

Le intese Stato-Regioni tra volontà politica e decisione amministrativa*

FULVIO CORTESE**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 224 dell'8 ottobre 2019. Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0224s-19.html>.

Data della pubblicazione sul sito: 14 maggio 2020

Suggerimento di citazione

F. CORTESE, *Le intese Stato-Regioni tra volontà politica e decisione amministrativa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Trento. Indirizzo mail: fulvio.cortese@unitn.it.

1. La fattispecie affrontata dalla Corte costituzionale nel conflitto di attribuzioni deciso con la sentenza in commento consente di svolgere alcune annotazioni, sia di carattere puntuale, sia di prospettiva più generale. Ciò dipende dalla ragione che si tratta di una fattispecie che attraversa problemi, discipline e principi diversi, e che, al contempo, è nata e si è ulteriormente sviluppata anche al di là dell'orbita del giudice costituzionale.

Non si deve sottovalutare nemmeno la circostanza che il caso *de quo*, in fondo, rappresenta anche una vicenda *tipologicamente* ben nota, e per certi versi fonte di ricorrenti imbarazzi istituzionali, che ha dato periodicamente luogo a dibattiti e a proposte ricostruttive della più diversa natura, pur restando tuttora irrisolte le questioni, anche assai pratiche, che vi sono sottese.

Alla base, infatti, c'è una *vecchia storia*, capace di agitare sempre *tempeste perfette*, che si svolgono secondo un copione pressoché costante: un soggetto – talvolta privato, come nella presente ipotesi, talaltra pubblico, come in altre occasioni – si propone di realizzare un'attività che una specifica comunità territoriale considera particolarmente invasiva o, comunque, non corrispondente agli indirizzi politici dello sviluppo e della vita socio-economica locale; il regime normativo di tale attività è ibrido, essendo strutturalmente caratterizzato dalla pertinenza a diversi livelli di governo degli interessi attorno a cui ruota quella attività; si apre così un conflitto tra il promotore e la comunità che si percepisce aggredita, la quale, specie se titolare di funzioni concretamente capaci di incidere sulle procedure che possono condizionarne lo svolgimento, si frappone con determinazione all'attività proposta; e si finisce, così, al *braccio di ferro*, nel quale non solo gli animatori del conflitto percorrono ogni possibile via – amministrativa, giurisdizionale, politica – per affermare la prevalenza effettiva della propria posizione, ma sono anche gli interessi giuridici correlati alle rispettive posizioni a trovarsi improvvisamente oscillanti tra un criterio di valutazione potenzialmente razionalizzante e un criterio di decisione puramente volontaristico.

Naturalmente il copione ha variazioni significative, spesso essenziali. Questa volta l'intrico si colora di uno scontro molto articolato, che ha visto coinvolti la Regione Basilicata, un Comune, il Ministero dello Sviluppo Economico, il giudice amministrativo, in primo e in secondo grado, e per giunta a più riprese, nonché la Corte di cassazione. E questo scontro non è ancora finito.

2. Alla Corte costituzionale giunge solo una specifica fase del conflitto, quella che oppone la Regione al Consiglio di Stato: la prima, infatti, si duole che il secondo, pronunciandosi in via definitiva sull'illegittimità del diniego regionale dell'intesa *forte* prevista dalla vigente disciplina nazionale per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, avrebbe statuito in carenza assoluta di giurisdizione o, quanto meno, si sarebbe erroneamente spinto – quale organo dello Stato – a sindacare in modo del tutto improprio un atto di natura eminentemente

politica, invadendo dunque le prerogative costituzionali della Regione e violando il principio di leale collaborazione¹.

Secondo la Regione, in particolare, se l'intesa è forte, lo scioglimento della decisione, cui l'intesa medesima è necessariamente prodromica, non può che seguire, per quanto concerne lo Stato, la via di «serie e reiterate trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale»².

Per questa prospettiva, in nessun caso, dunque, lo Stato potrebbe superare l'eventuale dissenso regionale con un'immediata azione unilaterale; neanche se questa consistesse in una pronuncia del giudice amministrativo investito del sindacato di legittimità dell'atto di dissenso impugnato dal privato interessato. Un tale sindacato, segnatamente, sarebbe del tutto fuori campo, poiché esso finirebbe per incidere su ambiti di valutazione discrezionale riservati all'amministrazione regionale, in quanto espressivi di un indirizzo politico specifico, tradottosi anche in precise scelte di carattere socioeconomico.

Sempre secondo la Regione, del resto, l'atto regionale formato sulla base di queste considerazioni sarebbe solo un atto meramente endoprocedimentale, pertanto non direttamente impugnabile, e tale condizione non porrebbe il privato proponente in una situazione di denegata giustizia, perché resterebbe sempre aperta la via dell'impugnazione del provvedimento finale. Di più: anche ad ammettere un sindacato giurisdizionale, esso non potrebbe mai spingersi, come ha fatto viceversa il Consiglio di Stato, ad affermare il carattere meramente aprioristico, non sufficientemente istruito o motivato, dell'atto di dissenso regionale, poiché esso si sarebbe basato proprio sulla ricognizione puntuale della conforme volontà oppositiva delle comunità territoriali direttamente interessate (ossia del Comune sul cui territorio si sarebbe dovuta realizzare l'attività contestata, ma anche della Conferenza delle autonomie locali e del Consiglio regionale)³.

2.1. All'esito di un giudizio in cui è stato (correttamente) ammesso l'intervento *ad opponendum* del privato interessato⁴, la Corte ha rigettato il ricorso promosso dalla

¹ V. Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471, che conferma Tar Basilicata, 26 maggio 2017, n. 387.

² Cfr. punto 2.1 del *Ritenuto in fatto*, che nella pronuncia qui annotata riassume in questo modo lo specifico passaggio delle tesi della Regione ricorrente.

³ Cfr. punto 2.2 del *Ritenuto in fatto*.

⁴ V. al punto 3.1 del *Considerato in diritto*: «sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può escludersi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui

Regione Basilicata, dichiarandolo inammissibile – e comunque infondato – per un ordine di concorrenti ragioni⁵:

a) risulta erronea la materiale qualificazione degli atti di diniego dell'intesa in questione alla stregua di atti politici, come se appartenessero alla categoria – sempre suscettibile di interpretazione restrittiva – degli atti esclusi dal sindacato del giudice amministrativo *ex art. 7 c.p.a.*;

b) gli atti di diniego di un'intesa – che nella specie si collocano all'interno di un vero e proprio procedimento amministrativo, legislativamente regolato – non possono mai essere espressione di una presupposta volontà generale di diniego o di mero rifiuto, configurando essi stessi, in ipotesi, una violazione del principio di leale collaborazione;

c) tali atti, quindi, possono essere impugnati dinanzi al giudice amministrativo se lesivi di situazioni giuridiche soggettive, visto che la loro attinenza complessiva all'esercizio di prerogative costituzionalmente tutelate non contribuisce di per sé ad attribuire alla potenziale controversia il «tono costituzionale» che essa deve avere per stimolare un conflitto di attribuzione ed esservi, così, assorbita;

d) seguire quest'ultima via, in definitiva, si risolve di fatto nella proposizione di un mezzo di gravame del tutto indebito nei confronti della sentenza del Consiglio di Stato, che semmai, come di fatto è pure accaduto, è ricorribile dinanzi alla Corte di cassazione (per motivi attinenti alla giurisdizione, *ex art. 111*, ultimo comma), anche per poter far valere, nella sede eventualmente opportuna, i medesimi vizi sollevati di fronte alla Corte costituzionale.

3. La soluzione seguita dalla Corte appare condivisibile, per l'esito *in senso stretto* della decisione, in primo luogo, ma anche per il modo con cui *alcune* argomentazioni spese nella motivazione si correlano agli spunti che emergono da altri segmenti contenziosi della vicenda oggetto del giudizio.

Allo stesso tempo, però, si possono esprimere alcuni dubbi di cornice, o di contorno, e di *policy*, almeno ponendo attenzione ai significati sistemici che la sentenza stessa può spiegare, anche, ma non solo, nel quadro della *vecchia storia* illustrata in premessa.

3.1. È condivisibile, anzitutto, l'esclusione della natura *esclusivamente e tecnicamente* politica dell'intesa di cui alla fattispecie esaminata in concreto. Lo è, specialmente, alla luce delle peculiarità del caso.

Bene ha evidenziato, la Corte, che si tratta di un atto inserito nella serie complessiva di atti che preparano un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti;

—

pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso». Si tratta di un indirizzo interpretativo consolidato nella giurisprudenza della Corte.

⁵ V. ai punti 5.2 e 5.3 del *Considerato in diritto*.

di un atto, peraltro, la cui adozione è regolata dalla legge, sia statale, sia regionale, concernente l'autorizzazione di una certa attività, e che, quindi, può essere sindacato nella sua conformità al predetto parametro normativo, risultando altresì soggetto al fondamentale e generale dovere di motivazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi.

Se così non fosse, spiega la Corte, si darebbe al diniego di intesa un «carattere generale», ma ciò «si pone in contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che esige il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, nonché l'enunciazione dei motivi di un eventuale diniego, il quale non può risolversi in un mero rifiuto»⁶.

Dall'analisi del ragionamento che la Corte compie, si comprende perfettamente come il giudice costituzionale operi, anche questa volta, nella prospettiva del principio del giusto procedimento, già ribadito in altre recenti pronunce⁷ e indirettamente raffigurato, in quest'ultima sentenza, come dispositivo idoneo a provocare il rovesciamento concreto della qualificazione effettiva di una specifica attribuzione costituzionale, che da potestà ex se radicata nel riconoscimento originario di una possibilità di decisione puramente politica diventa potere amministrativo del tutto razionalizzato, perché inserito in una fattispecie procedurale destinata a produrre effetti, da verificarsi caso per caso in un'apposita istruttoria, nei confronti di un soggetto privato determinato.

D'altra parte, l'argomento contrario – pure sostenuto dalla Regione ricorrente – proverebbe troppo, perché trasformerebbe in atti politici una molteplicità

⁶ V. sempre al punto 5.2 del *Considerato in diritto*. Del punto la Corte stessa si era occupata in un precedente assai significativo (Corte cost., n. 117/2013, segnalata anche in questa *Rivista*, 2013, p. 1100), relativo proprio ad una norma contenuta in una legge della Regione Basilicata (art. 37, comma 1, della l.r. n. 16/2012, che, per l'appunto, così disponeva: «La Regione Basilicata nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall'entrata in vigore della presente norma *non rilascerà l'intesa*, prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi») (corsivi aggiunti). La Corte, in questo modo, sembra aderire sostanzialmente alla tesi che aveva seguito il Consiglio di Stato nella pronuncia contestata dalla Regione Basilicata, laddove si era affermato espressamente che «l'impugnata delibera di Giunta Regionale ha *reiterato* la previsione contenuta nell'art. 37, comma 1, L.R. Basilicata n. 16 del 2012, disposizione dichiarata illegittima con sentenza della Corte Costituzionale n. 117 del 201.» (v. punto 6.2 della motivazione della sentenza n. 5471/2018 cit.) (corsivo aggiunto).

⁷ Cfr. Corte cost., nn. 69/2018 (segnalata anche in questa *Rivista*, 2018, pp. 744 ss., con commenti di A. CARDONE e F. CORTESE) e 28/2019.

indistinta di atti senz'altro e indubbiamente amministrativi: il fatto che siano tutti contemporaneamente, e naturalmente, riconducibili ad attribuzioni proprie di enti territoriali costituzionalmente legittimati non ne muta la natura.

Giova rilevare, poi, che, a rigore, più che di un atto endoprocedimentale in senso proprio, il diniego regionale dell'intesa di cui si è occupata la Corte è l'atto finale, dunque il provvedimento, di un procedimento, che è, a sua volta, sub-procedimento di una catena procedurale che termina in una determinazione statale. È naturale, pertanto, che esso sia impugnabile, specie se esso può predeterminare o condizionare in tutto o in parte il contenuto della decisione amministrativa conclusiva.

A voler essere più precisi, e a far tesoro delle acquisizioni dogmatiche che sono state sviluppate soprattutto nel contesto del diritto amministrativo europeo, ci si trova di fronte ad una sorta di procedimento composto: ad un genere di procedimento, cioè, che tanto ha impegnato anche la giurisprudenza della Corte di giustizia. Questa, non a caso, si era focalizzata, sin dall'inizio degli anni Novanta⁸, sul problema della non sindacabilità, da parte dello stesso giudice europeo, di atti rientranti nelle attribuzioni nazionali, ma pur produttivi di effetti sul piano delle valutazioni amministrative sovranazionali, e per questo immediatamente – e in quel caso, doverosamente – impugnabili dai privati che ne fossero pregiudicati dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

Ma occorre riconoscere, tuttavia, che ad essere davvero condivisibile è la sinergia tra questi argomenti – che sono più di merito che di rito⁹ – e l'argomento, per vero dirimente, sul tentativo della Regione ricorrente di utilizzare il conflitto di attribuzione come un improprio strumento di impugnazione delle sentenze del giudice amministrativo; argomento, questo, che giustifica la statuizione di inammissibilità del ricorso. Tanto più che la Corte si sofferma esplicitamente, nella

⁸ A decorrere dal celebre caso *Oleificio Borelli*: Corte giust., Sezione Quinta, 3 dicembre 1992, in causa C-97/91. V., sulla pronuncia, R. CARANTA, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, pp. 752 ss. Sui procedimenti composti la letteratura è assai ampia: cfr., per tutti, M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011 (4^a ed.), pp. 469 ss. Recentemente, sul caso giurisprudenziale qui richiamato, v. anche F. APERIO BELLA, *Procedimenti composti in materia di implementazione della politica agricola comune e garanzie procedurali: il caso Oleificio Borelli "riletto" alla luce delle model rules in materia di decisioni individuali*, in G. DELLA CANANEA, M. CONTICELLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, 2018, pp. 297 ss.

⁹ Ad essi, infatti, la Corte si riferisce per chiarire perché «[n]el merito il ricorso risulterebbe comunque non fondato»: v. punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

ricostruzione delle diverse posizioni delle parti, su due aspetti in proposito per nulla indifferenti, vale a dire: sulla circostanza che la Regione aveva già promosso anche un ricorso per cassazione, fondato sulle medesime doglianze; e sul fatto che, oltre a ciò, in esecuzione della sentenza amministrativa, il Governo aveva già assunto una determinazione finale, a sua volta oggetto di nuova impugnazione dinanzi al giudice amministrativo da parte del privato interessato¹⁰.

A fronte di questi elementi di fatto è inutile dire che, sul piano pratico, una diversa decisione, da parte della Corte, avrebbe avuto delle ricadute virtualmente molto complesse da districare. Viceversa, è stata la prevenzione costituita dal giudizio di inammissibilità sul conflitto di attribuzione – spinto a considerazioni, come si è visto, anche di sostanza – a indirizzare e a sciogliere anche il giudizio in Cassazione, sede nella quale le Sezioni Unite hanno addirittura utilizzato, richiamandole *expressis verbis*, le tesi già espresse dalla Corte costituzionale¹¹, con un'insolita ridondanza di un giudicato formalmente di rito su un giudizio che, pur essendo di legittimità, doveva rigorosamente entrare, come è entrato, nel merito della quaestio jurisdictionis¹².

3.2. Detto questo, è possibile avanzare anche qualche considerazione dubitativa, e innanzitutto con riguardo al modo con cui la Corte correda il suo discorso sugli atti politici, trattando, come si è detto, e sia pur implicitamente, del principio del giusto procedimento.

È un punto di vista, quest'ultimo, che, anche per l'espresso richiamo che la Corte vi opera¹³, dovrebbe contribuire a chiarire, e quasi ad integrare *ex post*, il senso della decisione, da molti criticata, assunta con la sentenza (n. 52/2016) concernente il diniego delle intese *ex art. 8 Cost.*: «Proprio la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, da quanto avviene per le intese *ex art. 8 Cost.*, di cui alla sentenza n. 52 del 2016) (...) rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l'obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate».

¹⁰ V. punto 4.2 del *Ritenuto in fatto*.

¹¹ Cfr. Cass. civ., SS.UU., 19 marzo 2020, n. 7456, specialmente ai punti 10.2 ss. della motivazione, in cui si riprendono ampi stralci della sentenza qui commentata.

¹² Per il tema generale e più ampio degli effetti delle pronunce della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni v. C. PADULA, *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, giudicato costituzionale e vincolo nei confronti dell'attività amministrativa e dei giudizi amministrativi e ordinari*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, pp. 95 ss.

¹³ V. al punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

Ora si capisce, almeno a quanto sembra, che sarebbe stata l'assenza – per così dire – di una legge procedimentalizzante ad aver motivato la differente decisione presa in quella sentenza. E dunque si capisce anche che il principio del giusto procedimento opererebbe in modo costituzionalmente vincolante solo allorché ve ne sia l'*affermazione presupposta*, e quindi solo allorché vi sia una fattispecie procedimentale, introdotta *ad hoc* per la materia di volta in volta rilevante o comunque desumibile per la chiara e generale applicabilità della legge n. 241/1990. Elementi, questi ultimi, che nel precedente citato, stando all'opinione della Corte, non sarebbero stati sussistenti.

Nel caso deciso con la sentenza qui commentata, invece, sarebbe la presenza di un'istanza privata puntuale già effettivamente regolata in un certo modo, per l'appunto procedimentalizzato, ad orientare l'applicabilità del principio del giusto procedimento e di tutte le sue declinazioni, anche sul piano della tutela giurisdizionale, ad atti che pure fondano la loro formale attribuzione su prerogative istituzionali di rango costituzionale. E si capisce anche – a monte – che, nel caso delle intese *ex art. 8 Cost.*, non vi sarebbe, forse, neanche un'istanza privata *tout court* qualificabile come suscettibile di una doverosa risposta, dato che essa sarebbe rivolta, più che da parte di un titolare di una situazione soggettiva specifica verso un pubblico potere, da un soggetto rappresentativo di un ordinamento (religioso) ad un soggetto rappresentativo di un altro ordinamento (religioso), al fine di ottenere una disciplina generale (normativa), non un provvedimento puntuale (e concreto).

AmMESSO che siano davvero queste le *precomprensioni* del giudice costituzionale, c'è da chiedersi se esse possano realmente reggere: nell'ordinamento italiano la mancanza di intesa può, per l'esercizio (proprio puntuale e concreto) di una libertà come quella religiosa, risultare del tutto decisiva, sia in termini di raffronto (discriminazione), tra credenti di diversa appartenenza, sia in termini assoluti (di fruizione effettiva), anche in considerazione degli obblighi internazionali a protezione di quella stessa libertà, come discendenti dalla Cedu *ex art. 117, comma 1, Cost. 3.3.* Ma c'è un altro profilo che richiede qualche osservazione critica, e che concerne il senso delle brevi notazioni introduttive di questi rilievi altrettanto brevi. Basti, sul punto, precisare quale sia stato il seguito della decisione della Corte.

Perché è vero, per un verso, e lo si è ricordato, che la Cassazione ha salvato la pronuncia del Consiglio di Stato, sancendo la correttezza di un approccio necessariamente razionalizzante al tema dei dinieghi politicamente motivati (o, meglio, sostanzialmente immotivati); ma è anche vero che il protrarsi di un conflitto che dura da più di dodici anni ha trasformato tutte le vittorie giurisdizionali incassate dal privato interessato in *vittorie di Pirro*, in quanto lo Stato, in sede di adozione del provvedimento finale, non solo ha negato l'autorizzazione tanto sperata (risultato che di per sé è pienamente disponibile), ma lo ha fatto con un atto che ha ripreso

il metodo (non chiaramente motivante...) del diniego regionale. Come è possibile che ciò sia accaduto?

La risposta sulla singola vicenda è semplice. È sufficiente considerare che il provvedimento finale è stato assunto, in concreto, il 12 dicembre 2018, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ad esito di una seduta cui ha partecipato (correttamente¹⁴) anche un rappresentante della Regione Basilicata. Subito dopo la seduta, l'Ansa ha rilasciato il seguente comunicato: «Per gli amici della Basilicata: abbiamo respinto l'autorizzazione per l'impianto di Masseria La Rocca' per la ricerca di idrocarburi. Lo ha detto il vicepremier e ministro del Lavoro e dello Sviluppo economico, Luigi Di Maio, in un video su Facebook, dopo il Consiglio dei ministri. L'assessore all'ambiente della Regione Basilicata, Francesco Pietranuono, ha spiegato che il Governo ha accolto un 'diniego' già espresso dalla Regione»¹⁵.

Un conflitto nato sin dal principio sotto l'insegna di un paralizzante braccio di ferro, destinato a infiammare le volontà politiche riconducibili ai diversi circuiti politico-rappresentativi locale, regionale e nazionale, è tornato, dopo l'apparente conferma della necessaria razionalizzazione amministrativa, a manifestare la sua vera natura e a dimostrare, per ciò solo, il perdurante e irriducibile carattere volontaristico e intrinsecamente gerarchico che si cela nel tenore altamente discrezionale di talune decisioni.

Tutto ciò, forse, non deve stupire. D'altra parte è il diritto vigente a individuare nella sede governativa più elevata il luogo della risoluzione, per certo prevalentemente politica, dei conflitti decisionali paralizzanti: la constatazione vale sia per il caso *de quo*¹⁶, sia, più in generale, per quanto dispone anche la legge n. 241/1990

¹⁴ V. *infra*, a nt. 16, laddove si riprende la base giuridica del provvedimento in questione.

¹⁵ Cfr. *online* al seguente indirizzo: https://www.ansa.it/basilicata/notizie/2018/12/12/masseria-la-rocca-no-a-permesso-ricerca_a1774c7e-0d33-4cbc-90ac-b54cc86f230c.html.

¹⁶ Cfr. quanto dispone, in particolare, l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239/2004: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52-quinquies del testo unico di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate lo stesso Ministero *rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri*, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in

in ordine all'ipotesi – di applicazione più generale, e da considerarsi, come tale, espressiva di un vero e proprio indirizzo di principio della legislazione statale – in cui quei conflitti emergano in conferenza di servizi¹⁷. È chiaro che un simile approccio risulta vieppiù irresistibile, essendo stato capace di superare anche i tentativi di neutralizzazione impressi al sistema amministrativo con l'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione¹⁸.

Se ciò è vero, allora, dovendosi prendere atto della dominanza di un determinato paradigma, verso il quale anche la Corte costituzionale talvolta oscilla¹⁹, ci si può chiedere se, anche nella sentenza in commento, quel paradigma potesse essere meglio esplicitato, o lasciato sullo sfondo, anziché contraddetto: in altri termini, se ci sono fattispecie che non possono che essere ricondotte, quale *extrema ratio*, al potere assorbente del Governo nazionale, perché impegnarsi in un'interpretazione che, oltre ad entrare nel merito di profili che la statuizione di inammissibilità non richiedeva (come si è anticipato), finisce per esporsi ad una esiziale frustrazione?

Piace pensare, a chiusura, che anche la Corte abbia immaginato che *esista ancora un giudice a Berlino* (nel caso, il Tar Lazio, realmente adito dal privato interessato) e che il suo potenziale sforzo di razionalizzazione può riemergere vittorioso anche in un prossimo futuro.

merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato articolo 52-quinquies del testo unico di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327» (corsivi aggiunti).

¹⁷ Cfr., in particolare, l'art. 14-quinquies della legge n. 241 cit., che prevede un procedimento di composizione progressiva dei possibili dissensi, con finale allocazione del ruolo di sintesi al Consiglio dei Ministri.

¹⁸ V. F. CORTESE, *Le amministrazioni e il paesaggio, tra discorso di verità e discorso di volontà*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n. 3/2016: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cortese.htm#6>.

¹⁹ Cfr. F. CORTESE, *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2017. Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Napoli, 2018, pp. 101 ss., in part. 117 ss.