

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 18/07/2016

AUTORE: Alessandro Candido*

LA LEALE COLLABORAZIONE TRA INTESE DEBOLI E FORTI: UNA CONTRAPPOSIZIONE SBIADITA**

1. Con sentenza n. 1 del 2016, depositata lo scorso 14 gennaio, il giudice delle leggi ha rigettato le censure di legittimità costituzionale mosse nei confronti dell'art. 31 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133¹, norma contenente misure finalizzate alla riqualificazione degli esercizi alberghieri che: a) definisce i *condhotel* come «gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina [...]»; b) demanda la definizione delle condizioni di esercizio dei *condhotel* a un d.p.c.m., da adottare su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e previa intesa con la Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281; c) prevede che il medesimo decreto - nel caso di interventi da realizzarsi sugli esercizi alberghieri già esistenti - definisca altresì i criteri e le modalità di rimozione del vincolo di destinazione alberghiera²; d) impone alle Regioni e alle Province autonome di adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal richiamato d.p.c.m. entro un anno dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Attraverso argomentazioni in buona parte coincidenti, le Province autonome di Trento e Bolzano hanno ritenuto la predetta norma lesiva di svariate attribuzioni, con particolare riferimento alle proprie competenze — concorrenti e residuali — in materia di: “urbanistica e

* Professore a contratto di legislazione dei beni culturali nell'Università di Firenze; assegnista e dottore di ricerca in diritto pubblico nell'Università Cattolica; alessandro.candido@unicatt.it

** In corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2016.

¹ Si tratta del decreto legge c.d. “sblocca Italia”, convertito con modificazioni in l. 11 novembre 2014, n. 164.

² Sul vincolo alberghiero, cfr. C. ALVISI, *Il diritto privato del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Torino 2007, 64 ss.; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, Torino 2009, 53-55.

piani regolatori”, “turismo e industria alberghiera”, “commercio”, “esercizi pubblici”³. In subordine, le ricorrenti in via principale hanno denunciato l’illegittimità dell’impugnato art. 31 per violazione del principio di leale collaborazione, dato che il richiamo all’art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997 consentirebbe di prescindere dall’intesa nel caso di motivata urgenza, ovvero quando la stessa non sia stata raggiunta⁴. In altri termini, le Province autonome hanno lamentato l’eccessiva debolezza del predetto strumento cooperativo.

La decisione presenta diversi aspetti di interesse: da un lato, in linea generale, perché si occupa di una figura giuridica da poco tempo “importata” dagli Stati Uniti — il *condhotel* — che tuttavia non è oggetto di specifica disciplina da parte del legislatore italiano; dall’altro (e soprattutto), poiché il giudice delle leggi è tornato a occuparsi della differenza tra intese deboli e intese forti, superando — a parere di chi scrive — definitivamente siffatta distinzione. Quest’ultimo assunto consente altresì, *de iure condendo*, di riflettere sul canone della leale collaborazione e sul sistema delle Conferenze alla luce del progetto di riforma costituzionale recentemente approvato in seconda deliberazione da entrambe le Camere.

2. La norma impugnata definisce i *condhotel* in modo non dissimile rispetto alle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere disciplinate dagli artt. 9 ss. del c.d. Codice del turismo (d.lgs. 23 maggio 2011, n. 9), caratterizzandoli per la presenza di camere destinate alla ricettività con la predisposizione, in forma integrata e complementare, di unità abitative a destinazione residenziale.

Giova segnalare che il contratto di *condhotel* è caratterizzato dalla compravendita di una stanza di albergo dotata di servizio autonomo di cucina, nonché dalla possibilità di fruire dei servizi alberghieri durante il soggiorno. In particolare, l’accordo contrattuale impegna il venditore o un terzo a rendere produttivo il bene immobile compravenduto; il vantaggio deriva dall’opportunità di evitare i costi legati all’acquisto e alla gestione della proprietà immobiliare di una seconda casa e, al contempo, dalla facoltà di godere in via esclusiva di una stanza che, quando non utilizzata, può essere proficuamente riassegnata in gestione alla struttura alberghiera.

A fronte delle predette argomentazioni, non v’è dubbio che la disciplina dei *condhotel* attenga alla materia — di competenza delle Regioni e delle Province autonome — “turismo e industria alberghiera”⁵ (mirando tale figura a diversificare l’offerta turistica), nonché alle materie “urbanistica” e “governo del territorio”⁶ (tenuto conto che il *condhotel* incide sulla destinazione urbanistica degli immobili). Tuttavia, come si evince dalla stessa denominazione di tale figura giuridica, viene altresì in rilievo la necessità di disciplinare una serie di aspetti con-

³ Per un censimento delle materie spettanti alle autonomie speciali, si rinvia a I. RUGGIU, *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell’art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni* 2011, 775 ss.

⁴ Per un commento dell’art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna 2006, 127-135.

⁶ Su tale competenza, cfr. recentemente M. MENGOZZI, *Governo del territorio*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale* cit., 197 ss.

trattuali e condominiali che, inevitabilmente, ricadono nella competenza esclusiva statale in tema di “ordinamento civile”⁷.

Sebbene ancora oggi quest’ultimo ambito competenziale non abbia trovato una sua precisa definizione per via dei suoi confini molto labili⁸ (ad esempio, ci si chiede se l’ordinamento civile comprenda qualcosa in più o in meno del tradizionale diritto privato), dall’altro la giurisprudenza costituzionale sostiene da tempo che «l’ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione»⁹.

Nel caso di specie il giudice delle leggi ha richiamato i canonici meccanismi di flessibilità/accentramento elaborati dopo la riforma costituzionale del 2001 per risolvere i casi — come quello di specie — in cui concorrano nella materia una pluralità di competenze (turismo, urbanistica e ordinamento civile), senza che vi sia tuttavia la possibilità di applicare il principio di prevalenza¹⁰. Invero, siffatto criterio incontra un limite evidente nelle ipotesi in cui venga a configurarsi una fattispecie di «concorrenza di competenze»¹¹, cioè quando non possa decretarsi la prevalenza di una competenza sull’altra¹².

Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che «nel caso in cui una normativa si trovi all’incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l’ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie»¹³.

⁷ Si rinvia a E. MINNELI, *Il turismo tra diritto pubblico e diritto privato*, in E. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo, diritto e diritti*, Milano 2010, spec. 473 ss.

⁸ Una ricostruzione interessante dell’ambito competenziale in oggetto è operata da A.M. BENEDETTI, *Il “diritto privato delle Regioni” nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studium Iuris* 2011, 253 ss. Cfr. anche: E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; L. DEGRASSI, *Contributo alla definizione della materia «turismo». Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano 2010, 87 ss.

⁹ Corte cost., sent. n. 352 del 2001, n. 6.2, *Cons. in dir.* Tale principio era già stato affermato dal giudice delle leggi prima della riforma del Titolo V: si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a Corte cost., sentt. nn. 441 del 1994, 408 e 462 del 1995, 307 del 1996, 82 e 326 del 1998.

¹⁰ Com’è noto, tale criterio è «applicabile soltanto quando risulti evidente l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a una materia piuttosto che ad un’altra» (Corte cost., sent. n. 165 del 2007, n. 4.4, *Cons. in dir.*, con nota di C. PADULA, *Principio di corrispondenza chiesto-pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Giur. cost.* 2007, 875 ss.).

¹¹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 50 del 2005, n. 5, *Cons. in dir.*

¹² Sul criterio in esame, *ex plurimis*, cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 2009, 1185 ss. Sia inoltre consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, 185-187.

Secondo il giudice delle leggi, nel caso di specie la norma impugnata «attua il principio di leale collaborazione»¹⁴, poiché subordina l'adozione del d.p.c.m. chiamato a definire le condizioni di esercizio del *condhotel* alla previa intesa con le Regioni e le Province autonome, da raggiungersi in sede di Conferenza Unificata.

3. Ciò premesso, la parte della pronuncia certamente più interessante è proprio quella nella quale si ragiona delle modalità attraverso le quali lo Stato ha inteso attuare il principio di leale collaborazione: vale a dire, mediante il coinvolgimento della Conferenza Unificata, che già in altre occasioni la Corte costituzionale ha identificato non solo quale istituto utile alla semplificazione procedimentale, ma altresì quale la sede più idonea a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle esigenze delle autonomie¹⁵. Volendo utilizzare le parole del giudice delle leggi, gli accordi raggiunti in sede di Conferenza dovrebbero rappresentare la «la via della concretizzazione del parametro della leale collaborazione»¹⁶.

Senza alcun dubbio (quantomeno in attesa di conoscere gli esiti della riforma costituzionale in atto), il ruolo più importante nella prospettiva del regionalismo cooperativo è oggi svolto dal sistema delle Conferenze¹⁷ (vale a dire, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e la Conferenza Unificata), sebbene non si possa al contempo negare che anche tali strumenti incontrino dei limiti evidenti¹⁸.

In primo luogo, va osservato che l'intesa¹⁹ che scaturisce dalla Conferenza è un atto — di regola — infraprocedimentale che non può mai essere qualificato come una «vera e propria fonte normativa»²⁰.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 1 del 2016, n. 7.2, *Cons. in dir.*

¹⁵ Ad es. cfr. Corte cost., sentt. nn. 408 del 1998, 163 e 297 del 2012, 88 del 2014.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 31 del 2006, n. 4.2, *Cons. in dir.*, con commento di C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni* 2006, 810 ss. Sulle modalità di attuazione del canone della leale collaborazione, con particolare riguardo alla legittimità dell'atto adottato senza il necessario coinvolgimento della Conferenza Unificata, cfr. A. DANESI, *La corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di corte cost., sent. n. 33/2011)*, in *Giur. it.* 2011, 1509 ss.

¹⁷ Il c.d. sistema delle Conferenze è stato compiutamente disciplinato dal d.lgs. n. 281 del 1997, nonostante già nel 1983 un d.p.c.m. (cui avrebbe fatto seguito l'art. 12 della l. n. 400 del 1988) avesse istituito la Conferenza permanente Stato-Regioni. Quest'ultima è composta da tutti i Presidenti delle Regioni (e delle Province autonome), è presieduta dal Presidente del Consiglio e vi fanno parte i ministri di volta in volta interessati. La Conferenza Unificata, invece, è stata introdotta nel 1997, riunisce i membri delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città ed è presieduta sempre dal Presidente del Consiglio. Per una trattazione sistematica al riguardo, si rinvia alla già menzionata opera di G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni* cit. Cfr. anche R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, Milano 2006, 1229 ss.; ID., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni* 2006, 233 ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Ist. fed.* 1998, 11 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni* 2011, 129 ss.

¹⁸ Sui limiti delle Conferenze e sull'opportunità di istituire una Camera territoriale, cfr. F. MERLONI, *Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all'autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti? Note italiane alla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in *Ist. fed.* 2011, spec. 86 ss.

¹⁹ Sul ruolo dell'intesa, si rinvia ad A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni* 1995, 837 ss.

²⁰ Così ha affermato la Corte costituzionale con la richiamata sent. n. 270 del 2005, n. 19, *Cons. in dir.*

Il problema tuttavia maggiore consiste nel modo in cui tale modalità di raccordo si atteggi rispetto al canone della leale collaborazione, in particolar modo in quei casi in cui l'accordo non venga raggiunto: secondo alcuni, che fanno leva sul momento consensuale, la mancata intesa dovrebbe portare all'impossibilità di conclusione del procedimento (è la logica della c.d. intesa forte); secondo altri, invece, avendo l'intesa carattere meramente endo-procedimentale, il suo mancato raggiungimento non potrebbe in ogni caso pregiudicare la possibilità di adottare l'atto, ma a condizione che quest'ultimo sia adeguatamente motivato in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso e alle ragioni d'interesse nazionale che ne hanno determinato la sua adozione unilaterale (è la contrapposta logica della c.d. intesa debole)²¹.

Com'è noto (e come emerge dalla costante giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, invero inizialmente ondivaga²²), la logica che di fatto ha prevalso è la seconda, posto che l'esperienza delle Conferenze ha dimostrato che, nei casi in cui si prevede l'intesa, quest'ultima si caratterizza — di regola — per l'essere "debole", sebbene permanga la necessità di «procedure idonee ad alimentare reiterate trattative utili per il perfezionamento dell'accordo»²³.

In ogni caso, è evidente che l'amministrazione centrale si pone sempre «in una posizione privilegiata all'interno del collegio-Conferenza»²⁴. Invero, vale la pena ricordare che, secondo una parte della dottrina, questi organi di raccordo operano esclusivamente sulla base di meccanismi di natura informale, dato che vengono attivati soltanto nei casi in cui il Governo ritenga «di avere un interesse politico a contrattare con le Regioni piuttosto che ad alimentare un defaticante contenzioso giurisdizionale»²⁵. Senza poi dimenticare che gli accordi conclusi in sede di Conferenza non vincolano mai l'esercizio della funzione legislativa delle Camere²⁶, posto che il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non può «essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi»²⁷.

Nella fattispecie oggetto della sentenza che qui si annota, le Province autonome ricorrenti hanno lamentato l'eccessiva debolezza del proprio coinvolgimento, data la possibilità

²¹ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni* cit., 57. Cfr. anche A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Giur. cost.* 1991, 3908 ss.

²² In una prima (ma breve) fase la giurisprudenza costituzionale ha seguito la logica dell'intesa "forte", individuando un livello di codecisione paritaria tra Stato e regioni (cfr. sent. n. 383 del 2005) e intendendo il mancato raggiungimento dell'intesa quale ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (cfr. sent. n. 6 del 2004).

²³ Ad es., oltre alla decisione in commento, cfr. Corte cost., n. 39 del 2013, n. 4, *Cons. in dir.*

²⁴ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni* cit., 59. Accanto alle intese, l'attività del sistema delle Conferenze si esplica attraverso pareri (facoltativi o obbligatori), accordi (che hanno un carattere facoltativo), deliberazioni, designazioni, nonché attività di scambio di dati e informazioni.

²⁵ R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni 2007*, 396.

²⁶ Cfr. F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Rass. parl.* 2001, 671 ss.

²⁷ Corte cost., sent. n. 437 del 2001, n. 3, *Cons. in dir.* Detto principio è stato ribadito dal giudice delle leggi con sent. n. 401 del 2007.

per il Governo di prescindere dall'intesa con motivata deliberazione, nelle ipotesi di urgenza o di mancato accordo entro un certo lasso di tempo.

Secondo il giudice delle leggi, il principio di leale collaborazione impone «che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze»²⁸. In tal senso, se da un lato l'inerzia di una delle parti non può determinare un blocco procedimentale (e, dunque, può ragionevolmente essere superata con il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, ma soltanto attraverso una motivazione puntuale), dall'altro la leale collaborazione «non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia una mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo»²⁹. Se ciò dovesse accadere senza una specifica e concreta motivazione da parte dello Stato, allora le Regioni e le Province autonome potrebbero ragionevolmente dolersene avvalendosi del giudizio costituzionale.

Attraverso tali argomentazioni, la Corte, pur concludendo nel senso dell'infondatezza del ricorso, pare definitivamente superare la logica della contrapposizione tra intese deboli e forti. In particolare, una lettura costituzionalmente orientata del d.lgs. n. 281 del 1997 porterebbe a individuare una sola categoria di intesa, che — a prescindere dal suo esito positivo o negativo — costituisce espressione del principio di leale collaborazione; criterio che, al fine di rendere immune l'atto statale da censure di legittimità costituzionale, deve trovare una effettiva (e stringente) concretizzazione.

Ad esempio, con la recente sentenza n. 21 del 2016 il giudice delle leggi ha censurato l'art. 32, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (conv. con mod. in l. 11 novembre 2014, n. 164) proprio per violazione del principio di collaborazione, poiché la norma impugnata aveva demandato esclusivamente all'esecutivo il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort³⁰ come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni³¹.

Prendendo a prestito un istituto del diritto privato, si potrebbe allora fare riferimento a un generale dovere di buona fede delle parti nelle trattative³², la cui osservanza va valutata in modo rigoroso (a maggior ragione in presenza di un contraente forte, quale è lo Stato) e la cui violazione, nel caso di conflitto tra Stato e Regioni, deve essere sanzionata dal giudice delle leggi.

²⁸ Corte cost., sent. n. 1 del 2016 cit., n. 7.2, *Cons. in dir.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Si tratta di «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato» (art. 32, co. 1, d.l. n. 133 del 2014).

³¹ Allo stesso modo, con sent. n. 297 del 2012 la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5 del c.d. "decreto salva Italia" (d.l. n. 201 del 2011) nella parte in cui non aveva stabilito che il d.p.c.m. di revisione dell'ISEE fosse adottato previa intesa con la Conferenza Unificata. Sul punto, cfr. A. CANDIDO, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due pronunce discordanti*, in *Giur. cost.* 2012, spec. 4619-4620.

³² Com'è noto, secondo l'art. 1337 c.c., «[l]e parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede».

4. Com'è noto, le Camere hanno approvato in seconda lettura il testo del d.d.l. di riforma costituzionale recante «[d]isposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione»³³. Resta da superare l'ostacolo del referendum costituzionale che probabilmente si svolgerà nell'autunno 2016.

Senza poter entrare nel merito della novella (se non con riguardo a quei profili che in questa sede interessano), ciò che emerge dal progetto di riforma del Titolo V è l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e la previsione di due sole potestà normative: da un lato, vi sarebbe una competenza esclusiva statale ampliata attraverso l'aggiunta di un nutrito gruppo di materie (tra le quali, all'art. 117, comma 2, lett. s, «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo»); dall'altro, invece, le Regioni godrebbero di una potestà residuale nell'ambito di un elenco di settori tassativamente indicati (tra i quali la «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo»), oltre che con riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla potestà esclusiva statale.

Quest'ultima sarebbe una sorta di clausola di "residualità limitata", posto che la competenza regionale verrebbe compressa da un meccanismo di flessibilità (*rectius*, di supremazia) che lascerebbe allo Stato la possibilità di intervenire con legge «in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Tanto premesso, alla luce del novellato art. 117, una materia come il turismo finirebbe con il diventare un settore di competenza sostanzialmente concorrente tra Stato e Regioni (sebbene, come si diceva, il d.d.l. costituzionale approvato abroghi formalmente le competenze concorrenti).

Se da un lato il Titolo V della Costituzione — al di là della lettera — si muove in una evidente prospettiva di amministrativizzazione delle Regioni (con il rischio di un nuovo scollamento tra Costituzione scritta e Costituzione vigente), dall'altro invece con la riforma del Senato si vorrebbe creare un organo rappresentativo degli interessi delle autonomie (composto da 74 consiglieri regionali e 21 sindaci, oltre a 5 membri di nomina presidenziale)³⁴.

A fronte del nuovo ruolo assunto dal Senato (per quanto vi siano molti dubbi sull'effettiva utilità di una Camera alta così come concepita dal d.d.l. costituzionale in questione³⁵), dubbi permangono circa il destino delle Conferenze (e, al contempo, circa le future modalità di concretizzazione del principio di leale collaborazione), nonostante siffatti strumenti abbiano sinora costituito — pur con tutti i difetti sopra menzionati — l'unica sede di effettivo coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali³⁶. È invero inevitabile che, se la riforma costituzionale del bicameralismo differenziato entrerà in vigore, tale sistema dovrà es-

³³ Atti Senato n. 1429 del 2014.

³⁴ Per una critica alla composizione del Senato (con particolare riferimento alla violazione del principio del suffragio popolare diretto di cui all'art. 1 Cost.), cfr. A. PACE, *Commissione Affari costituzionali del Senato. Audizione del Prof. Alessandro Pace nel procedimento di revisione costituzionale (d.d.l. n. 1429-B)*, in *Oss. AIC* 2015, 4. Cfr. anche G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *Le Regioni* 2015, 851 ss.

³⁶ Cfr. Senato della Repubblica, *Il sistema delle Conferenze*, Dossier gennaio 2016, 7.

sere rivisto, dato che — almeno sulla carta — il Senato diventerà a tutti gli effetti la Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, con «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica»³⁷.

Occorrerà dunque stabilire se la funzione di raccordo politico-istituzionale dovrà essere affidata alla sola Camera alta (con l'eliminazione delle Conferenze) o se, invece, essa potrà più opportunamente essere sdoppiata attraverso un duplice canale di raccordo: da un lato il Senato sul versante legislativo, dall'altro il sistema delle Conferenze su quello esecutivo-amministrativo, di indirizzo politico e di programmazione.

Si ritiene infatti che, in virtù del marcato riaccostamento delle competenze legislative e dell'istituzione di una Camera (almeno formalmente) delle autonomie, sarebbe stato forse opportuno cogliere l'opportunità della novella per costituzionalizzare il sistema delle Conferenze³⁸, magari riducendolo a una sola sede di raccordo istituzionale³⁹ composta da soggetti che siano espressione degli esecutivi regionali⁴⁰.

La Conferenza è del resto un organo indispensabile per l'attuazione del più volte menzionato principio cooperativo, essendo il «luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti»⁴¹. Invero, costituzionalizzare «i due momenti e i due organi di riferimento (Senato e Conferenze) potrebbe contribuire a ridare dignità e visibilità alla seconda, con vantaggi non indifferenti per l'efficienza del sistema nel suo insieme»⁴².

Diversamente, nonostante la precisazione della Corte costituzionale, che con la sentenza annotata ha ulteriormente inteso precisare i contorni della leale collaborazione e ha reso evanescente il confine tra intese forti e intese deboli, sarà complicato creare la tanto auspicata (dalle Regioni) *partnership* tra Stato e autonomie. Quest'ultima non può infatti sussistere — a maggior ragione sulla base delle (eventuali) modifiche costituzionali prossime venture — in presenza di un soggetto (lo Stato) più uguale degli altri (le Regioni), che invece continuano a rimanere in una posizione di evidente minorità.

Come Massimo Luciani affermava già nel 1994, «nessuna cooperazione [...] può esservi quando si premia chi per primo decide»⁴³. Ma, forse, quest'ultimo è proprio uno degli obiettivi della riforma costituzionale, la cui compiuta realizzazione impone di ridurre al minimo l'area di operatività della leale collaborazione⁴⁴.

³⁷ V. il nuovo art. 55, comma 5, Cost. (così come risultante dalla modifica di cui all'art. 1 del d.d.l. cost.).

³⁸ Già in occasione della riforma del 2001 si era mostrato critico sulla mancata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, in *Quaderni del Centro di ricerca "Vittorio Bachelet"*, n. 20, Milano 2001, spec. 240.

³⁹ In questo senso, nella XVI legislatura il d.d.l. A.C. 4567 prevedeva la razionalizzazione del sistema delle Conferenze attraverso l'istituzione di una Conferenza permanente dei livelli di governo.

⁴⁰ V. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza* cit., 90.

⁴¹ Corte cost., n. 21 del 2016, n. 3.3, *Cons. in dir.*

⁴² V. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni 2015*, 304.

⁴³ V. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni 1994*, 1334.

⁴⁴ Secondo A. MORELLI (*Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, 23 marzo 2016, in *Oss. AIC 2016*, 7), l'introduzione del bicameralismo differenziato e

la cancellazione delle materie di potestà legislativa concorrente riducono sensibilmente gli spazi di operatività della leale collaborazione.