concepita in un sistema costituzionale più centralista, diverso da quello che sarebbe poi uscito dalla riforma del 2001.

4. La rilevanza poliedrica delle Conferenze per l'amministrazione della cosa pubblica in due casi paradigmatici: il governo multilivello della sanità e la tutela dell'ambiente

Affatto incontrovertibile è l'incremento delle questioni di rilevanza politico-strategica che le Conferenze ormai trattano, in linea con il peso politico da esse viepiù assunto.

Oltre ad esercitare funzioni di amministrazione attiva, fra cui le designazioni di componenti di organi amministrativi, le Conferenze sono, infatti, chiamate ad esprimersi frequentemente sugli schemi di atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali di maggior impatto.

Circa l'estensione e la complessità dei temi di cui la Conferenza Stato-Regioni si occupa, è stato rilevato come all'ordine del giorno vengano sempre più posti accordi inerenti a decisioni di alta politica, che investono direttamente le attribuzioni regionali (i piani sanitari, la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea, il federalismo fiscale, ecc.) o

30 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 *Ist. fed.*, 2006, n. 6, 919, per i quali «il corretto funzionamento della Conferenza non è assistito da precise garanzie legali (costituzionali o legislative che siano), ma è affidato alla “volontà collaborativa” del Governo: essa assomiglia di 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».

31 «Mentre il d.lgs. 281/1997 prevede dei tempi “in uscita” per la pronuncia del parere o dell'intesa da parte delle conferenze sugli atti normativi del Governo (20 o 30 giorni), non disciplina i tempi “in entrata” che il Governo deve rispettare per non mortificare il ruolo delle Regioni e degli enti locali. Succede pertanto che il Governo presenti schemi di decreto legislativo, di regolamento 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»: in questo senso, R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, loc. cit.

che comunque toccano temi di rilevante interesse generale (come l'impostazione delle leggi finanziarie, i costi della politica, la lotta alla criminalità)³².

Tra questi settori figura, per l'appunto, la sanità³³.

In tale comparto, che investe interessi collettivi per antonomasia, svariati sono gli ambiti in cui la Conferenza viene chiamata ad intervenire assicurando sempre un apporto determinante.

Un rapido *excursus* storico consente, ad es., di evidenziare il contributo fondamentale che essa ha offerto, fin dal principio, alla causa della determinazione dei LEA.

Il compito di definire livelli uniformi di assistenza sanitaria a beneficio di tutti i cittadini è stato rimesso, fin dal principio, al Governo che deve provvedervi dietro imprescindibile intesa con la Conferenza Stato-Regioni³⁴.

Il ruolo della Conferenza è cruciale non solo per la individuazione dei contenuti delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio a tutti i cittadini ma anche ai fini della quantificazione delle risorse necessarie ad erogarle: con atto sancito dalla Conferenza il 3 agosto 2000³⁵ viene inaugurato, infatti, un nuovo modo di determinazione del fabbisogno finanziario del SSN³⁶, che andrà poi perfezionandosi ulteriormente³⁷.

32 Cfr. F. POLACCHINI, *op. cit.*, 15 s. Riguardo al ruolo delle Regioni nella attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza *post* pandemia da Covid-19, M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Riv. AIC*, 2021, n. 4.

33 Come segnala L. CASTELLI, *op. cit.*, 61 s., i due principali ambiti di intervento della Conferenza sono, rispettivamente, i rapporti con l'Unione europea (sessioni comunitarie per raccordare le politiche nazionali alle esigenze dei territori, esprimere pareri sugli schemi di atti normativi dalle ricadute eurounitarie e designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'UE) e la materia sanitaria (definizione dei livelli essenziali di assistenza; determinazione dell'ammontare del fondo sanitario nazionale e relativo riparto fra le Regioni; definizione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari; stipula dei Patti per la salute).

34 Cfr. art. 6, comma 1, d.l. 19 settembre 1992 n. 384, conv. dalla L. 14 novembre 1992 n. 438. Il mancato raggiungimento dell'intesa ha comportato il consequenziale annullamento del d.P.R. 24 dicembre 1992 – “Definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria”, attuativo del d.l. n. 384/1992, ad opera della citata sent. n. 116/1994 della Corte costituzionale.

35 Si tratta della “Proposta di accordo tra i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della sanità e le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano in materia di spesa sanitaria”, con cui le parti si impegnavano ad incrementare l'entità del finanziamento del SSN e far sì che fossero le Regioni a dover rispondere dei disavanzi sanitari utilizzando risorse proprie o aumentando le imposte.

36 Tale proposta di accordo può essere considerata l'antesignano del Patto per la Salute, ispirandosi alla logica del negoziato programmatico tra i livelli di governo per la gestione dell'assistenza sanitaria e delle correlate risorse. Con la c.d. riforma-bis di cui al D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502, l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni si rende necessaria anche per stabilire il riparto del Fondo sanitario nazionale, assegnando alle singole Regioni le relative fonti di finanziamento e risorse a destinazione vincolata.

37 Nell'impianto del D.Lgs. 18 febbraio 2000 n. 56, la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale viene concordata tra lo Stato e le Regioni attraverso un apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ai sensi del successivo D.Lgs. 6 maggio 2011 n. 68 (artt. 25 ss.), la definizione del fabbisogno nazionale standard è affidata ad un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 26, comma 1). Il meccanismo dell'intesa è, del pari, alla base della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali: con l'effetto che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine previsto, vi si provvederà con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia, dapprima in via provvisoria e quindi in via definitiva (art. 27, D.Lgs. n. 68/2011, cit.). Lo stesso decreto 68 detta una procedura per determinare i costi standard, prendendo a riferimento la spesa rilevata in tre Regioni di riferimento (c.d. Regioni *benchmark*), scelte dalla Conferenza Stato-Regioni in base a criteri di equilibrio economico, qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza definiti con

Si apre, dunque, la stagione della concertazione fra Governo e Regioni che, per mezzo di intese e accordi, si incaricano di attuare le misure previste nelle varie leggi finanziarie in chiave di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Del resto, trovando applicazione il D.Lgs. n. 281 del 1997, cit., anche all’iniziativa legislativa del Governo, l’adozione di decreti-legge o decreti legislativi recanti discipline in materia di tutela della salute implica che le Regioni debbano essere obbligatoriamente consultate (art. 2, comma 3)³⁸.

Si arriva, così, all’accordo dell’8 agosto 2001 con cui il Governo si impegna a adottare, entro il 30 novembre dello stesso anno, il primo provvedimento enucleativo dei LEA d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, a stralcio del piano sanitario nazionale³⁹.

Detti LEA, individuati per la prima volta con l’accordo sancito nella stessa Conferenza il successivo 22 novembre 2001, verranno recepiti dal d.P.C.M. 29 novembre 2001⁴⁰, di poco successivo all’entrata in vigore del nuovo Titolo V⁴¹.

A sua volta, l’art. 54, L. 27 dicembre 2002 n. 289, preciserà che dell’intesa in Conferenza non si può fare a meno neanche nelle procedure finalizzate a future modifiche degli stessi LEA⁴².

A ribadire l’indefettibilità dell’intesa, quale atto di concerto munito della più alta incisività e portata garantistica, ci avrebbe pensato, di lì a poco, anche la Corte costituzionale, facendo giustizia del regolamento con cui il Governo aveva individuato gli *standard* inerenti ai LEA in attuazione dell’art. 1, comma 169, L. legge 30 dicembre 2004 n. 311, che richiedeva ai Ministri competenti all’adozione del decreto di “sentire” la Conferenza acquisendone il parere anziché la previa intesa⁴³.

d.P.C.M., previa intesa con la stessa Conferenza Stato-Regioni, e sulla base degli indicatori di cui agli allegati 1, 2 e 3 dell’intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

38 A sua volta, la Conferenza unificata deve essere sentita, tramite parere da rendersi *ex art.* 8, D.Lgs. n. 281/1997, ai fini della individuazione delle prestazioni che possono essere poste a carico dei fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell’art. 9, comma 6, D.Lgs. n. 502/1992.

39 L’accordo, sancito prima dell’entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, comporta la fuoriuscita dal Piano Sanitario Nazionale dei livelli essenziali definiti ai sensi dell’art. 1, D.Lgs. 19 giugno 1999 n. 229. Inoltre, Governo e Regioni si impegnano, in sede di prima applicazione di nuovi LEA, ad attivare un tavolo di monitoraggio e verifica presso la segreteria della Conferenza Stato-Regioni sulla effettiva erogazione delle prestazioni e la corrispondenza delle stesse ai volumi di spesa stimati.

40 Il d.P.C.M. 29 novembre 2001, entrato in vigore il 23 febbraio 2002, è stato adottato su proposta dei Ministri della salute e dell’economia previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in attuazione dell’art. 6, d.l. 18 settembre 2001 n. 347, convertito con modifiche dalla L. 16 novembre 2001 n. 405. La validità dei LEA, come approvati dal suddetto decreto, è stata confermata, con decorrenza dal 1° gennaio 2001, dall’art. 54, L. 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria per il 2003) che, di fatto, ha “blindato” la fonte amministrativa riportandone i contenuti al rango legislativo.

41 Sebbene la determinazione delle prestazioni essenziali sia riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., è da ritenere che non siano venute meno le ragioni che esigono la più pregnante forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni affidata dal legislatore in tale materia a procedure non legislative quali l’intesa in Conferenza.

42 Il procedimento per la definizione e l’aggiornamento dei LEA, delineato dal successivo art. 1, comma 554, L. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità per il 2016), replicherà lo schema del d.P.C.M. imperniato sull’intesa con la Conferenza Stato-Regioni che i Ministri competenti devono raggiungere prima di formulare la proposta al Governo.

43 Con sentenza 31 marzo 2006 n. 134, la Corte ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, nella parte in cui non prevedeva l’acquisizione dell’intesa prima che il Ministro della salute emanasse, di concerto con il Ministro

Fra le altre, numerose competenze della Conferenza nella stessa materia si segnalano: la gestione di talune strutture dedicate a temi inerenti l'assistenza sanitaria⁴⁴; la designazione di una parte dei componenti del Comitato Tecnico Sanitario⁴⁵ nonché del Centro Nazionale Trapianti⁴⁶; l'intesa per l'adozione dei Patti per la salute, aventi obiettivi finanziari e organizzativi condivisi da Stato e amministrazioni regionali al fine di migliorare la qualità dei servizi, promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e garantire l'unitarietà del SSN⁴⁷; l'intesa per la definizione della disciplina in materia di dirigenza sanitaria apicale⁴⁸; l'intesa per la individuazione delle condizioni di erogabilità e delle indicazioni di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale⁴⁹; l'intesa per la definizione dei requisiti per la nomina dei membri dei collegi sindacali⁵⁰; l'intesa finalizzata alla disciplina delle modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli I.R.C.C.S. non trasformati in fondazioni⁵¹; l'adozione di apposite linee guida in tema di sperimentazione della farmacia di servizi⁵²; l'intesa per la individuazione dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle parafarmacie nonché la definizione degli ambiti di attività sui quali sono assicurate le funzioni di farmacovigilanza da parte del SSN⁵³; l'intesa per la definizione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'autorizzazione all'esercizio degli ospedali di comunità pubblici e privati⁵⁴; l'accordo per la disciplina del procedimento di contrattazione collettiva⁵⁵; l'intesa preordinata all'adozione, da parte del Ministero, del programma triennale della ricerca conformemente alle esigenze

dell'economia e delle finanze e "coerentemente con le risorse programmate per il SSN", il decreto teso a individuare le tipologie di assistenza e di servizi e a fissare gli standard qualitativi, quantitativi, strutturali, tecnologici, di processo e di esito di cui ai LEA da erogare uniformemente sul territorio nazionale.

44 Trattasi del nucleo di valutazione e verifica per le sperimentazioni gestionali, del gruppo di lavoro per l'istruttoria delle competenze attribuite alla Conferenza Stato-Regioni in materia di sperimentazioni gestionali e del tavolo di monitoraggio e verifica sui LEA effettivamente erogati rispetto alla spesa preventivata.

45 La cui composizione è stata definita dal D.M. Salute 20 maggio 2015.

46 La Conferenza designa un rappresentante per ciascuno dei Centri regionali o interregionali per i trapianti in seno al CNT, organismo tecnico-scientifico istituito con legge 1° aprile 1999 n. 91 presso l'Istituto Superiore di Sanità e preposto al coordinamento della Rete Nazionale Trapianti secondo le linee di indirizzo e programmazione fornite dal Ministero della Salute, d'intesa con le Regioni.

47 L'intesa è disciplinata dal citato art. 8, comma 6, L. n. 131 del 2003 e dall'art. 1, comma 516, L. 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio per il 2019).

48 Cfr. D.Lgs. 4 agosto 2016 n. 171; Corte cost., 25 novembre 2016 n. 251. Sempre ad un atto – in questo caso un accordo – sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni spetta definire i criteri e le procedure per la verifica delle attività dei direttori generali delle A.S.L., onde assicurare omogeneità alla valutazione dell'operato di tali organi. Si aggiunga che la stessa Conferenza designa parte dei componenti la commissione chiamata a formare l'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale.

49 Cfr. D.M. sanità 22 luglio 1996 e s.m.i.; art. 9-*quater*, d.l. 19 giugno 2015 n. 78.

50 Cfr. art. 1, comma 575, L. 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

51 Cfr. Intesa sancita il 1° luglio 2004 e Intesa del 23 marzo 2005 sul c.d. patto di stabilità sanitario, art. 14.

52 Cfr. Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 17 ottobre 2019.

53 Cfr. art. 32, comma 1, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, come modificato dalla L. di conversione 22 dicembre 2011 n. 214.

54 Cfr. Intesa del 20 gennaio 2020, conclusa ai sensi dell'art. 5, commi 17 e 18, di cui all'Intesa Stato-Regioni sul Patto per la salute 2014-2016 e in coerenza con le prescrizioni del D.M. salute 2 aprile 2015 n. 70, all. 1, § 10 (continuità ospedale-territorio) e § 10.1 (ospedali di comunità).

55 Tenendo conto di quanto disposto dagli artt. 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49, D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 - T.U. del pubblico impiego.

del SSN, previsto dal PSN⁵⁶; l'intesa propedeutica all'adozione dell'atto di indirizzo e coordinamento volto ad individuare i requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private⁵⁷; l'intesa finalizzata a regolamentare il sistema di autorizzazione e accreditamento degli operatori sanitari⁵⁸, anche alla luce della c.d. legge sulla concorrenza⁵⁹.

La Conferenza Stato-Regioni è, parimenti, coinvolta a pieno titolo in sede di definizione del livello di remunerazione di funzioni assistenziali e prestazioni sanitarie⁶⁰, nonché nel contesto operativo, a sua volta piuttosto complesso e articolato⁶¹, dei c.d. piani di rientro dai

56 Cfr. Programma nazionale della ricerca sanitaria 2023-2025, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni l'8 febbraio 2024.

57 Cfr. d.P.R. 14 gennaio 1997, recante "Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private".

58 Cfr. Intesa del 20 dicembre 2012, recante una disciplina condivisa e uniforme per la revisione della normativa sull'accREDITAMENTO istituzionale; nonché Intesa del 19 febbraio 2015, volta a definire modi e tempi di attuazione del c.d. disciplinare tecnico per l'accREDITAMENTO, da un lato, e il meccanismo di funzionamento dei c.d. organismi tecnicamente accREDITATI, onde garantire uniformità di presupposti e regole dell'accREDITAMENTO sull'intero territorio nazionale, dall'altro.

59 Sotto la rubrica "Revisione e trasparenza dell'accREDITAMENTO e del convenzionamento delle strutture private nonché monitoraggio e valutazione degli erogatori privati convenzionati", l'art. 15, comma 1, lett. a), L. 5 agosto 2022 n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha riformulato, nei termini seguenti, il disposto di cui al comma 7 dell'art. 8-*quater*, D.Lgs. n. 502/1992: «Nel caso di richiesta di accREDITAMENTO da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l'accREDITAMENTO può essere concesso in base alla qualità e ai volumi dei servizi da erogare, nonché sulla base dei risultati dell'attività eventualmente già svolta, tenuto altresì conto degli obiettivi di sicurezza delle prestazioni sanitarie e degli esiti delle attività di controllo, vigilanza e monitoraggio per la valutazione delle attività erogate in termini di qualità, sicurezza ed appropriatezza, le cui modalità sono definite con decreto del Ministro della salute, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131».

60 La remunerazione delle funzioni si conforma a standard organizzativi e ai costi unitari predefiniti dei fattori produttori sulla base di criteri generali che ne fissano i valori massimi di compensabilità e che sono stabiliti con decreto ministeriale d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 8-*sexies*, comma 3, D.Lgs. n. 502/1992). Le prestazioni vengono, invece, remunerate con un corrispettivo a tariffa in applicazione dei tariffari regionali e sulla base di valori massimi determinati sempre con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro delle Finanze e sentita la Conferenza Stato-Regioni (art. 8-*sexies*, comma 5, D.Lgs. n. 502/1992; art. 1, comma 170, L. n. 311/2004, cit.).

61 L'art. 1, comma 173, L. n. 311/2004, cit., subordina l'accesso al finanziamento integrativo del SSN a carico dello Stato da assegnare alle Regioni alla stipula di una specifica intesa tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 8, comma 6, L. n. 131/2003, cit. Tale intesa, sancita il 23 marzo 2005, si premura di dettagliare (art. 8) i contenuti dell'accordo, a sua volta previsto dall'art. 1, comma 180, della stessa L. n. 311/2004, il quale, teso a individuare gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei LEA, stabilisce le modalità di affiancamento di rappresentanti dei Ministeri della salute e dell'economia e di rappresentanti regionali, designati dalla Conferenza Stato-Regioni, alle attività di gestione e programmazione del SSR. L'organo in questione entra in gioco anche nella procedura di valutazione del piano: una volta che quest'ultimo sia stato approvato dalla Regione interessata, su di esso la Conferenza deve pronunciarsi nel termine perentorio di 45 giorni, decorsi i quali il Consiglio dei ministri ne accerta l'adeguatezza e, se del caso, lo approva rendendolo definitivamente esecutivo (art. 2, comma 78, L. 23 dicembre 2009 n. 191 - legge finanziaria per il 2010). Analogamente, è previsto un parere obbligatorio da parte della stessa Conferenza, da rendersi entro 20 giorni dalla richiesta, nella successiva procedura di diffida alla Regione inadempiente ad attuare il piano e gli

disavanzi la cui predisposizione ed attuazione consente di ripristinare le condizioni di godimento dei diritti fondamentali dei cittadini⁶².

Non meno rilevanti sono gli apporti delle Conferenze alla realizzazione delle politiche pubbliche in tema di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali.

Il riferimento è, innanzitutto, al parere della Conferenza Stato-Regioni di cui allo schema generale definito dall'art. 2, comma 4, D.Lgs. n. 281 del 1997, cit.: parere che viene utilizzato per le specifiche esigenze di assenso al d.P.R. di approvazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico⁶³.

Non mancano, tuttavia, disposizioni *ad hoc*, come l'art. 34, comma 3, T.U. ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.i.), in forza del quale la stessa Conferenza Stato-Regioni è fra gli enti che il Governo è tenuto a sentire quando provvede, con cadenza almeno triennale, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile⁶⁴. Il citato parere, cui talvolta si accompagnano specifiche raccomandazioni⁶⁵, viene espresso dalla Conferenza nell'ambito di una procedura che prende avvio dalla proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

obiettivi ad esso sottesi, adottando tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a tal fine (art. 2, comma 83, L. n. 191/2009, cit.). La disciplina del commissariamento delle Regioni *in deficit* e delle procedure di nomina dei commissari *ad acta* ha formato, infine, oggetto dell'impegno assunto attraverso l'intesa del 18 dicembre 2020, relativa al patto per la salute per gli anni 2019-2021 – spec. scheda 2 dedicata alla garanzia dei LEA, al ripristino della salvaguardia dei diritti fondamentali delle comunità regionali e alla tutela dei conti pubblici.

62 Ai sensi dell'art. 19-*sexies*, D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., «nei casi di accertate e gravi inadempienze nella realizzazione degli obiettivi previsti in atti di programmazione aventi rilievo e applicazione nazionale o interregionale, adottati con le procedure dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata, il Ministro della sanità ne dà adeguata informativa alla Conferenza Stato-Regioni. Sentite le Regioni interessate ed Agenas, il Ministro della salute fissa un termine congruo per provvedere. Decorso infruttuosamente quest'ultimo, il Ministro, sentito Agenas e la Conferenza Stato-Regioni, propone al Consiglio dei ministri l'intervento sostitutivo anche sottoforma di Commissario *ad acta*». A monte, è previsto che il Ministro della sanità e la Regione interessata stipulino una convenzione, redatta sulla base di uno schema tipo approvato dal Ministro della sanità d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, contenente le misure di sostegno al programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del SSR.

63 Cfr. CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, *Parere ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione dell'Aggiornamento dei criteri e delle modalità di individuazione degli interventi prioritari di mitigazione del rischio idrogeologico da ammettere a finanziamento ai sensi dell'articolo 10, comma 11, del decreto- legge 24 giugno 2014 n. 91*, 4 agosto 2021, Repertorio atti n. 120/CSR. L'art. 10, comma 11, d.l. n. 91 del 2014, cit., stabilisce che i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico siano definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto, per quanto di competenza, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

64 Con delibera 2 agosto 2002 n. 57 è stato approvato il documento denominato «Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010», proposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che ha individuato i principali obiettivi articolati secondo le seguenti aree tematiche: clima e atmosfera, natura e biodiversità, qualità dell'ambiente e della vita negli ambienti urbani, uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti, nonché i principali strumenti per il loro raggiungimento.

65 Cfr., da ultimo, CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, *Parere ai sensi dell'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 sulla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, 28 settembre 2022, Repertorio atti n. 209/CSR.

Sempre alla Conferenza Stato-Regioni spetta sancire l'intesa sullo schema di regolamento dedicato al personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)⁶⁶ e, al contempo, rendere informativa sull'attività svolta annualmente dal predetto Sistema, in attuazione della normativa finalizzata a promuovere l'omogeneità nazionale dei servizi ambientali⁶⁷.

Un atto di concerto, nelle forme specifiche dell'intesa con la Conferenza unificata, è parimenti richiesto, dall'art. 20, comma 1, D.Lgs. 8 novembre 2021 n. 199⁶⁸, ai fini dell'emanazione dei decreti ministeriali con cui vengono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo indicati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima⁶⁹.

Il coinvolgimento della Conferenza unificata è previsto anche nella valutazione dello schema di decreto che fissa le modalità per l'attribuzione del contributo economico riconosciuto *ex lege* agli esercizi commerciali per la vendita di prodotti sfusi⁷⁰, sempre in un'ottica di adeguata tutela dell'ambiente (art. 7, comma 2, d.l. 14 ottobre 2019 n. 111, convertito, con modificazioni, in L. 12 dicembre 2019 n. 141)⁷¹.

Nel tempo, la medesima Conferenza unificata è andata esercitando compiti di primario interesse pubblico, che spaziano dalle competenze più tradizionali, come nel caso del parere

66 Cfr. CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, *Intesa, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, della legge 28 giugno 2016, n. 132, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante regolamento sul personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)*, 30 maggio 2024, Repertorio atti n. 90/CSR.

67 Cfr. CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO, *Informativa, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge 28 giugno 2016, n. 132, concernente il Rapporto sull'attività svolta nell'anno 2020 dal Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)*, 4 agosto 2021, Repertorio atti n. 137/CSR.

68 "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili".

69 Cfr., da ultimo, CONFERENZA UNIFICATA, *Intesa, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, recante "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili"*, 7 giugno 2024, Repertorio atti n. 67/CU.

70 Cfr., ad es., CONFERENZA UNIFICATA, *Parere ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n.141, sullo schema di decreto del Ministro della transizione ecologica, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, recante le modalità per l'ottenimento del contributo di cui all'articolo 7, comma 1, a favore degli esercizi commerciali per la vendita di prodotti sfusi*, 4 agosto 2021, Repertorio atti n. 97/CU.

71 Detta disposizione prevede che "al fine di ridurre la produzione di rifiuti e contenere gli effetti climalteranti, agli esercenti commerciali di vicinato e di media e grande struttura di cui all'art. 4, comma 1, lett. d), e) ed f), D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 114, che attrezzano spazi dedicati alla vendita ai consumatori di prodotti alimentari e detergenti, sfusi o alla spina, o per l'apertura di nuovi negozi che prevedano esclusivamente la vendita di prodotti sfusi è riconosciuto, in via sperimentale, un contributo economico a fondo perduto pari alla spesa sostenuta e documentata per un importo massimo di euro 5.000 ciascuno, corrisposto secondo l'ordine di presentazione delle domande ammissibili, nel limite complessivo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, sino ad esaurimento delle predette risorse e a condizione che il contenitore offerto dall'esercente sia riutilizzabile e rispetti la normativa vigente in materia di materiali a contatto con alimenti".

sul regolamento recante linee-guida per la definizione del costo ambientale⁷², alle funzioni più attuali, come nel caso dell'intesa sul piano di riqualificazione dei siti orfani, con cui l'organismo in parola concorre alla più efficace realizzazione degli strumenti contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, messi a disposizione dall'Unione europea per il sostegno alla ripresa delle economie nazionali dopo la crisi causata dalla pandemia da COVID-19⁷³.

5. I punti di debolezza del sistema

Non sono mancate le critiche al modello italiano delle Conferenze⁷⁴. Tra gli aspetti disfunzionali maggiormente segnalati, si annoverano la scarsa chiarezza sul loro ruolo nelle scelte decisionali⁷⁵ e sulla intensità dei relativi atti, da un lato, e l'eccessivo spazio occupato dalla prassi, dall'altro.

Secondo l'accusa più ricorrente, le Conferenze «non possono continuare a reggersi sul vigente assetto normativo, che in ultima istanza rinvia alle prassi e agli equilibri contingenti il loro pieno e ottimale funzionamento»⁷⁶, in un contesto in cui i tempi eccessivamente allungati delle decisioni tecniche ne «soffocano spesso l'attività quotidiana»⁷⁷.

Ancora, vengono deplorati: la tendenziale subordinazione al Governo⁷⁸; il notevole peso per quantità, in assenza di un corrispondente ruolo qualitativo e di strumenti che ne rendano l'attività incisiva ed espletabile in condizioni di lavoro adeguate⁷⁹; la tendenza ad esprimersi su mere questioni tecnico-amministrative, che ne attesterebbe una sostanziale trasformazione in apparati burocratici lontani dalle grandi decisioni politiche⁸⁰.

72 Cfr. CONFERENZA UNIFICATA, *Parere sullo schema di regolamento recante linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE, predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, 13 novembre 2014, Repertorio atti n. 140/CU.

73 Cfr. CONFERENZA UNIFICATA, *Intesa, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del decreto del Ministro della transizione ecologica 4 agosto 2022, recante "Piano d'azione per la riqualificazione dei siti orfani in attuazione della misura Missione 2, Componente 4, Investimento 3.4, del PNRR"*, sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica recante modifiche all'allegato 2 del decreto del Ministro della transizione ecologica 4 agosto 2022. (PNRR-M2C4, Investimento 3.4), 18 aprile 2024, Repertorio atti n. 47/CU.

74 Per una panoramica dettagliata, cfr. F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 649 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Agg., III, Milano, 1999, 415 ss.

75 «Né tale ruolo è ricostruibile dalle pur copiose sentenze manipolative che la Corte costituzionale è andata elaborando per sopperire alle incertezze legislative, poiché esse da sole non bastano a tracciare regole certe sull'intensità del parere o dell'intesa o del tipo di procedura cooperativa richiesta nel caso concreto»: così 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*, cit., 923.

76 R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, loc. cit.

77 R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 922.

78 R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 919., auspicando un ripensamento radicale della missione dell'organo in termini di rottura del deplorato rapporto di soggezione (934).

79 R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 920.

80 Questo addebito, come rilevato da R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 922, «va, invero, temperato: le conferenze presiedono alla cruciale ripartizione dei fondi per la sanità e di molte altre risorse, esprimono il loro parere sulle politiche finanziarie e fiscali del centro, siglano patti di solidarietà tra Regioni, partecipano all'attività normativa del Governo, procedono alle nomine in importanti organismi ecc. Che cos'è, se non attività politica, la decisione sulla borsa e sulle norme?».

Per affrontare adeguatamente i nodi del sistema, occorre focalizzarne bene le modalità di funzionamento.

Si è sopra evidenziata la progressiva estensione dell'apporto consultivo della Conferenza Stato-Regioni all'attività normativa del Governo, essendo previsto che tale organo debba essere obbligatoriamente chiamato ad esprimersi sugli schemi di tutti gli atti di normazione primaria (disegni di legge, decreto legislativo, con la sola esclusione dei decreti-legge)⁸¹ e secondaria (regolamenti governativi incidenti nelle materie regionali).

Si è dato anche conto dell'evoluzione che ha investito gli atti tipici in cui si riversano le funzioni esercitate dalla Conferenza: pareri, intese, accordi.

Mentre con il parere, atto obbligatorio (salvi i casi di urgenza) e non vincolante, la Conferenza «svolge un mero ruolo consultivo in relazione a un contenuto predeterminato da un altro soggetto»⁸², attraverso l'intesa essa partecipa, invece, alla definizione del contenuto stesso dell'atto.

Ciò in quanto, per sua natura, l'intesa presuppone un'attività di negoziazione che la distingue dal parere: la trattativa che ne sta alla base consente, infatti, di superare, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza di atti unilaterali.

Alla definizione dei caratteri dell'intesa ha, peraltro, contribuito in misura considerevole la Corte costituzionale, fino ad avvalorarne una configurazione di «intesa forte, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»⁸³.

Tuttavia, sebbene i pareri, pur diffusissimi, diano luogo alla forma meno intensa di coinvolgimento delle autonomie territoriali, con il passare del tempo le intese hanno visto gradualmente scolorire la loro attitudine a realizzare quel coordinamento paritario per cui erano state concepite⁸⁴.

La dequotazione dell'intesa ad atto consultivo, favorita dal sopravvento che le intese deboli (art. 3, comma 3, D.Lgs. n. 281 del 1997) hanno via via preso sulle intese forti (art. 8, comma 6, L. n. 131 del 2003), di fatto conferisce all'accordo un ruolo di primo piano: al sostanziale declassamento delle intese è corrisposto, invero, in via speculare il rafforzamento

81 Dall'obbligo di sentire la Conferenza esula la decretazione d'urgenza che, per natura e caratteristiche, collide radicalmente con la possibilità di prevedere forme di consultazione da parte delle Regioni (Corte cost., 24 luglio 2019 n. 194). Ciò non toglie che il Governo possa comunque richiedere alla Conferenza un parere facoltativo facendo leva sull'art. 2, comma 4, D.Lgs. n. 281/1997, che lo legittima a consultare l'organo su qualsiasi oggetto di interesse regionale.

82 Corte cost., 20 luglio 2018 n. 171, che precisa come l'intesa, debole o forte che sia, costituisca comunque un atto «radicalmente diverso» dal parere.

83 Corte cost., 13 gennaio 2004 n. 6. Nell'occasione la Corte, rilevato il particolare impatto che la funzione amministrativa di rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di energia elettrica di elevata potenza produce rispetto a una nutrita serie di rilevanti funzioni regionali (governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, turismo), chiariva che il rifiuto da parte della Regione dell'intesa prescritta dalla legge preclude irrimediabilmente il buon esito del procedimento amministrativo e, quindi, l'emanazione del provvedimento riguardante il singolo impianto.

84 Per insegnamento costante (cfr. Corte cost., 20 luglio 1991 n. 351), l'intesa costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale collaborazione e si risolve in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto. Il parere, viceversa, si traduce in una misura di coordinamento di particolare tenuità, inidonea in quanto tale a compensare le Regioni della sottrazione di competenze ad esse costituzionalmente riconosciute (Corte cost., 17 dicembre 1987 n. 517).

degli accordi quale strumento collaborativo con cui, sulla falsariga di un contratto, Stato ed enti di autonomia si inducono volontariamente a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e a svolgere attività di interesse comune.

In dottrina è stata messa in risalto la posizione di supremazia dello Stato nell'organizzazione e nel funzionamento del sistema delle Conferenze⁸⁵: una supremazia che, se da un lato, «è plasticamente rappresentata dall'incardinamento di tali organismi presso la Presidenza del Consiglio», dall'altro spiega le ripercussioni che si colgono «sul piano dell'autonomia organizzativa e della programmazione delle attività delle Conferenze: la presidenza in capo a organi dello Stato; il necessario impulso governativo ai fini della convocazione dell'organo; la determinazione dell'ordine del giorno da parte del Governo; la centralità dello stesso nella direzione dei lavori»⁸⁶.

La medesima dottrina si è preoccupata di isolare le principali criticità del sistema: (i) il carattere non pienamente paritario, ma "a propulsione statale", del coordinamento che si realizza nell'ambito della collaborazione tra centro e periferia; (ii) il basso grado di procedimentalizzazione delle attività, che esigerebbe quanto meno l'adozione di un regolamento di organizzazione, pur nella consapevolezza che una formalizzazione eccessivamente rigida delle procedure le priverebbe di quella elasticità che finora ha dato buona prova di sé nel favorire il confronto fra le parti e la ricerca di soluzioni condivise⁸⁷; (iii) la scarsa rappresentatività dei territori nella Conferenza Stato-città e autonomie locali⁸⁸; (iv) le conseguenze di un raccordo tutto incentrato sul rapporto tra esecutivi, che marginalizza le

85 Fra i possibili correttivi, è stato suggerito quello per cui «un voto negativo unanime dei Presidenti regionali non potrebbe essere superato dal Governo neppure ricorrendo alla clausola d'urgenza (art. 2.5 del d.lgs. 281/1997); oppure che un voto negativo espresso a maggioranza assoluta (o qualificata) obblighi comunque il Governo a riformulare la proposta»: R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 938, secondo i quali, per converso, le intese assunte a maggioranza qualificata dovrebbero vincolare le Regioni dissidenti.

86 L. CASTELLI, *op. cit.*, 62 s., il quale conclude nel senso che la Presidenza del Consiglio «viene dunque a costituire il baricentro intorno a cui ruota tutta l'azione di coordinamento dell'attività amministrativa posta in essere dallo Stato e dagli enti territoriali substatali».

87 Sottolinea il profilo informale dell'attività della Conferenza, testimonianza della caratura politica dell'organo e fattore di grande rilievo capace, nella prassi, di generare un margine elevato di manovrabilità e confronto, al di là della formalizzazione di procedure ed esiti, G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Regioni*, 1994, n. 5, 1262. In difesa della centralità del carattere informale delle Conferenze, e della flessibilità delle rispettive strutture, in grado di adattarne il ruolo al peculiare assetto che il sistema autonomistico assume in un dato momento storico, anche L. DELL'ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 12 s., che rimarca l'alto tasso di informalità e la pervasiva politicità che connotano l'attività dell'organo sin dalla sua genesi, sì che imbrigliandolo in formalismi rigidi verrebbe, surrettiziamente, espropriato della sua natura. Analogamente, G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., 101, secondo il quale la regolazione dell'attività degli organismi di raccordo come la Conferenza Stato-Regioni deve «lasciare uno spazio adeguato alla libera determinazione e azione delle istituzioni che se ne giovano: normare eccessivamente questi strumenti, infatti, rischia di imbalsamarli».

88 Sul punto, R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 941 ss., pongono l'accento sulla dimensione degli interessi da tutelare, proponendo una nuova modalità di designazione che rafforzi il sentimento di appartenenza istituzionale superando la logica corporativa: che siano i Consigli delle autonomie locali a nominare presso la Conferenza unificata non più rappresentanti sindacali degli interessi astratti della categoria di enti che li ha designati, bensì rappresentanti di una comunità territoriale che li elegge facendone portatori di istanze concrete.

assemblee legislative a livello sia statale che regionale⁸⁹; (v) il problema strutturale della vocazione amministrativa delle Conferenze, che ne rappresenta il principale limite e si traduce nell'impossibilità di condizionare realmente il procedimento di formazione della legge, essendo previsto il coinvolgimento di Regioni ed enti locali nella fase, a valle, della attuazione sul piano amministrativo di una legge già approvata unilateralmente dal Parlamento.

In particolare, si è ritenuto che l'accresciuto ruolo burocratico della Conferenza, calata in dinamiche prettamente amministrative, abbia comportato una speculare e costante «diluizione del suo ruolo di confronto-raccordo politico generale»⁹⁰.

Più in generale, la parabola che ha interessato l'istituto lo ha visto per lo più degradare al rango di intesa debole, salvo poche e limitate eccezioni, non di meno significative, fra cui quella prevista dall'art. 8, comma 6, L. n. 131 del 2003, in base al quale il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni, non essendo possibile surrogare, in queste ipotesi, la mancata intesa con una deliberazione unilaterale dell'esecutivo centrale: le Conferenze assurgono, così, a luogo primario e imprescindibile di negoziazione politica⁹¹.

Tuttavia, l'obiettivo della "armonizzazione delle rispettive legislazioni" appare piuttosto difficile da raggiungere se si tiene conto che l'impegno viene assunto dal Governo per un'attività che dovrà, invece, essere svolta dal Parlamento: in altre parole, il soggetto che contrae l'obbligazione è diverso dal soggetto che dovrebbe adempierla.

Il fatto, dunque, che la Conferenza si sostanzi in un mero raccordo tra esecutivi, impedendo agli sforzi profusi dalle parti di ottenere in concreto i risultati consequenziali tutte le volte in cui la negoziazione proietta le sue ricadute più rilevanti sul versante legislativo, implicando un'azione conformativa da parte del Parlamento, spiegherebbe in buona parte le ragioni di una riforma non più differibile.

6. Dai primi tentativi di riforma alla Commissione Calderoli

Il peso preponderante del Governo all'interno delle Conferenze riflette l'ormai superata impostazione del nostro assetto costituzionale precedente la riforma del 2001.

Si è posta, pertanto, l'esigenza di riequilibrare il sistema delle Conferenze rispetto ad un mutato contesto che ripudia la vecchia asimmetria *pro* Stato nelle relazioni con le autonomie territoriali.

89 L. DELL'ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 13, accentua l'opportunità di consentire alle Regioni di tracciare rapporti ulteriori, e ormai irrinunciabili, col Parlamento. Uno dei nodi più problematici dell'attuale modello collaborativo viene identificato nella concertazione legislativa, dal momento che la Conferenza, a causa della sua composizione e della sua collocazione istituzionale, non appare in grado di assicurare un pieno coordinamento sul piano legislativo: cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism, ISSIRFA*, 2020, n. 1, 69.

90 Così G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 1264.

91 Come nota G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *www.Astridonline2011*, 10, le Conferenze hanno modo di proporsi non solo quali strumenti di raccordo ascendente (assicurando ai territori la possibilità di prendere parte alle scelte dello Stato) ma anche discendente, dando vita, in modo volontario e tendenzialmente paritario, ad una sorta di autocoordinamento eterodiretto (dallo Stato stesso).

La struttura della Conferenza come organo essenzialmente “servente” l’esecutivo statale e la strumentalità del suo operato agli interessi dello stesso appaiono non più compatibili con il nuovo impianto costituzionale e i suoi principi informativi, alla cui stregua per il Governo non è più possibile, di regola, procedere e provvedere in via unilaterale, essendosi la concertazione ereta a «strada obbligata sia per lo Stato che per le Regioni nell’esercizio delle prerogative loro assicurate dalla Carta costituzionale»⁹².

Invero, il raccordo non costituisce più solo uno strumento particolarmente efficace per appianare conflitti ma la modalità ordinaria di esercizio delle competenze che la novellata Costituzione ha messo a disposizione dello Stato e delle autonomie territoriali.

D’altra parte, se si eccettua l’art. 8, ult. comma, L. n. 131 del 2003, contenente disposizioni per le intese forti, la disciplina relativa al funzionamento delle Conferenze è riconducibile a fonti legislative puntuali ma anteriori alla riforma del Titolo V della Costituzione⁹³.

In realtà, vari tentativi di riforma si sono susseguiti nel tempo, con l’obiettivo di riformare la complessiva regolamentazione delle Conferenze⁹⁴, rafforzandone la vocazione cooperativa nei processi decisionali e razionalizzando il modello di rappresentanza territoriale⁹⁵.

Ad un intento di semplificazione e accorpamento in un’unica sede degli organi esistenti si sono ispirati i disegni di legge per l’istituzione della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali (c.d. d.d.l. Lanzilotta)⁹⁶ o della Conferenza permanente dei livelli di governo (c.d. d.d.l. Fitto)⁹⁷.

La dottrina che, più di recente, si è occupata di questi temi ha suggerito l’introduzione di alcuni accorgimenti, fra cui una sede neutrale per le riunioni della Conferenza, la segreteria mista, la rotazione e il coinvolgimento di tutte le componenti nelle posizioni apicali⁹⁸.

92 Sul punto, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 150, per il quale «un sistema così articolato e compenetrato nei diversi livelli di governo non solo riafferma, ma per più di un aspetto aggrava la necessità di strumenti capaci a realizzare forme di collaborazione forti ed efficienti».

93 L. n. 400 del 1988; D.Lgs. n. 281 del 1997, che detta una compiuta regolamentazione dedicata alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e alla Conferenza unificata.

94 La necessità di apportare ritocchi alla normativa di riferimento era, del resto, emersa già in vigenza del testo originario della Costituzione. Ne dà conto G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 17 s.: «L’obiettivo era quello di superare e integrare un impianto costituzionale che, a prima vista, pareva basato solo su istituti di tipo garantistico (delle Regioni nei confronti delle “ingerenze” dello Stato, dello Stato in caso di mancato rispetto dei limiti dell’autonomia fissati per le Regioni) ma che, in realtà, andava realizzandosi non secondo un disegno di separazione (tra Stato e Regioni) ma di implicazione reciproca».

95 Secondo L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze*, cit., 67, la necessità di un riordino della disciplina è dimostrata, fra l’altro, dall’art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 281 del 1997, che prevede il parere obbligatorio della Conferenza anche sugli schemi di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale, in contrasto con il divieto stabilito dall’art. 117, comma 6, Cost.

96 In tema, G. BELFIORE, *Dal sistema delle conferenze alla conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *Federalismi.it*, 2007, n. 7.

97 Per un approfondimento, F. COVINO, *La “Conferenza permanente dei livelli di governo”: un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale*, in *Riv. AIC*, 2011, n. 4.

98 Il riferimento è a L. CASTELLI, *op. cit.*, 69. Separando la sede dell’organo dalla Presidenza del Consiglio ci si prefigge di garantire alla componente autonomistica una maggiore autonomia rispetto all’Esecutivo. In termini analoghi, R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 936 s.

È stata, parimenti, evocata la necessità di un adeguamento della disciplina delle Conferenze al riparto di competenze legislative e amministrative definito dalla riforma del Titolo V, parte II, Cost., «anche alla luce dell'avviato processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata»⁹⁹.

Il ribaltamento del criterio di distribuzione delle competenze legislative fra i livelli di governo, unito all'abolizione del controllo preventivo di legittimità del Governo sulle leggi regionali, suggeriscono di ritoccare le regole di struttura e funzionamento delle Conferenze, nella perdurante assenza di riferimenti espressi nella Carta e al cospetto di una lettura del principio di leale collaborazione consolidatasi in chiave per lo più difensivistica e protettiva delle competenze regionali¹⁰⁰.

Far fare al sistema delle Conferenze quel "salto di qualità" da tempo invocato¹⁰¹, rendendole istituzioni al servizio della comunità nazionale e della Repubblica considerata nel suo insieme: con questo spirito parrebbe essere stata recentemente istituita presso il dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie una apposita Commissione di studio per l'analisi delle questioni legate all'organizzazione e al funzionamento delle Conferenze¹⁰²: organismi che – ripetesi – cumulano una duplice identità, tecnica e politica, e che, secondo l'opinione più diffusa, reclamano la realizzazione di un raccordo adeguato fra esecutivi e assemblee legislative¹⁰³.

In attesa di conoscere i risultati del lavoro svolto dalla predetta Commissione, e le sue eventuali proposte di revisione e aggiornamento di una disciplina ormai datata, va ancora

99 F.G. CUTTAIA, *La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023: un'iniziativa per l'ulteriore rafforzamento della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 31, 33.

100 L'obbligo della concertazione paritaria è stato affermato dalla Corte costituzionale tanto con riguardo all'esercizio di funzioni amministrative nelle materie di competenza statale attratte in sussidiarietà (Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303; di qui, l'intervento necessario della Conferenza Stato-Regioni: Corte cost. 21 gennaio 2016 n. 7; 11 marzo 2011 n. 79; 11 maggio 2007 n. 165; 19 luglio 2005 n. 285), quanto relativamente ai casi di intreccio inestricabile di attribuzioni statali e regionali che non appaia risolvibile sulla base del criterio della prevalenza (Corte cost., 5 aprile 2018, n. 71) imponendo, pertanto, il ricorso all'intesa quale strumento capace di favorire lo svolgimento di trattative genuine e un reale e proficuo coinvolgimento delle parti (Corte cost., 14 aprile 2023 n. 70, 9 marzo 2021 n. 31, 27 marzo 2018, n. 61, 25 novembre 2016, n. 251).

101 R. BALDUZZI, *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni (con una digressione sull'attuazione concreta del principio di sussidiarietà "orizzontale")*, in *Quad. reg.*, 2004, 23.

102 Si deve, in particolare, all'iniziativa del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie la costituzione, con decreto del 3 maggio 2023, di una commissione composta da giuristi e operatori del settore, con il compito di esaminare la disciplina concernente il sistema delle Conferenze, al fine di valutare l'opportunità o meno di apportare modifiche alla predetta normativa per attualizzarla agli attuali contesti che si sono venuti a determinare nel tempo. Per maggiori dettagli, v. il link <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2023/giugno/insediata-commissione-di-studio-e-analisi-sistema-conferenze-calderoli-aggiornare-disciplina-per-favorire-leale-collaborazione-tra-stato-regioni-e-autonomie-locali/>.

103 Come notava P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema» delle conferenze?*, in *Regioni*, 2002, 1172, la Conferenza, per come attualmente configurata, benché utile sede di confronto fra autonomie locali e Governo nazionale su molti temi di comune interesse destinati a formare oggetto di interventi normativi statali, «non è neppure un surrogato di un'effettiva partecipazione alla determinazione del contenuto della legislazione nazionale di interesse regionale e locale», dal momento che le regole procedurali riguardano ed impegnano solo il Governo (il quale peraltro «gioca sui due tavoli una partita diversa a seconda dei casi, con una pressoché totale libertà di manovra»), essendo tagliato fuori dal rapporto il Parlamento con le sue prerogative.

una volta ricordato il ruolo fondamentale che in tale ambito hanno giocato la prassi e la giurisprudenza costituzionale.

Proprio sul ruolo della Consulta è il caso di spendere ancora qualche parola, avendo essa enunciato i più importanti principi circa l'efficacia e l'adeguatezza delle varie e possibili forme attuative della leale collaborazione.

Come è stato ben evidenziato¹⁰⁴, «i criteri di giudizio assunti come parametro esplicito per operare una suddivisione tra intesa in senso forte ed in senso debole, sono stati elaborati in modo rapsodico dall'organo di giustizia costituzionale, attraverso la disamina di una cospicua casistica».

In altre parole, rifuggendo da rigidi apriorismi preconetti, per definire le linee generali del sistema la Corte ha privilegiato un approccio rivolto all'analisi del caso concreto.

È così che, ad es., l'intesa è stata reputata più idonea rispetto a forme più blande di raccordo come i pareri, ma pur sempre in base al giudizio sulla congruità degli strumenti di collaborazione più adatti alla fattispecie di volta in volta considerata¹⁰⁵.

Rimarcando che il giudizio espresso vale «nella specie»¹⁰⁶, ossia con stretto riguardo al singolo caso da essa preso in esame, la Corte sembra confermare come solo dall'indagine sulla situazione contingente può scaturire la regola conformativa. La necessità dell'intesa si lega, quindi, al riscontro di forme particolarmente intense di interferenza fra i livelli di governo.

Una posizione altrettanto "laica" ha contrassegnato l'atteggiamento del Giudice delle leggi anche rispetto all'alternativa fra intesa debole e intesa forte.

Muovendo dalla premessa secondo cui l'intesa forte non costituisce una misura costituzionalmente obbligata¹⁰⁷, l'elemento centrale è dato dalla ontologica dinamicità dell'istituto, in grado di modellarsi diversamente in funzione della peculiarità della situazione da governare: di qui, la tendenza della giurisprudenza costituzionale a prescrivere la necessità dell'intesa – debole o forte che sia – anche in assenza di una previsione normativa in tal senso¹⁰⁸.

104 A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 206.

105 A più riprese la Corte ha giudicato l'intesa più idonea rispetto al "semplice" parere: cfr., fra le altre, sentt. 5 aprile 2019 n. 72; 26 aprile 2018 n. 87; 13 aprile 2018 n. 74; 27 marzo 2018 n. 61; 14 luglio 2017 n. 192.

106 Cfr., in tema di ricerca scientifica, Corte cost. 26 gennaio 2005 n. 31, ove la previsione del parere della Conferenza unificata veniva giudicato quale "misura non adeguata" a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione e, pertanto, da sostituirsi con l'intesa. Con la sent. 14 aprile 1995 n. 127, la Corte ha fornito interessanti puntualizzazioni sui limiti costituzionali del potere statale di ordinanza, precisando che sebbene spetti allo Stato dichiarare lo stato di emergenza, le prescrizioni per fronteggiarlo che incidano sul sistema delle fonti e sulla programmazione generale degli interventi reclama l'intesa con la singola Regione.

107 Nel senso che la misura della previa intesa, pur se «è certamente idonea a connotare in senso meno autoritativo i modi di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, non risponde ad una necessità costituzionale», Corte cost., n. 408 del 1998, cit.: pertanto, lo strumento collaborativo da scegliere in concreto non deve essere sempre e necessariamente l'intesa, ben potendo rivelarsi adeguati, alla luce delle specifiche e contingenti modalità di interferenza tra i livelli di governo coinvolti, anche misure diverse e di portata meno invasiva. In dottrina, A. ANZON, «Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3542.

108 Cfr. Corte cost., 31 marzo 2006 n. 133; Id., 21 aprile 2005 n. 162. In definitiva, l'intesa si rende necessaria in tutti i casi in cui vi sia intersezione o reciproca interferenza tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti o organi diversi: come ribadito in più occasioni dalla Corte (*ex multis*, sentt. 5 febbraio 2003 n. 39; 7 ottobre 2003

Tirando le fila del discorso, attraverso l'intesa si realizza un contemperamento fra la duplice esigenza, di emanazione dell'atto da parte dello Stato e di acquisizione dell'assenso rispetto ai contenuti dell'atto stesso da parte della Regione¹⁰⁹.

Ciò posto¹¹⁰, la Corte non ha mai mostrato preferenze assolute e irretrattabili.

In passato essa ha, infatti, manifestato una certa qual predilezione per l'intesa in senso debole, cioè surrogabile dall'intervento sostitutivo di una delle parti del procedimento, ove la trattativa non sia giunta a positiva conclusione: laddove l'idea di fondo, criticata per il suo carattere di compromesso¹¹¹, era favorire la speditezza dell'azione amministrativa, ricorrendo a uno strumento comunque più garantista del parere obbligatorio. La presenza di trattative tese a favorire il confronto e la codeterminazione del contenuto dell'atto lo farebbero preferire alle procedure meramente consultive che registrano le posizioni dei soggetti in esse coinvolti secondo il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali.

In altre occasioni la stessa Corte ha, invece, ritenuto appropriato lo strumento dell'intesa forte individuato dal legislatore affinché Stato e Regioni esercitino le rispettive funzioni in conformità al principio di leale collaborazione¹¹².

n. 308; 18 ottobre 2002 n. 422) il procedimento teso al raggiungimento dell'intesa fa sì che tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovarvi rappresentazione, ogni qualvolta si abbia a che fare con competenze fra loro inestricabilmente connesse.

109 Nell'intesa si ravvisa quello «strumento che più di ogni altro, forse per la sua capacità di adattarsi ai più disparati oggetti, si è mostrato in grado di superare il tradizionale schema conflittuale dei rapporti tra Stato ed autonomie regionali»: così A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 204 s., per il quale l'unica certezza è da considerarsi il profilo funzionale della figura, tale per cui le due parti in campo «in quanto portatori di interessi differenziati nonché di funzioni connesse o interferenti, sono indotte a ricercare forme collaborative tra loro, al fine di superare uno stato di conflittualità permanente».

110 L'intesa risponde ad una logica di confluenza paritaria di volontà che concorrono a definire il contenuto dei provvedimenti adottati dallo Stato (Corte cost. 15 giugno 1989 n. 337; Id., n. 351/1991, cit.). L'elaborazione del concetto di intesa, nella duplice accezione di debole e forte, risale ad alcune pronunce dei primi anni '90 dello scorso secolo: v., in particolare, Corte cost., 24 gennaio 1991 n. 21, ripresa dalle sentt. 27 dicembre 1991 n. 482 (in *Giur. cost.*, 1991, 3883 ss., con nota di A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*) e 19 gennaio 1993 n. 6 (in *Regioni*, 1993, 1419 ss., con nota di G. MANFREDI, *«Intese in senso debole» e leale collaborazione a senso unico*). Corte cost., 28 gennaio 2005 n. 50 ribadisce che il coinvolgimento delle Regioni può assicurarsi mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa.

111 È incontestabile, secondo A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 3908 s., «che il soggetto dotato di poteri surrogatori non sia certo invogliato a ricercare l'accordo «a tutti i costi», esplorando tutte le possibilità di convergenza con l'altro soggetto. Il negoziato dallo stesso aperto, quindi, ben poco ha in comune con l'omonima fase dei normali procedimenti convenzionali: essendo semplicemente rivolto ad accertare se la controparte sia disposta a prestare il proprio (non necessario) assenso all'ipotesi sottoposta; o se, invece, sussistendone il dissenso, debba rassegnarsi a subire un intervento unilaterale». Similmente, F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, cit., 1606 s., evidenzia la notevole involuzione subita nel tempo dall'istituto delle intese, degradate sostanzialmente a pareri, anche perché non considerate dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 206 del 2001, cit.) il prodotto di attività deliberante.

112 Corte cost., 1° giugno 2018 n. 117; Id., 21 gennaio 2016 n. 7, che, soffermandosi sui meccanismi più adeguati di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali per attrazione in sussidiarietà chiarisce che deve trattarsi di intese in senso forte, non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato, se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (nello stesso senso, Corte cost. 26 marzo 2010 n. 121; Id., 12 maggio 2011 n. 165; Id., n. 6/2004, cit.). La chiamata in sussidiarietà può, dunque, aversi solo laddove sia

In sintesi, il ricorso all'intesa in senso debole si giustifica, di volta in volta, con la «necessità di un contatto tra interessi diversi, di un confronto tra discordi indirizzi politico-amministrativi, di un mero obbligo di trattare, di una trattativa flessibile non destinata inevitabilmente a divenire accordo»; viceversa, la necessità di un'intesa in senso forte sorge «in relazione a tutte quelle situazioni qualificate dall'assenza di preminenti interessi nazionali e dalla sussistenza di materie interferenti, di competenze concorrenti, nella necessità di addivenire alla codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto finale da parte dello Stato, delle Regioni e delle province autonome»¹¹³.

Altra parte della dottrina ha ipotizzato correttivi capaci di innalzare l'efficacia del metodo concertativo secondo uno schema che impedisca il blocco decisionale nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'accordo garantendo, al tempo stesso, un elevato grado di pariteticità: rimettendo la decisione ad un soggetto terzo (una sorta di collegio arbitrale *ad hoc*), gli interessi di tutti i soggetti coinvolti potrebbero trovare bilanciamento al di fuori di logiche di prevalenza o di esercizio di poteri decisionali sostitutivi e unilaterali¹¹⁴.

Per altri autori ancora¹¹⁵, il carattere forte dell'intesa dovrebbe essere ben calibrato sull'esigenza di definire con chiarezza oggetto e presupposti dell'intesa stessa, in modo che la negoziazione investa possibilmente la sussistenza stessa delle esigenze unitarie, ferma restando la necessità di un'intesa forte ogni qual volta la funzione attratta in sussidiarietà a livello centrale attenga a materie di competenza regionale¹¹⁶.

Per superare le disfunzioni riscontrate è stato, altresì, proposto di riequilibrare la proporzione numerica fra i membri, stimolandone una maggiore indipendenza¹¹⁷ e prevista l'intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto della funzione amministrativa attratta al livello statale, l'atto a struttura necessariamente bilaterale non prestandosi ad essere superato con decisione unilaterale di una delle parti (Corte cost. 11 luglio 2012 n. 179; Id., 22 luglio 2005 n. 383).

113 A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 206.

114 Le ragioni a favore della proposta – mossa dalla consapevolezza che la Corte costituzionale, elemento di chiusura del sistema, non può assicurare da sola il complesso risultato della efficienza e tempestività di ogni decisione nel rispetto di tutte le posizioni espresse – sono illustrate da M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi*, in *Regioni*, 2004, 1053 s. Con l'ampliamento delle attribuzioni regionali va, in effetti, rimeditata l'attribuzione al governo centrale del potere di assumere la decisione finale ignorando le indicazioni ricevute dalle altre parti. Altra soluzione potrebbe essere la possibilità per le Regioni di impugnare la legge statale che abbia disatteso l'accordo raggiunto o non abbia tenuto conto delle opinioni dissenzienti o dell'assenza di parte degli enti interessati.

115 Sul «problema di chi sia il titolare della cura delle esigenze unitarie di caso in caso e attraverso quali meccanismi a queste esigenze unitarie si dia soddisfazione» si sofferma, in particolare, L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, 344, secondo la quale sarebbe opportuno che la cooperazione paritaria si appuntasse già sulla verifica delle esigenze unitarie richieste per la chiamata in sussidiarietà, risultando inadeguato a tal fine il solo esercizio del potere sostitutivo *ex art. 120* che configura un meccanismo di coordinamento *ex ante*.

116 Facendo tesoro delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale (sent. n. 6/2004, cit.) a tutela degli enti territoriali, è bene chiarire se il ricorso allo strumento cooperativo esiga il riscontro concreto di un'interferenza dinamica fra l'esercizio delle funzioni attratte a livello centrale e altri interessi o funzioni regionali o se allo stesso fine sia sufficiente, a titolo compensativo, che l'attrazione delle funzioni sia disposta in una materia di competenza regionale.

117 In questi termini, A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Regioni*, 1995, 851 ss., il quale suggerisce a tal fine l'elisione di qualsiasi collegamento, anche meramente logistico, con la

rafforzando, a monte, l'autonomia (normativa, finanziaria e organizzativa) dell'organo stesso: il tutto, secondo un approccio paritario che accantoni la vecchia filosofia centralista e accentratrice¹¹⁸.

7. Quale possibile *restyling*?

Si è accennato a come, in origine, le Conferenze (in special modo, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata) avessero assunto il ruolo di organi prettamente consultivi, concretizzato dalla formulazione di pareri su atti o questioni rappresentati dal Governo o dall'Amministrazione centrale.

In effetti, il parere rappresenta tuttora l'atto che le stesse licenziano più frequentemente, nei casi previsti dal D.Lgs. n. 281 del 1997¹¹⁹, benché si sia assistito nel tempo ad una accentuazione del carattere decisionale delle funzioni svolte, espresso dall'adozione di intese ed accordi.

Dal canto suo, il parere si presta ad un incisivo, e politicamente rilevante, utilizzo riguardo ai disegni di legge di iniziativa governativa o ai decreti-legge: il che solleva, collateralmente, il problema di evitare, *de iure condendo*, una eccessiva compressione del potere governativo, tenuto conto che, finora, i pareri resi, ancorché obbligatori nella maggior parte dei casi, hanno natura non vincolante.

Dalla disamina degli atti adottati in seno alle Conferenze si ricava che, non di rado, il parere formulato è privo di un contenuto pienamente favorevole, in quanto reca osservazioni promananti dalla componente autonomistica e viene, altresì, condizionato al recepimento delle richieste da quest'ultima avanzate¹²⁰.

Va, inoltre, tenuto presente che le attività delle Conferenze si distribuiscono in due "macro-momenti": l'uno, di natura prevalentemente tecnica, costituito dagli incontri tra i rappresentanti delle varie amministrazioni, centrali, regionali e locali; l'altro, di matrice sostanzialmente politica, rappresentato dallo svolgimento delle sedute, nell'ambito delle quali si addivene alla formale adozione dell'atto di cui la Conferenza assume la paternità.

Nient'affatto trascurabile è il ruolo tipico del primo momento, destinato a tradursi nella complessa istruttoria tecnica da cui scaturisce, poi, la definizione della posizione che sarà esternata ufficialmente dall'organo.

Si tratta di una attività, quella svolta nel primo dei due suddetti momenti, che finora ha permesso di definire in tale fase la maggior parte degli atti assegnati alla competenza delle Conferenze così da consentirne una mera ratifica in occasione delle sedute politiche.

Presidenza del Consiglio e invoca, altresì, la razionalizzazione del ruolo dell'organo, che, depurato dei compiti eterogenei di manifestazione della volontà regionale (emblematica la nomina dei rappresentanti delle Regioni in altri organismi), sia precisamente ricondotto alla propria ed esclusiva funzione di sede del confronto e della negoziazione politica fra livelli di governo.

118 L'accentuata impronta centralistica della Conferenza Stato-Regioni è messa in risalto da F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, cit., 1604 ss., dal punto di vista sia strutturale (atteso il ruolo dominante del Presidente del Consiglio) sia funzionale (stante la possibilità sia di modifica unilaterale da parte del Governo delle intese raggiunte sia, a monte, di adozione di queste senza la presenza della maggioranza dei componenti regionali).

119 D.Lgs. 281/1997, art. 2, per la Conferenza Stato-Regioni; art. 5 per la c.d. "sessione europea"; art. 9 per la Conferenza Unificata.

120 <https://www.statoregioni.it/>.

È da ritenere, quindi, che l'istruttoria tecnica rappresenti l'elemento centrale nell'*iter* attraverso cui viene definita la posizione finale espressa in sede di Conferenza.

Ad un'attenta lettura degli atti assunti in Conferenza, e in particolare dei pareri qualificabili come condizionati, possono intuirsi le difficoltà che – quando si devono accogliere le condizioni poste dalle autonomie – sorgono in ragione della tipologia di provvedimento oggetto del parere.

Il problema si pone non tanto in relazione agli schemi di decreti ministeriali, rispetto ai quali potrà intervenire in sede di Conferenza il Ministro di volta in volta competente, quanto, piuttosto, con riguardo agli atti che vedono coinvolto il Consiglio dei ministri e in merito ai quali la mediazione da dispiegare si presenta più complessa; ovvero quando nell'*iter* procedimentale è prevista l'acquisizione di altri pareri (ad es. delle competenti commissioni parlamentari o del Consiglio di Stato) e, quindi, sarà possibile una decisione solo alla luce di tutte le risultanze dell'istruttoria.

Sarebbe auspicabile, in questo contesto, prevedere regole differenziate in base al tipo di atto su cui il parere è chiamato ad esprimersi, considerando, per esempio, che un disegno di legge o un decreto-legge appena adottato si prestano ad essere modificati in misura ben inferiore rispetto ad un atto normativo privo di forza di legge.

Tornando all'ipotesi del parere condizionato, si potrebbe stabilire che sia il Governo, nel corso della seduta, a esternare le valutazioni in merito alle condizioni poste dagli enti autonomistici, qualora ciò non sia già avvenuto in fase di istruttoria, di modo che Regioni e autonomie locali possano assumere ulteriori determinazioni utili alla emanazione di un atto finale congruo e da tutti accettato. Lo stesso Governo, qualora accolga favorevolmente le proposte formulate, potrebbe anche indicare attraverso quale provvedimento o atto debbano essere recepite.

Centrale è, come si diceva, il ruolo che gioca l'istruttoria tecnica nella prospettiva che vengano adottate decisioni univoche capaci di riflettere la posizione di tutte le entità coinvolte in modo completo e puntuale, rendendo il confronto tra Governo e sistema delle autonomie il più ampio e partecipato possibile.

A tal fine, regole legislative o sublegislative (ad es., un regolamento di organizzazione) dovrebbero saper razionalizzare l'attività tecnica relativa all'istruttoria degli atti, prevedendo, eventualmente, termini perentori in ordine all'espressione dei pareri, in particolare, sui decreti-legge.

Porre un limite temporale invalicabile alla conclusione dell'attività consultiva potrebbe rafforzare l'inserimento della Conferenza nei processi decisionali, tanto più nel caso di atti urgenti, come appunto i decreti-legge, riguardo ai quali il potere di condizionamento della Conferenza è, già di per sé, più affievolito rispetto alla diversa ipotesi dei disegni di legge ordinaria.

La regolazione dei termini appare, invero, cruciale. A regime vigente il termine, pari a venti giorni e di natura ordinatoria, salvo che per l'attuazione delle direttive, decorre dalla prima seduta utile nel corso della quale il punto da discutere sia stato inserito all'ordine del giorno.

Fra tutte, è proprio la fattispecie del parere sulle leggi di conversione dei decreti-legge che merita di essere attentamente ponderata alla luce dell'esperienza fin qui raccolta.

In proposito, sembra potersi affermare che l'equilibrio definito dal D.Lgs. n. 281 del 1997 mal si concilia con le modalità di utilizzo della decretazione d'urgenza sviluppatasi nella prassi, laddove il Governo tiene conto del parere delle Regioni in via eventuale e solo dopo la conversione del decreto-legge.

Per ovviare a un tale stato delle cose, sarebbe opportuno pensare a una procedura che consenta alla Conferenza di esprimersi sul decreto-legge con buon anticipo rispetto alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, così da poter utilizzare le indicazioni provenienti dalle Regioni e dalle altre autonomie territoriali in sede di conversione del decreto-legge.

Per quanto possano essere avvertite le esigenze di speditezza dell'azione, tuttavia, non sembra praticabile la strada di un avvio prematuro dell'istruttoria, almeno fino a quando non vi sia stata la ricezione ufficiale del testo. L'eventuale abbreviazione dei termini, associata ad una immediata apertura dell'istruttoria non appena il Consiglio dei ministri abbia approvato o emanato il decreto, potrebbero essere, allora, le misure acceleratorie più ragionevoli.

Non va, peraltro, sottaciuto che, per quanto la trasmissione del decreto-legge possa essere tempestiva, la dialettica fra la componente tecnica e la componente politica delle amministrazioni centrali competenti a fornire riscontro alle osservazioni o richieste di modifica e integrazione formulate dalle autonomie, non sempre gioca a favore di un sollecito raccordo funzionale all'espressione della volontà definitiva da parte dell'ente interessato.

Più in generale, potrebbe essere opportuno effettuare una scelta precisa circa l'oggetto del parere, non essendo indifferente che questo coincida con il disegno di legge di conversione, intervenendo quindi la Conferenza nel corso di un *iter* parlamentare come accade oggi (cfr. art. 2, comma 5, lett. a, D.Lgs. n. 281 del 1997) o, piuttosto, con un atto del Governo qual è il decreto-legge in quanto tale.

Un altro profilo degno di nota riguarda l'ipotesi, allo stato disciplinata dall'art. 2, comma 6, D.Lgs. n. 281 del 1997, in cui il parere concerna provvedimenti già adottati in via definitiva, per cui la Conferenza Stato-Regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

A tale riguardo, potrebbe non essere inutile rafforzare la cogenza della disposizione in parola, accentuandone i tratti di doverosità a carico sia della stessa Conferenza, che richieda in ogni caso la valutazione, sia dello stesso Governo, che a tale valutazione proceda sempre, sulla falsariga di quanto previsto dal precedente comma 5¹²¹ e in modo da tenere distinto l'ambito applicativo del suddetto comma 6 rispetto all'art. 6 dello stesso decreto n. 281 concernente, invece, le c.d. informative¹²².

121 Quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente e il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge; b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

122 L'art. 6, rubricato "Scambio di dati e informazione" così dispone: «1. La Conferenza Stato-Regioni favorisce l'interscambio di dati ed informazioni sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano. 2. La Conferenza Stato-Regioni approva protocolli di intesa tra Governo, Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della costituzione di

Come si è già visto, nel corso degli anni si è andato affermando un ruolo delle Conferenze, non più relegato alla mera consulenza resa dalle autonomie territoriali all'attività delle Amministrazioni centrali che ne sono destinatarie. Il riferimento è alle intese e agli accordi.

L'intesa, espressione più pregnante della funzione di concertazione, verte su un atto di iniziativa del Governo ed esige che l'istruttoria degli atti da esaminare si svolga con modalità che favoriscano una conduzione adeguata delle trattative e, ove occorra, la loro reiterazione al fine di superare possibili divergenze.

Potrebbe essere utile anche riflettere sulla opportunità di accorpate le due tipologie di intese, forti e deboli, riunificando in uno stesso provvedimento normativo le disposizioni che rispettivamente le riguardano.

Inoltre, andrebbe valutato se, e in che misura, allineare la disciplina delle intese forti, assimilabili ad accordi con oggetto predefinito e contenenti una proposta del Governo, a quella degli accordi veri e propri, attualmente regolati dall'art. 4. D.Lgs. n. 281 del 1997, e che, diversamente dalle prime, presentano un carattere volontaristico e vedono le parti disposti in una posizione negoziale e, quindi, più autenticamente paritaria.

In ogni caso, gli accordi *ex art. 4*, in quanto non obbligatori, si differenziano dalle varianti dello stesso *genus*, la cui obbligatorietà condiziona la conclusione dei procedimenti in cui sono previsti (accordi endoprocedimentali) o si giustifica con l'esigenza di attuazione normativa (accordi-fonte). Vanno considerati a parte, infine, gli accordi, come il patto per la Salute, che implicano lo svolgimento, da parte delle Regioni, di ulteriore attività di natura anche legislativa (accordi politici) e che, a loro volta, sono in larga misura assimilabili alle intese forti.

Garantire maggiormente le Regioni, assottigliando specularmente la *leadership* dell'esecutivo statale, potrebbe anche significare un più massiccio ricorso alle intese forti, e quindi vincolanti, dando vita a una fusione sempre obbligata di volontà nelle questioni di interesse regionale per realizzare, in tal modo, una vera e propria inversione del *trend* svalutativo delle intese in senso forte di cui si è dato conto nelle pagine precedenti. Una soluzione del genere avrebbe, tuttavia, nella rigidità dei suoi effetti la principale controindicazione.

Un altro livello di riflessione potrebbe attingere anche le norme procedurali che regolano la modalità di formazione delle decisioni, con particolare riferimento alla disciplina dei *quorum*¹²³: generalizzando per tutte le tipologie di Conferenze la regola della decisione assunta all'unanimità, equivalente al modello dell'intesa con la singola Regione, potrebbe stabilizzarsi un assetto più rispondente al caso dell'esercizio di funzioni amministrative volte all'attuazione di normative che investono gli interessi dei territori, che si tratti di

banche dati sulle rispettive attività, accessibili sia dallo Stato che dalle Regioni e dalle province autonome. Le norme tecniche ed i criteri di sicurezza per l'accesso ai dati ed alle informazioni sono stabiliti di intesa con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. 3. I protocolli di intesa di cui al comma 2 prevedono, altresì, le modalità con le quali le Regioni e le province autonome si avvalgono della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di trasporto e di interoperabilità messi a disposizione dai gestori, alle condizioni contrattuali previste ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

¹²³ Ritene necessario definirle con precisione, E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, 549.

organizzazione di servizi sociali, di allocazione di fondi pubblici, di realizzazione di infrastrutture, ecc...

Potrebbe essere, inoltre, opportuno riconoscere poteri d'impulso (convocazione, definizione dell'ordine del giorno, ecc...) anche ai rappresentanti delle autonomie territoriali¹²⁴.

A monte, va sciolto l'interrogativo se una riforma della legislazione vigente sia davvero necessaria.

Il quesito sorge per almeno due ragioni, la prima delle quali porta a riflettere sul carattere lungo della normazione vigente in materia, che finora ha resistito a tutte le ipotesi di riforma, magari non sostenute con la dovuta volontà e convinzione.

Non è da escludersi, allora, che quella che spesso viene considerata una debolezza – l'aver alle spalle quasi tre decenni di vita – possa rivelarsi un punto di forza del decreto 281. Non sempre, infatti, le modifiche a livello legislativo sono migliorative o, comunque, realmente necessarie. Restando all'esempio delle intese va ricordato che, ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.Lgs. n. 281 del 1997, quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata.

A questa disposizione si è ritenuto di affiancare la prassi dell'atto di mancata intesa: una innovazione della cui effettiva utilità si può però discutere, tenuto conto che, in passato, il verbale attestante il mancato raggiungimento dell'intesa costituiva già una espressione inequivocabile delle posizioni assunte, senza che vi fosse particolare bisogno di formalizzare specifici atti di mancata intesa.

Altre modifiche potrebbero essere, invece, più di forma che di sostanza: esplicitare che la normativa sulle Conferenze costituisce attuazione del principio di leale cooperazione potrebbe sì elevarla al rango di parametro di legittimità costituzionale ma, forse, senza apportare grandi stravolgimenti ad un sistema in cui la Corte fa costantemente ricorso alla leale collaborazione per rafforzare l'efficacia degli strumenti decisori di tipo concertativo in seno alle Conferenze.

Sarebbe, inoltre, opportuno definire con più nettezza i poteri del Governo di fronte alla formulazione, da parte della componente autonomistica, di specifiche proposte di modifica all'atto, prevedendo una delle due seguenti alternative: dichiarazione di non accoglimento della proposta, da cui discenderà il parere negativo della Conferenza (salvo rinuncia delle autonomie alle loro richieste), oppure impegno esplicito a recepire la modifica, assunto in via definitiva dal Governo stesso in seduta, laddove compatibile con la natura dell'atto (ad es., un decreto ministeriale rientrante, in quanto tale, nella disponibilità del Governo, si presta di più rispetto ad un atto normativo che si trovi all'esame del Parlamento).

124 Rileva, in proposito, la scelta effettuata dalla L. n. 131 del 2003, cit., di rimettere al solo Governo nazionale la facoltà di promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata (art. 8, comma 6).

Qualche battuta è il caso di dedicare, infine, all'attività deliberativa delle Conferenze: quell'attività, cioè, in cui si condensa la comune volontà di Governo e Regioni volta all'adozione di un atto a rilevanza esterna, nei casi previsti dalla legge¹²⁵.

Lo schema della delibera si ispira a un principio di codeterminazione paritaria, soprattutto quando richiede l'assenso di tutti i membri dell'organo; per sua natura atto flessibile e a fattispecie aperta, si presterebbe ad accogliere svariati atti delle Conferenze, anche quelli finora non formalizzati, dotandoli di regole comuni e tali da fare della Conferenza stessa un centro di imputazione diretta di competenze con efficacia esterna.

Peraltro, le deliberazioni, seppur non molto ricorrenti nella pratica, rappresentano l'unica fattispecie in cui è prevista una votazione in seno alla Conferenza. In tutti gli altri casi le parti non esprimono un voto: se le Regioni portano una posizione comune la si acquisisce altrimenti si acquisiscono quelle delle varie Regioni. La *ratio* dell'intesa postula l'assenso tanto del Governo quanto di tutte le Regioni presenti in seduta, di talché se anche una sola di essa dissente l'intesa non si perfeziona e si innesca il meccanismo della mancata intesa. Una regola analoga vale, naturalmente, per gli accordi che ricalcano il modello di cui all'art. 15, L. 241 del 1990 e s.m.i.

In conclusione, punto fermo è che il sistema delle Conferenze garantisce una funzione insostituibile di negoziazione politica tra interessi nazionali e interessi territoriali. Da questa premessa incontrovertibile può continuarsi a ragionare della introduzione di modifiche migliorative agli strumenti di raccordo già in uso, con l'obiettivo di accrescerne la capacità rappresentativa e l'efficacia del potere decisionale, anche nell'ottica di una rafforzata cooperazione con il potere legislativo.

125 La Conferenza Stato-Regioni, per es., delibera gli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale (art. 1, comma 28, L. 23 dicembre 1996 n. 662); delibera, ancora, sulla ripartizione delle risorse tra le Regioni e le Province autonome (art. 2, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 281 del 1997), sui provvedimenti attribuiti dalla legge (art. 2, comma 1, lett. g), nonché sulle nomine di responsabili di enti ed organismi (art. 2, comma 1, lett. i).