



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

### Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Attualità e futuro del sistema delle Conferenze

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

*Published Version:*

Tubertini, C. (2021). Attualità e futuro del sistema delle Conferenze. *DIRITTO PUBBLICO*, 2(2), 667-693 [10.1438/101733].

*Availability:*

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/839877> since: 2024-08-02

*Published:*

DOI: <http://doi.org/10.1438/101733>

*Terms of use:*

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).  
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

## Attualità e futuro del sistema delle Conferenze

*Sommario:* 1. La centralità del sistema delle Conferenze, sede di necessario raccordo intergovernativo. - 2. L'impatto dell'emergenza pandemica sulle Conferenze e la riapertura del dibattito sulla loro riforma. - 3. Le alternative in campo. - 3.1. Le modifiche di ordine costituzionale. - 3.2. I possibili interventi sulla legislazione ordinaria: equilibrio, efficienza o anche riforme strutturali? - 3.3. Il potenziamento del raccordo orizzontale. - 4. Per concludere: l'impatto del PNNR sulle sedi di raccordo. Quali possibili riforme?.

### *1. La centralità del sistema delle Conferenze, sede di necessario raccordo intergovernativo*

Lo scopo del presente contributo è quello di svolgere qualche riflessione sulla situazione attuale e sull'evoluzione futura del sistema delle Conferenze, e, in particolare, sull'insieme delle regole da cui dipende il funzionamento dei tre distinti organismi - la Conferenza permanente Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata – ormai da tempo riconosciuti e disciplinati dalla legislazione ordinaria<sup>1</sup> e consacrati dalla giurisprudenza costituzionale come «il perno del confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in seno al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»<sup>2</sup>. Come hanno ampiamente rimarcato gli studi e le ricerche in materia, è evidente l'incremento quantitativo e qualitativo degli atti normativi, dei provvedimenti e dei temi strategici posti all'ordine del giorno delle Conferenze, segno altrettanto evidente del loro accresciuto ruolo istituzionale (con una netta prevalenza della Conferenza Stato-Regioni, anche rispetto alla Unificata). Esse hanno finito per colmare quella lacuna di sedi costituzionali, sia di

---

<sup>1</sup> La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983, con funzioni essenzialmente consultive ed informative, di seguito disciplinate dal legislatore con l'art. 12 della l. n. 400/1988; la Conferenza Stato-città è stata invece istituita con D.P.C.M. del 2 luglio 1996 come sede di coordinamento tra lo Stato e gli enti locali, con compiti di studio, informazione e confronto sulle questioni di diretto interesse degli enti locali, per garantire l'attuazione del principio di sussidiarietà. In quella sede era già stato prefigurato il raccordo con la Conferenza Stato-Regioni, poi concretizzato nel d.lgs. 281/1997 mediante la previsione della Conferenza Unificata (art. 8). Sin dal 1981, per converso, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome hanno dato spontaneamente vita ad una propria sede di coordinamento orizzontale (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, poi «Conferenza delle Regioni»), supportata da una apposita struttura tecnica, il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO). Nel 2005 la Conferenza delle Regioni si è dotata di un regolamento interno di funzionamento, Manca quindi una norma istitutiva della Conferenza delle Regioni, che tuttavia appare menzionata in numerose disposizioni normative che ad essa fanno riferimento.

<sup>2</sup> Corte Cost., sent. 31/2006; tra le numerose pronunce in tal senso Corte cost., sentt. 6/2004; 201 e 401/2007; 114/2009; 251/2016.

coordinamento legislativo che di coordinamento amministrativo<sup>3</sup>, unanimemente considerata il principale nodo problematico del nostro modello di *Repubblica delle autonomie*<sup>4</sup>. Altrettanto condivisibile è l'osservazione secondo la quale l'accrescimento della rilevanza delle Conferenze è in primo luogo imputabile alla Corte costituzionale ed alla sua scelta di individuare nel principio di leale collaborazione il rimedio all'indissolubile intreccio tra competenze (legislative ed amministrative) statali, regionali e locali caratterizzante il Titolo V. Il principale aspetto innovativo di questo orientamento giurisprudenziale non è tanto consistito nella creazione di nuovi modelli di cooperazione – posto che anche prima del 2001 la gamma delle possibili applicazioni del principio della leale collaborazione era assai ampia<sup>5</sup> – ma nella loro trasformazione da strumenti occasionali a momenti necessari delle procedure decisionali

---

<sup>3</sup> Sulla prassi delle Conferenze e sul ruolo da esse assunto cfr. A. Azzena, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, III, 1999, pp. 415 ss.; F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 339 ss.; I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *le Regioni*, 2003, 197 ss.; G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006; R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituz. federalismo*, 2006, pp. 13 ss.; O. Gaspari, A. Piraino (a c. di), *Il «gioco della cooperazione»*, Roma, Donzelli, 2007; R. Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in A. Barbera, T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, pp. 441 ss.; B. Caravita, *Le sedi della concertazione*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 10 ss.; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituz. federalismo*, 2010, pp. 93 ss.; G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *Collaborare per l'ambiente. Sistema delle Conferenze e Consigli delle Autonomie locali: casi di studio e questioni problematiche della cooperazione intergovernativa dopo la Riforma del Titolo V*, Roma, 2013, pp. 61 ss.; R. Caridà, *Il sistema delle Conferenze*, in C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 409 ss.; F. Cortese, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *le Regioni*, 2017, pp. 119 ss.; F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituz. Federalismo*, 2020, p. 69 ss.

<sup>4</sup> C. Buzzacchi, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, pp. 226 ss.; prima ancora A. Pioggia, L. Vandelli, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2007, e T. Groppi, A. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001.

<sup>5</sup> Sul principio di leale collaborazione e la sua evoluzione, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, nella sterminata letteratura si v. almeno S. Cassese, D. Serrani, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 398 ss.; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *le Regioni*, 1989, pp. 473 ss.; A. Anzon, *«Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1998, pp. 3511 ss.; R. Bin, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, pp. 3 ss.; M. Cammelli, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituz. federalismo*, 2001, pp. 1079 ss.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *le Regioni*, 2002, pp. 827 ss.; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *le Regioni*, 2004, pp. 578 ss.; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416 ss.; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 2005; S. Budelli, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006; G. Ferraiuolo, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006; C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007; S. Agosta, *La leale collaborazione fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, Franco Angeli, 2012; F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Jovene, 2018; A. Morelli, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 114 ss.

statali, nonché nell'aumento della loro intensità, sia pure con grado di cogenza assai diverso a seconda che il principio venga applicato all'esercizio della funzione legislativa (sul tema di registrano infatti, tuttora rilevanti oscillazioni)<sup>6</sup> o a quella regolamentare ed amministrativa. Del resto, che il principio di leale collaborazione sia suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, a seconda del *quantum* di incidenza sulle competenze regionali e locali della decisione da assumere, nella visione della Corte Costituzionale non rappresenta un limite, ma piuttosto un pregio, poiché «la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni»<sup>7</sup>.

Il riconoscimento unanime della centralità delle Conferenze per l'effettivo funzionamento delle relazioni interistituzionali nel nostro Paese non ha impedito, tuttavia, anche una progressiva presa di coscienza, sia da parte degli studiosi che degli attori politici, dei loro limiti<sup>8</sup> e delle loro difficoltà di funzionamento. Specie nella lunga stagione della cd. legislazione della crisi, il principio di leale collaborazione è stato messo a dura prova dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio e, prima ancora, dal richiamo al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica per giustificare l'imposizione alle autonomie di misure di razionalizzazione della spesa. E' in questo periodo, soprattutto, che si è parlato di «declino del principio di leale collaborazione»<sup>9</sup>, o di principio a «giustiziabilità dimidiata»<sup>10</sup>, osservando le oscillazioni giurisprudenziali nell'intensità della sua tutela.

Il vivace dibattito che è scaturito in ordine ai possibili rimedi non si è tradotto, tuttavia, in significativi interventi normativi. Se si esclude l'importante previsione dettata dall'art. 8, comma 6, della legge 131/2003, che ha generalizzato l'istituto delle intese in Conferenza per favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni (le cd. intese «forti»), nonché le disposizioni volte a regolare la partecipazione del sistema regionale, tramite le Conferenze, alla fase ascendente del diritto comunitario, dettate dapprima dalla medesima l. 131/2003 (art. 5), poi dalla l. 11/2005 ed infine dalla l. 234/2012<sup>11</sup>, l'organizzazione ed il funzionamento delle Conferenze è rimasta interamente regolata dal d.lgs. 281/1997, adottato in attuazione della delega contenuta nella l. 59/1997 e rimasto invariato anche dopo la revisione del Titolo V. I due disegni di legge di

---

<sup>6</sup> Il dibattito si è particolarmente acuito a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016, su cui si v. G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2016; J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, pp. 705 ss.; A. Poggi, G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, in *Federalismi.it*, 25/2016; R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017; S. Agosta, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*; E. Balboni, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione... e «l'intendenza seguirà»*; G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 119 ss., 122 ss., 125 ss.; A. Sandulli, *Le regioni nel procedimento legislativo statale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016*, in *Munus*, 2017, pp. 191 ss.

<sup>7</sup> Corte Cost., sent. 370/2003.

<sup>8</sup> P. Caretti, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?* in *le Regioni*, 2002, pp. 1169 ss.; R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.* 2002, 4187; per un bilancio dei primi dieci anni dall'entrata in vigore del Titolo V, I, Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *le Regioni*, 2011, pp. 529 ss.

<sup>9</sup> I; F. Benelli, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *le Regioni*, 2012, pp. 623 ss.

<sup>10</sup> Così C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021, p. 294.

<sup>11</sup> Sugli effetti di questa disciplina in merito all'attività delle Conferenze si v. Aa.Vv., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, In *Istituz. Federalismo*, num. spec. 2015, pp. 9 ss.

iniziativa governativa di riforma del predetto decreto, rispettivamente del 2006<sup>12</sup> e del 2011<sup>13</sup>, non hanno mai avviato l'iter parlamentare, nonostante l'ampia attività istruttoria che li aveva preceduti ed i numerosi spunti e proposte formulati in quelle occasioni non solo dalla dottrina, ma anche dalle stesse Regioni ed autonomie locali.

Neppure i tentativi di revisione costituzionale del 2006 e del 2016 hanno portato qualche conseguenza sul quadro normativo in materia, stante la loro bocciatura da parte degli elettori; eppure, il tema del ruolo delle Conferenze era stato ampiamente discusso durante il lungo esame parlamentare delle due proposte, e, in particolare, di quella sottoposta agli elettori nel 2016<sup>14</sup>. In quest'ultima occasione era stata svolta un'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>15</sup>, la quale aveva enucleato le principali questioni e le possibili opzioni, nella prospettiva – degna di essere sottolineata – del mantenimento, ed anzi dell'*indispensabilità del sistema delle Conferenze* anche in caso di approvazione del nuovo sistema di bicameralismo differenziato e di ingresso dei rappresentanti delle Regioni nel cd. Senato delle autonomie<sup>16</sup>.

Ciò che era emerso, in sostanza, era che, quantunque si fosse giunti alla riforma in senso federale del sistema parlamentare, e dunque all'accoglimento del modello di rappresentanza senatoriale delle Regioni, non sarebbe venuta meno l'esigenza di una sede concertativa tra esecutivi, proprio in considerazione del peso e dell'importanza acquisita dagli strumenti bilaterali – come le già ricordate intese – nonché della presenza, in tutti gli Stati composti, accanto alla Camera delle Regioni, di strumenti di dialogo tra governi statali e regionali, vere sedi di rappresentazione degli interessi territoriali<sup>17</sup>.

Anche dopo il definitivo abbandono dell'ultimo progetto di revisione costituzionale, le esortazioni a potenziare il sistema delle Conferenze non si sono certo fatte attendere. Sia pure con i consueti distinguo, la dottrina ha invocato la necessità di una riforma delle Conferenze per poggiare su di esse la definizione «delle linee strategiche della politica nazionale integrata – ma in modo forte – con gli interessi e le politiche dei territori»<sup>18</sup>, ivi comprese «le decisioni di indirizzo politico che toccano anche la formazione delle leggi»<sup>19</sup>. In tali posizioni si scorge la presa d'atto di una realtà incontrovertibile, ovvero la assoluta necessità di un raccordo tra i

---

<sup>12</sup> Il riferimento è al disegno di legge delega approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006 per l'istituzione di un'unica “Conferenza Stato-Istituzioni territoriali”, mai trasmesso alle Camere. Per osservazioni critiche su questo testo S. Mangiameli, *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. Federalismo*, 2007, pp. 124 ss.

<sup>13</sup> Disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della “Conferenza della Repubblica”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno del 2011, a seguito del parere positivo espresso dalla Conferenza Unificata il 25 maggio 2011. Anche questo disegno di legge non ha avuto seguito, pur essendo stato trasmesso al Parlamento, a causa della fine anticipata della legislatura.

<sup>14</sup> D.d.l. costituzionale A.S. 1429-D, approvato dalle Camere l'11 gennaio 2016, mai entrato in vigore a seguito dell'esito del referendum celebrato il 4 dicembre 2016.

<sup>15</sup> Si v. il documento conclusivo di tale Indagine del 13 ottobre 2016. Sui contenuti e gli esiti di questa indagine, G. D'Amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 142 ss.

<sup>16</sup> In questo senso anche R. Bin, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, 2015, p. 87; E. Catelani, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, ivi, p. 114.; L. Vandelli, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *le Regioni*, 2016, pp. 290 ss.; A. Morelli, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, ivi, 2016, p. 851.

<sup>17</sup> Così I. Ruggiu, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Istituz. Federalismo*, 2016, 485. Sulla necessità di garantire una adeguato ruolo complementare al sistema delle Conferenze, anche nella prospettiva di una valorizzazione delle Regioni come enti di amministrazione, E. Carloni, *Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e “nuovissimo” Titolo V*, ivi, p. 481.

<sup>18</sup> L. Violini, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *le Regioni*, 2016, p. 912.

<sup>19</sup> S. Bartole, *Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale*, in *le Regioni*, 2016, p. 789.

livelli territoriali di governo che permetta la riconduzione a coerenza di un assetto delle competenze fortemente frammentato e di difficile riforma dopo il netto rifiuto da parte degli elettori della revisione in senso accentratore proposta nel progetto di riforma costituzionale<sup>20</sup>.

## 2. *L'impatto dell'emergenza pandemica sulle Conferenze e la riapertura del dibattito sulla loro riforma*

Le vicende più recenti sono note. Tutto il sistema delle relazioni istituzionali è stato messo a dura prova nel periodo della pandemia, secondo una tendenza che ha accomunato tutti gli stati a tradizione federale o a regionalismo forte in periodo di emergenza. Proprio quest'ultima ha richiesto infatti la conciliazione di due opposte esigenze, la tempestività la compartecipazione ai processi decisionali di tutti i livelli coinvolti.

Alla prima esigenza – quella della tempestività – ha risposto, specie nel primo periodo dell'emergenza, una verticalizzazione delle relazioni tra Governo e Regioni. Da un lato, vi è stata quella straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il meccanismo dei d.p.c.m. che tanti dubbi di costituzionalità ha sollevato in dottrina<sup>21</sup>; dall'altro, la speculare valorizzazione del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni non più solo come portavoce, ma come autorità di rappresentanza dell'intero sistema regionale<sup>22</sup>. In parallelo, si è assistito anche al rafforzamento dei poteri dei singoli Presidenti di Regione, quali organi titolari poteri monocratici, come quello di ordinanza, anche sovraordinati rispetto a quelli delle rispettive assemblee legislative<sup>23</sup>.

Alla seconda esigenza – quella della condivisione – è da attribuire l'istituzione di ulteriori sedi di confronto Stato-Regioni, a partire dalla Cabina di regia istituita il 30 aprile dello 2020 dal Ministro della Salute e composta dal Presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due presidenti regionali nonché da rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità, a cui è stato affidato il delicatissimo compito di raccogliere le informazioni necessarie al monitoraggio ed classificazione su base settimanale del livello di rischio raggiunto in ciascun ambito regionale. In molti casi, poi, la necessità di un coinvolgimento rapido ha portato il Governo ad acquisire per le vie brevi il punto di vista delle Regioni consultando direttamente la Conferenza delle Regioni (o solo il suo Presidente), e, per gli enti locali, i Presidenti di Anci e UPI.

Entrambe le circostanze hanno contribuito a formare l'immagine di un sistema delle Conferenze in difficoltà nel mantenere la posizione baricentrica acquisita in anni ed anni di esperienza<sup>24</sup>; in ulteriore difficoltà la rappresentanza degli enti locali, tradizionalmente affidata

---

<sup>20</sup> In questo senso cfr. G. Gardini, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *Istituz. Federalismo*, 2016, p. 604.

<sup>21</sup> Sul punto, *ex multis*, M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, pp. 174 ss.; sulla complessiva tenuta del sistema costituzionale delle fonti anche durante il periodo dell'emergenza, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 109 ss. Nel senso della compatibilità con la Costituzione del sistema emergenziale delle fonti applicato durante la pandemia E. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2021.

<sup>22</sup> Come evidenziato anche da C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità*, in questa *Rivista*, 2021, p. 23.

<sup>23</sup> Sull'eccessivo protagonismo dei Presidenti delle Regioni F. Bilancia, *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituz. Federalismo*, num. spec. 2020, p. 36; G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020, pp. 318 ss.

<sup>24</sup> E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, pp. 501 ss.; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, pp. 37 ss.; G. Delledonne,

alla Unificata, che per convenzione non si ritiene competente (se non per alcuni limitati profili) in materia sanitaria.

Non può certo tacersi che, in alcuni significativi momenti dell'evoluzione pandemica, l'emergenza abbia lasciato spazio all'applicazione, nelle diverse aree del territorio nazionale, a soluzioni variegata che hanno acuito la sensazione di un sistema *troppo* differenziato; così come si è assistito, in alcuni casi, senz'altro ad un uso di strumenti istituzionali – specie i poteri d'ordinanza, ma anche l'iniziativa legislativa - in funzione apertamente conflittuale<sup>25</sup>. Alla differenziazione voluta, derivante dalle diverse scelte regionali su aspetti cruciali come la gestione delle campagne di prevenzione, il trattamento dei pazienti in degenza ed in riabilitazione, il rapporto tra medicina territoriale ed ospedaliera, la realizzazione del piano vaccinale, si è aggiunta poi la differenziazione per così dire subita, ovvero, quella derivante dalla differente capacità dei sistemi sanitari regionali nell'affrontare la sfida della riorganizzazione e riconversione delle proprie strutture e dei propri servizi nella lotta alla pandemia<sup>26</sup>.

In realtà, l'attività delle Conferenze, e, in particolare, quella della Conferenza delle Regioni è stata comunque intensa, sia sul piano quantitativo (numero di riunioni e di oggetti trattati) che qualitativo (grado di complessità e di portata innovativa degli atti da adottare)<sup>27</sup>. Non è quindi il dialogo *verticale* ad essere mancato, quanto, piuttosto, quello *orizzontale*, ovvero, tra i sistemi regionali e tra questi e le autonomie locali. E' in questo ambito che il tradizionale metodo di collaborazione, scambio di esperienze e di ricerca di soluzioni di mediazione tra le diverse posizioni che, in fasi ordinarie, le sedi concertative riescono a realizzare, ha presentato i maggiori difetti. Non deve quindi stupire che dalla stessa Presidente della Corte Costituzionale – proprio nel pieno della prima fase dell'emergenza pandemica – sia giunto un accorato appello ad utilizzare la «leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini come chiave per affrontare l'emergenza»<sup>28</sup>; esortazione che è stata ripetuta anche dal Capo dello Stato, proprio nell'occasione in cui si celebravano i Cinquant'anni dall'insediamento dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario, come invito a fra sì che «la soggettività politica delle Regioni si sviluppi, non in contrapposizione con l'indirizzo politico statale, ma in chiave di confronto e di cooperazione»<sup>29</sup>.

Queste richieste sembrano essere state tenute in maggior considerazione nella successiva normazione statale, dove si è cercato un contemperamento tra uniformità (norme valevoli per tutto il territorio nazionale) e differenziazione (norme valide limitatamente all'ambito regionale), attraverso la creazione delle ormai note zone di rischio contagio, determinate seguendo i parametri definiti dal Governo di comune accordo con la Conferenza Stato-

---

C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *le Regioni*, 2020, pp. 755 ss.; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2020, pp. 183 ss.; C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., p. 301.

<sup>25</sup> M. Cammelli, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 3/2020, 396 ss.

<sup>26</sup> Tra i numerosi studi comparati sulle soluzioni adottate dai sistemi sanitari regionali cfr. S. Piperno, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, Centro Studi del Federalismo, commento n. 174, 8 aprile 2020; M. Casula, A. Terlizzi, F. Toth, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Riv. It. Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 307 ss.; S. Neri, *Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, pp. 239 ss.

<sup>27</sup> Nel corso del 2020 la Conferenza Stato-Regioni si è riunita 29 volte; la Conferenza delle Regioni 40 volte. Ben 109 sono stati gli incontri politici tra il Governo e la Conferenza delle Regioni (dati tratti da CINSEDO, *L'attività della Conferenza in cifre – 2020*).

<sup>28</sup> Relazione della Presidente Marta Cartabia sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020.

<sup>29</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantenario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario (Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020).

Regioni<sup>30</sup>. È stato previsto, inoltre, che le norme valevoli a livello regionale dovessero essere adottate sentito il Presidente della Regione, e che d'intesa con quest'ultimo potessero essere introdotte eccezioni per specifiche porzioni del territorio; nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, ad essere sentito è il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>31</sup>. Le Regioni sono state attivamente coinvolte nella raccolta dei dati con sempre maggiore grado di dettaglio, anche grazie alla creazione di una apposita piattaforma informativa presso l'Istituto Superiore di Sanità, secondo un approccio più concreto e pragmatico che ha consentito di prendere le decisioni tenendo conto della reale situazione dei territori. Si sono raggiunti importanti punti di condivisione sulle attività di prevenzione e le future azioni per reimpostare l'intera organizzazione sanitaria in funzione della capacità di reazione alle emergenze<sup>32</sup>. Nonostante ciò, la nuova ondata pandemica invernale e la difficile attuazione coordinata della campagna vaccinale hanno nuovamente messo a dura prova la capacità del sistema delle Conferenze di offrire una garanzia effettiva contro soluzioni particolaristiche e non sempre giustificabili, neppure come espressione di scelta autonoma: tutte circostanze che rischiano di cancellare, agli occhi dell'opinione pubblica, se già non lo hanno fatto, anche i risultati sinora conseguiti.

Sono queste le situazioni che hanno aperto un aspro dibattito tra i fautori dell'accentramento e coloro che, senza mettere in discussione la distribuzione delle competenze, hanno espresso l'esigenza di un più stretto coordinamento<sup>33</sup>. La proposta più netta nella prima direzione è stata senz'altro quella, avanzata più nel dibattito politico che in quello scientifico, di trasformare l'attuale competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute in una competenza legislativa esclusiva statale; proposta la cui dubbia utilità (bisognerebbe modificare non solo l'articolo 117, ma anche l'articolo 118 per riportare l'intero servizio sanitario sotto l'esclusiva titolarità dell'amministrazione statale!)<sup>34</sup> ne ha fatto subito preferire un'altra, ovvero, quella di inserire nell'articolo 117 della Costituzione la cd. clausola di supremazia, che permetta al Parlamento, su proposta del Governo previo parere della Conferenza Stato-Regioni, di intervenire 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<sup>35</sup>.

Era prevedibile che su tale ultima proposta la reazione delle Regioni non fosse favorevole<sup>36</sup>; né, del resto, essa sembra aver incontrato il favore di quella parte della dottrina che ha subito avvertito i rischi che una clausola di questo tipo potrebbe determinare anche solo in termini di confusione e sovrapposizione con la clausola che già consente al Governo, ex art. 120 Cost., di

---

<sup>30</sup> Cfr. il documento dell'8 ottobre 2020 condiviso con la Conferenza Stato-Regioni ed allegato al D.p.c.m., intitolato *Prevenzione e risposta Covid-19. Evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale*.

<sup>31</sup> Cfr. art. 2 d.l. n. 19 del 2020. L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei D.p.c.m. compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal D.p.c.m., ovvero anche ampliative, ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>32</sup> Il riferimento è al Piano nazionale della prevenzione (PNP), di cui all'intesa dell'8 agosto 2020, e al Piano Pandemico 2012-2023, approvato mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni il 25 gennaio 2021.

<sup>33</sup> G. Gardini, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec. 2020, pp. 7 ss.

<sup>34</sup> Sull'inopportunità di tale proposta mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, num. spec. 2020, pp. 91 ss.

<sup>35</sup> Cfr. la proposta di legge costituzionale n. 2422 a firma Ceccanti ed altri, depositata alla Camera dei deputati il 3 marzo 2020, e l'analoga proposta n. 1825 presentata al Senato a firma Parrini e Pinotti.

<sup>36</sup> Documento depositato dalla Conferenza delle Regioni il 3 dicembre 2020 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'ambito dell'istruttoria relativa al citato ddl S1825.

sostituirsi agli organi regionali in circostanze del tutto simili<sup>37</sup>. A queste posizioni si sono via via aggiunte quelle di molti altri, per i quali la salvaguardia dell'unitarietà del servizio sanitario non va ricercata attraverso l'azzeramento della potestà legislativa regionale a favore di quella statale, ma intervenendo piuttosto sui modi di esercizio delle rispettive competenze, così da rendere tra loro compatibili le esigenze dell'uniformità e quelle della differenziazione e quindi evitando che la differenziazione si traduca in un'ingiustificata condizione di disuguaglianza tra cittadini<sup>38</sup>.

Il momento forse più emblematico di questo conflitto tra esigenze di unitarietà e di differenziazione è rappresentato dalla decisione della Corte Costituzionale di intervenire – per la prima volta dalla sua istituzione – sospendendo la legge regionale n. 11/2020 della Valle d'Aosta che si poneva in contrasto con i meccanismi previsti dalla legislazione nazionale per l'applicazione nei diversi contesti territoriali delle misure restrittive a fini di prevenzione e lotta alla pandemia, e dichiarandola poi incostituzionale per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, comma 2, lett. q) Cost.), materia il cui contenuto appare passibile di dilatazione in caso di emergenze che mettano in pericolo l'incolumità dell'intera comunità<sup>39</sup>.

Il richiamo operato dalla Corte ad una competenza esclusiva non trasversale – dunque non soggetta, in linea di massima, all'obbligo della previa intesa con le Regioni – può essere interpretata, a seconda dell'angolo visuale prescelto, come dimostrazione dell'avallo della Corte alla prospettiva di un accrescimento del ruolo statale, o piuttosto come decisione dettata dalla necessità di trovare fondamento costituzionale ad un accentramento di competenze (e quindi anche ad una attenuazione del principio cooperativo) che può valere solo nelle fasi di emergenza, salvo restando l'esigenza di un raccordo in situazioni di normalità. È questa seconda l'interpretazione più plausibile, dal momento che la stessa Corte Costituzionale, pur affermando che «il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e l'interesse della collettività», ha anche riconosciuto quanto fondamentale sia «l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi», ed ha comunque valorizzato i momenti di consultazione delle Regioni previsti dalla legislazione statale, riconoscendoli quale espressione di una immanente esigenza di coordinamento.

---

<sup>37</sup> Sul punto di v., tra l'altro, le audizioni di F. Bilancia e G. Demuro, sempre dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato; più diffusamente, poi, F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali*, cit., 355 ss., e C. Pinelli, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in questa Rivista, 2020, p. 763.

<sup>38</sup> **R. Balduzzi 2020**; A. Morelli, A. Poggi, *Le Regioni per differenziare e lo stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 15 aprile 2020, 2/2020; U. Allegretti, E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 537 ss.; L. Violini, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1009 ss.; A. Pioggia, *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Istituz. Federalismo*, num. spec. 2020, pp. 17 ss.

<sup>39</sup> Corte Costituzionale, sent. 37/2021, si cui i commenti di B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, paper, 21 aprile 2021; C. Caruso, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 31/4/2021; C. A. Ciaralli, *Il ruolo delle Regioni nel contrasto alla pandemia*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 23/06/2021; L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazoooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, pp. 1 ss.; G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *laCostituzione.info*, 21 marzo 2021; M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta On line*, 2021, pp. 329 ss.; D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, pp. 9 ss.;

### 3. *Le alternative in campo*

Il punto torna quindi, quasi circolarmente, su quali interventi possano essere opportuni e realizzabili per un deciso cambio di passo nella direzione della leale collaborazione; e poiché questa ha il suo perno, come detto, nelle Conferenze, doveroso e urgente è anzitutto chiedersi quali cambiamenti possano essere apportati a questo sistema.

Nel compiere questa valutazione occorre, naturalmente, tener conto anche della praticabilità delle diverse soluzioni nell'immediato, oppure nel lungo periodo; è evidente, infatti, che alcuni percorsi potrebbero richiedere tempi di attuazione non compatibili con l'urgenza di provvedere. È altrettanto certo che questa considerazione dei tempi non può automaticamente portare ad abbracciare la cd. "opzione zero", ovvero: nessuna modifica normativa. È, in parte, il ragionamento di chi appare scettico in merito all'opportunità di interventi normativi, specie in ambiti – come quello delle relazioni istituzionali tra livelli di governo – in cui una certa informalità, o meglio non codificazione, dei procedimenti appare connaturato alla natura mista (politica e tecnica) delle citate sedi. Anche in passato, questa impostazione ha portato a suggerire piuttosto la stipulazione di accordi politici, meno formali e più elastici, per stabilire le regole della cooperazione intergovernativa nelle diverse materie ed ambiti di competenza reciproca<sup>40</sup>. A questa impostazione si può obiettare che proprio l'incertezza delle regole da applicare per la corretta adozione di decisioni integrate, che fossero frutto di effettiva condivisione tra i diversi livelli di governo, si è avvertita fortemente nel periodo dell'emergenza. Ciò che occorre *pro futuro* è quindi non più informalità, ma più regole che siano, ovviamente, ben calibrate e che non si traducano in vincoli eccessivi o siano causa di rallentamento di processi decisionali che devono rispettare precisi tempi di conclusione.

Sul punto, è importante ricordare ciò che la Corte Costituzionale ha affermato, ovvero che il principio di leale collaborazione richiede un confronto coretto autentico, così che insito nel principio dell'accordo si deve ritenere ricompreso anche un dovere di discussione e di conclusione delle negoziazioni in tempi ragionevoli<sup>41</sup>; dovere a cui corollario la Corte costituzionale ha chiarito che, ove non si addivenga all'accordo, una determinazione unilaterale dello Stato risulta adempimento indefettibile, laddove si tratta di adottare provvedimenti che hanno una naturale scadenza<sup>42</sup>. Un potere di veto del sistema delle autonomie è, in altre parole, scongiurato dallo stesso principio di leale collaborazione, quantomeno per i provvedimenti (normativi e non) di cui lo Stato ha la responsabilità di adozione.

#### 3.1. *Le modifiche di ordine costituzionale*

Venendo quindi ad esaminare le alternative possibili di intervento, si può partire dall'ipotesi di più lungo periodo, ovvero, quella delle modifiche di ordine costituzionale, e, tra queste, anzitutto, dall'ipotesi di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze.

La proposta non è certo nuova, se si rammenta che già il progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura intendeva costituzionalizzare la Conferenza Unificata, mentre il disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum nel 2006 prevedeva l'istituzione necessaria della Conferenza Stato-Regioni (a cui potevano aggiungersi altre sedi): proposte in linea con la parabola ascendente delle Conferenze, passate

---

<sup>40</sup> Si v. ad es. R. Bin, intervento al seminario *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Roma, 6 aprile 2017, riportato in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 23 ss.

<sup>41</sup> Si v. ad es. Corte Cost., sent. 19/2015.

<sup>42</sup> Così Corte Cost., sent. 154/2017, a proposito della manovra di stabilità.

da una iniziale necessità di giustificarne l'istituzione alla presa d'atto della loro netta incidenza sull'indirizzo politico nazionale<sup>43</sup>, sino all'affermazione della loro natura paracostituzionale<sup>44</sup>. La medesima proposta è stata avanzata proprio durante l'emergenza pandemica ed è attualmente oggetto di due disegni di legge, presentati rispettivamente alla Camera ed al Senato, di sostanziale identico contenuto<sup>45</sup>. Entrambi sono, tuttavia, accomunati dalla particolare finalità di introdurre la già citata "clausola di supremazia", bilanciandola con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-Città ed Unificata) da istituire e regolare con legge, e con la previsione del parere preventivo obbligatorio della Stato-Regioni in caso di attivazione della clausola medesima. Calata in questo contesto, la costituzionalizzazione delle Conferenze assume una netta funzione difensiva, anziché promozionale ed evolutiva; così come la definizione di «sede per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese», se da un lato conferma che è la concertazione, e non la mera consultazione, lo scopo precipuo delle Conferenze, lascia aperta a diverse, possibili applicazioni ed interpretazioni della loro collocazione nel circuito decisionale, non contenendo alcuna distinzione in ordine agli ambiti ed agli oggetti della concertazione medesima. Sul punto, si può solo rilevare – ma è elemento da cui è difficile trarre indicazioni univoche – che entrambe le proposte collocherebbero il riferimento al sistema delle Conferenze in un nuovo articolo 116-bis, laddove i precedenti progetti le inserivano nell'art. 118 della Costituzione, per sottolinearne la funzione di coordinamento sul piano amministrativo ed evitare incidenze sulle prerogative del Parlamento.

Una norma così configurata, pertanto, lascerebbe al legislatore ordinario un'ampia libertà nella definizione dei diversi ruoli e della differente gradazione della partecipazione delle Conferenze alla determinazione delle scelte ed all'adozione degli atti che implicino la collaborazione tra i diversi livelli di governo, per rafforzare la quale – specie in ordine ai procedimenti che conducono all'adozione di atti normativi – occorrerebbe comunque una modifica della legislazione attuale. Non sembra, infatti, che il mero riferimento in Costituzione alle Conferenze possa garantire l'influenza delle autonomie nei processi decisionali, fornendo inequivoco parametro di giustiziabilità di pareri, intese e accordi davanti alla Corte costituzionale, e soprattutto rafforzare le conseguenze del loro mancato seguito<sup>46</sup>.

Parimenti legittimi sono i dubbi sull'effetto acceleratorio che una riforma costituzionale di tale portata potrebbe effettivamente avere sulla riforma "ordinaria" delle Conferenze, se si pensa a quante disposizioni costituzionali sono rimaste a lungo tempo inattuato, comprese quelle che avrebbero dovuto realizzare nuovi meccanismi di raccordo tra Stato e autonomie. Il pensiero corre subito all'art. 11 della legge costituzionale 3/2001 ed all'integrazione con rappresentanti delle autonomie della Commissione bicamerale per le questioni regionali, proposta che riaffiora ciclicamente, suscitando altrettanto ciclicamente le stesse posizioni favorevoli<sup>47</sup>,

---

<sup>43</sup> Riassume queste posizioni, e le argomentazioni a suo tempo svolte in dottrina per l'individuazione del fondamento costituzionale del sistema delle conferenze, R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *le Regioni*, 2006, p. 254.

<sup>44</sup> Così F. Corvaja, *La conferenza stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, p. 18.

<sup>45</sup> Si tratta dei due disegni di legge C2422 (primo firmatario Ceccanti) ed S1825 (Parrini e Pinotti) già citati.

<sup>46</sup> La stessa obiezione è stata espressa dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel Documento per l'audizione parlamentare avviata dalla I Commissione del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 1825 cost., recante *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel Titolo V della parte seconda della Costituzione*, 3 dicembre 2020.

<sup>47</sup> In questo senso, ad es., tra gli interventi più recenti, R. Bifulco, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, N. Lupo, *L'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, S. Pajno, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 217 ss., 229 ss., 264 ss.

dubbiose o apertamente contrarie<sup>48</sup>, e che al momento sembra davvero lontana dall'orizzonte delle concrete opzioni in campo<sup>49</sup>, tanto quanto ormai lo è il tema della trasformazione in senso federale della seconda Camera (soluzione "definitiva" di cui, come è ben noto, l'integrazione della "Bicameralina" doveva, già nelle intenzioni originarie, rappresentare una mera soluzione di transizione).

Con riferimento ai lavori parlamentari, peraltro, è stato giustamente notato che le Conferenze, cui sempre più spesso è richiesto il parere o l'intesa sui testi legislativi, hanno conquistato in via di fatto un ruolo anche nell'istruttoria parlamentare, attraverso audizioni di proprie delegazioni, depositando posizioni e documentazione sugli argomenti trattati; in questa direzione, è significativo che la stessa Commissione bicamerale per le questioni regionali si sia dotata di un regolamento interno per instaurare forme di collaborazione strutturate e periodiche proprio con il sistema delle Conferenze<sup>50</sup>. Si tratta di forme di rappresentanza degli interessi territoriali che non hanno quello stesso effetto di aggravamento del procedimento di approvazione delle leggi che l'art. 11 della l. cost. 3/2001 aveva immaginato, in caso di parere negativo della Commissione bicamerale integrata; ma proprio questo effetto è stato considerato uno dei principali problemi di attuazione della norma, dato il pericolo di un uso strumentale ed impeditivo della funzione consultiva da parte delle Regioni, con un ulteriore appesantimento della già forte complessità del nostro bicameralismo paritario.

L'ipotesi della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze non esaurisce, naturalmente, la gamma degli interventi che potrebbero essere ipotizzati sul testo costituzionale per valorizzare il principio di leale collaborazione, sia sul piano dell'amministrazione, superando le limitatezze derivanti dall'attuale formulazione dell'articolo 118, comma 3 (che allude a forme di intesa e coordinamento solo in alcune specifiche materie), sia sul piano della normazione, inserendo un esplicito riferimento a tale principio anche in merito all'esercizio della potestà normativa (non solo secondaria, ma anche primaria) da parte del Governo, in *tutti* i casi in cui questa intersechi materie o interessi regionali e/o locali e, viceversa, da parte delle Giunte Regionali. Un riferimento esplicito di questo tipo rafforzerebbe davvero la giustiziabilità del principio in tutti i casi in cui l'obbligo di lealtà non venisse rispettato dall'una o dall'altra parte, lasciando comunque al legislatore ordinario di individuare la tipologia di atti da sottoporre a parere e quelli per i quali sia necessaria l'intesa, anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Si darebbe in tal modo al momento consultivo ed a quello concertativo il ruolo di passaggio procedimentale ineludibile, sottoponendo a stretto scrutinio di costituzionalità i casi di omissione o ritardo, e permettendo anche un controllo più attento sul seguito delle decisioni assunte.

Il tema interseca anche possibili modifiche all'art 123 Cost., ultimo comma, che attualmente, come noto, si limita a disciplinare il Consiglio delle autonomie locali quale sede «di consultazione» tra la Regione ed il proprio sistema delle autonomie: anche su questo profilo,

---

<sup>48</sup> Tra questi ad es. V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, pp. 61 ss., G.M. Salerno, *L'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, ivi, pp. 379 ss.; R. Bin, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *le Regioni*, 2016, pp. 793 ss.

<sup>49</sup> Considera inverosimile l'integrazione della Commissione bicamerale con soggetti incaricati di una qualche forma di rappresentanza istituzionale, in un contesto che vede accentuare l'eguale rappresentanza politica delle Camere (con riferimento alle modifiche operate dalla legge di riduzione del numero dei parlamentari alla composizione «su base circoscrizionale» e non più regionale del Senato), C. Caruso, *Cooperare per unire*, cit., p. 315.

<sup>50</sup> Cfr. il regolamento approvato il 13 dicembre 2017, che nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 disciplina le forme e le modalità con cui la Commissione parlamentare per le questioni regionali procede alla consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché di rappresentanti degli enti territoriali.

dai problemi che sono emersi nella concreta esperienza dei CAL<sup>51</sup> potrebbero essere presi spunti per rafforzare il principio della necessaria cooperazione tra Regione ed enti locali, valorizzando anche la Regione come sede di composizione degli interessi del proprio territorio, da rappresentare, poi, al centro, e permettendo così una visione unitaria, e non contrapposta, degli interessi locali e di quelli regionali.

Su questi decisivi aspetti, tuttavia, attualmente il percorso per possibili riforme sembra bloccato: stretto, come già detto, tra le pulsioni centralistiche, derivanti anche dall'emergenza in atto, e quelle autonomistiche, che tuttora ritengono di primaria importanza l'ingresso delle Regioni nel circuito parlamentare: ingresso che viene invocato, per converso, anche da chi ritiene che esso sarebbe utile a riequilibrare l'eccessivo peso assunto dall'Esecutivo, rispetto al Parlamento, proprio in ragione della rilevanza politica assunta dalle procedure di concertazione intergovernative.

### *3.2. I possibili interventi sulla legislazione ordinaria: equilibrio, efficienza o anche riforme strutturali?*

I troppi nodi da sciogliere per un intervento sul quadro costituzionale suggeriscono di spostare l'attenzione sugli obiettivi che potrebbero essere realizzati con una riforma ordinaria, secondo un approccio pragmatico che tenga, anzitutto, conto dei tempi di realizzazione più contenuti che questa richiederebbe.

Sul punto, molti sono stati i suggerimenti e le proposte già avanzate in passato, volte, da un lato, a rendere le Conferenze reali sedi di paritaria codeterminazione e, dall'altro, a garantire un loro più efficiente funzionamento<sup>52</sup>.

Sotto il primo profilo, si è giustamente rilevato che si potrebbe dare effettivo seguito a quanto già la Corte ebbe modo di affermare nel 1994 a proposito della Conferenza Stato-Regioni quale istituzione *della comunità nazionale* e non come organo statale, riducendo gli indubbi privilegi che la legislazione ha riconosciuto allo Stato, tra i quali la presidenza delle Conferenze, che la legge conferisce di diritto al Presidente del Consiglio, salvo delega al Ministro per gli affari regionali o ad altro Ministro, con esclusione quindi di una presidenza regionale<sup>53</sup>, e il loro incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con segreterie composte in maggioranza da personale amministrativo di provenienza statale<sup>54</sup>. Sotto il secondo profilo, si è lamentato come l'elevato numero di decisioni e di atti ad esse assegnate sia ormai tale da renderne complesso un esame e una condivisione effettiva, con il "passaggio in Conferenza" che ha finito con l'assolvere una funzione spesso compensativa di ruoli e di competenze incerte o mancate: importante sarebbe, pertanto, una organizzazione dei lavori che permetta adeguata istruttoria, giusto spazio di discussione alle decisioni più importanti, mera ratifica di quelle già risolte in sede tecnica. Su questi ed altri punti, relativi alle modalità concrete di funzionamento delle Conferenze, molti suggerimenti erano contenuti nella già citata relazione conclusiva

---

<sup>51</sup> Cfr. sul punto si v. i saggi contenuti in AA.VV., *Atti del Convegno "I CAL nella riorganizzazione dei sistemi regionali delle autonomie"* (Firenze, 10 maggio 2016), in *Osservatorio AIC*, 3, 2016; F. Pizzolato, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus on line*, 3/2017; E. Di Carpegna Brivio, *I CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, 5/2018.

<sup>52</sup> Sui contenuti utili del progetto di riforma del 2011, nella prospettiva di una ripresa del percorso di riforma delle Conferenze a Costituzione invariata, G. Tarli Barbieri, *Dopo il referendum: che fare?*, in *le Regioni*, pp. 898 ss.

<sup>53</sup> **C. Barbati, op. cit.**, 23, considera un fatto di debolezza della conferenza proprio la sua guida statale.

<sup>54</sup> Sui problemi derivanti da una organizzazione retta da criteri di centralità del Governo e delle strutture da esso dipendenti, applicato ad un ruolo (quello delle Conferenze) connotato da equiordinazione e paritarietà, L. Vandelli, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV., *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 65.

dell'indagine conoscitiva del 2016. In quella sede, erano state le stesse Regioni<sup>55</sup> a suggerire anzitutto una modalità di consultazione preventiva e reciproca tra Stato e Regioni sulle grandi scelte di fondo, in relazione alle principali linee di politica legislativa, da svolgersi ancor prima dell'esame dettagliato delle singole iniziative poste all'ordine del giorno della Conferenza. Quanto alle concrete modalità di funzionamento delle Conferenze, si era suggerito di regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti, ipotizzando corsie separate, con diversi termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese in relazione alla strategicità degli oggetti, divisi per qualità e rilevanza degli obiettivi; ancora, si era suggerita una partecipazione più qualificata delle Regioni e degli enti locali alla formazione degli ordini del giorno, questione che certamente incide in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione: tutte revisioni organizzative che si sarebbero potute, a giudizio dei Presidenti delle Regioni, anche solo ottenere mediante una revisione dei regolamenti di funzionamento delle Conferenze.

Una modifica legislativa si considerava, invece, necessaria per una più puntuale individuazione dei procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali e per dare sistematizzazione alla copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione alle condizioni ed alle circostanze di applicazione dei pareri e delle intese, deboli e forti. Quest'ultimo aspetto è sempre stato quello più discusso, poiché implica una preventiva ricognizione dell'attuale legislazione per verificare l'adeguatezza del tipo di raccordo previsto e della sua intensità in rapporto alla tipologia di competenze coinvolte.

Ancora, la via legislativa potrebbe essere utilizzata per instaurare un meccanismo di monitoraggio sistematico del seguito delle decisioni delle Conferenze, in modo tale da verificare il grado di rispetto degli impegni assunti in via pattizia ed ideare possibili soluzioni in caso di mancato adempimento. La possibilità, molto concreta e frequente nella prassi, di un mancato o limitato recepimento di quanto manifestato dalla Conferenza o del mancato raggiungimento di un'intesa non vede attualmente prevista alcuna sanzione per il livello inadempiente, a prescindere dallo strumento in discussione (parere, intesa o accordo), fatti salvi, naturalmente, i meccanismi di sanzione politica e le azioni ostruzionistiche che, in alcuni specifici momenti, le Regioni hanno posto in essere per censurare la violazione del metodo cooperativo<sup>56</sup>.

Le idee, dunque, non mancano; occorre, tuttavia, riprenderle in mano per formulare concrete proposte di riforma in tempi rapidi, anche a prescindere dalla soluzione di altri nodi che, per quanto importanti, rischiano di rallentare, proprio per la loro problematicità, riforme che possono invece essere realizzate subito.

Se si passa, in effetti, dalle proposte di efficientamento e riequilibrio dei rapporti Stato-autonomie a quelle che potrebbero, invece, intervenire sulla stessa struttura e composizione delle Conferenze, è evidente che il livello di complessità ed il rischio di non giungere a soluzioni condivise aumenta notevolmente. Si pensi, anzitutto, al tema della rappresentanza delle autonomie locali, tuttora affidata a meccanismi di selezione che prescindono da coordinamenti o raccordi fra gli enti locali delle diverse Regioni, e che dunque stentano a trovare una rappresentatività idonea a esprimerne le loro tante specificità. Il dubbio circa

---

<sup>55</sup> Il riferimento è al documento della Conferenza delle Regioni del 26 marzo 2016, illustrato nel corso dell'Audizione svoltasi presso la Commissione il 7 aprile 2016. La Conferenza ha avuto modo di riprendere e ribadire le proprie proposte anche in documenti successivi (si v. ed es. il documento del 9 marzo 2017).

<sup>56</sup> Sulle possibili soluzioni di efficientamento delle Conferenze mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., spec. pp. 299 ss.

l'adeguatezza dell'attuale sistema di rappresentanza "mediata" attraverso ANCI ed UPI<sup>57</sup>, è stato da tempo autorevolmente avanzato ed altrettanto da tempo accantonato dalla politica, tanto è grande il peso assunto, ormai, da queste associazioni<sup>58</sup>. La questione, è evidente, è strettamente connessa ai già citati problemi di funzionamento dei CAL ed alla possibilità effettiva di utilizzarli come modello di rappresentanza alternativo a quello attuale e di valorizzarli quindi non solo come sedi capaci di esprimere una rappresentanza delle autonomie a livello regionale, ma anche al centro.

Ancor più complesso è il tema dell'attuale articolazione tripartita della Conferenza e dell'opportunità di una modificazione dei meccanismi di rappresentanza al centro degli interessi locali, mediante l'eliminazione della Conferenza Stato-Città<sup>59</sup>: sede che, pur certamente meno rilevante per qualità e quantità di decisioni assunte rispetto alla Stato-Regioni ed alla Unificata, appare al momento quasi intangibile perché incarna quel sistema di relazioni bilaterali Stato-autonomie locali, escludente le Regioni, considerato espressione diretta del pluralismo istituzionale paritario cui si ispira l'intero Titolo V. Nell'ambito dell'assetto delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in cui tutti i livelli di governo (sono componenti della Repubblica (art. 114 Cost.) e insieme assumono le decisioni pubbliche secondo una «concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti»<sup>60</sup>, allo stato attuale è, di fatto, ad ANCI ed UPI ad essere affidato il principale ruolo di coordinamento orizzontale e di mediazione tra interessi del variegato mondo di cui si compone l'ordinamento locale, così come alla loro iniziativa è rimessa la ricerca di posizioni preventive da concordare con il sistema delle Regioni. Questo raccordo (interno al sistema locale e con le Regioni) andrebbe, al contrario, potenziato per garantire alle autonomie territoriali di presentarsi più forti dinanzi ad un centro che, molto spesso, si è approfittato delle loro divergenze per decidere unilateralmente, secondo una logica di *divide ed impera* poco coerente con il principio della leale collaborazione.

Su queste riforme strutturali occorre dunque riaprire un serio dibattito, scevro da posizioni preconcepite, che, pur senza elidere il ruolo che indubbiamente il titolo V assegna alle autonomie locali, cerchi delle soluzioni che permettano alle Regioni di dispiegare pienamente la funzione centro propulsore e di coordinamento del proprio sistema regionale delle autonomie.

### 3.3. Il potenziamento del raccordo orizzontale: il ruolo della Conferenza delle Regioni

Sempre ragionando in tema di potenziamento dei raccordi, non si può trascurare di svolgere qualche riflessione su possibili interventi sulla Conferenza delle Regioni, che sin dalla sua istituzione ha funzionato da sede di raccordo preliminare tra le Regioni per la formazione di posizioni condivise sui provvedimenti promossi dal Governo, dal Parlamento e dalle istituzioni europee, spingendo ulteriormente verso una omogeneizzazione degli interessi tra le amministrazioni regionali, tanto da diventare strumento essenziale per l'effettivo funzionamento sia della Stato-Regioni che della Unificata. Del resto, se si tiene conto del

---

<sup>57</sup> Più nel dettaglio, sono attualmente membri della Conferenza, in rappresentanza delle autonomie, i presidenti dell'Anci e dell'Upi, quattordici sindaci designati dall'Anci, di cui cinque rappresentanti di Città metropolitane, nonché sei Presidenti di Provincia designati dall'Upi.

<sup>58</sup> Sulle problematiche collegate al ruolo di rappresentanza delle autonomie sempre più affidato dalla legislazione ad ANCI ed UPI cfr. R. Medda, *La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying?*, in *Istituz. Federalismo*, 2018, pp. 651 ss.

<sup>59</sup> Alternativa più drastica rispetto a quella, pure in passato avanzata, della creazione di un'unica Conferenza, distinta in due sezioni (una regionale e una locale) ma che potrebbe anche riunirsi in seduta plenaria, mantenendo, quindi, un meccanismo di consultazione tripartito (Stato-Regioni, Stato-enti locali, Stato-Regioni-enti locali), ma nell'ambito di una struttura organizzativa unica.

<sup>60</sup> Corte cost., sent. 31/2006.

meccanismo di deliberazione “per livelli” che caratterizza il sistema delle Conferenze, appare evidente che solo il raggiungimento di una posizione unitaria da parte di ciascun livello interessato può garantire le condizioni per l’adozione degli atti che richiedono, come previsto dalla legge, il distinto assenso del Governo, delle Regioni e/o delle autonomie locali. La normativa attuale prevede, infatti, che solo per alcune tipologie di atti, ferma la necessità dell’assenso del Governo, il consenso regionale possa essere adottato non all’unanimità, ma a maggioranza; se dunque l’unanimità è la regola, è chiaro che essa va ricercata in via preliminare attraverso un approfondito confronto istruttorio tra le Regioni, e tra queste e le amministrazioni statali coinvolte.

La prassi ha peraltro visto via via affermarsi anche un ruolo autonomo ed esterno della Conferenza dei Presidenti, plasticamente rappresentato dalla congerie di atti negoziali in cui le Regioni, per il tramite della “loro” Conferenza, stipulano direttamente con il livello statale o quello locale patti, accordi, protocolli d’intesa; senza contare le funzioni ad essa direttamente attribuite, come la proposta di riparto del Fondo sanitario nazionale. La piena visibilità istituzionale della Conferenza delle Regioni è stata, del resto, sancita anche dalla Corte costituzionale<sup>61</sup>.

Se può quindi senz’altro ritenersi superata la sua funzione ancillare o comunque strumentale rispetto alla Conferenza Stato-Regioni<sup>62</sup>, ciò non significa che non sia comunque utile potenziare la sua capacità istruttorio, rafforzando l’apparato tecnico interregionale già esistente (attualmente affidato ai coordinamenti tecnici interregionali), per migliorare la forza di trattativa con lo Stato, nonché il suo ruolo propositivo, ben evidenziato nella sua stessa auto-regolamentazione<sup>63</sup>.

Ma il ruolo della Conferenza delle Regioni non si esaurisce certo nella partecipazione al coordinamento verticale, se, come si è detto, la sua funzione è anzitutto quella del coordinamento orizzontale, tra le Regioni e tra queste e gli enti locali. Anche su questo versante si potrebbe potenziare il ruolo della Conferenza di coordinamento preventivo nell’assunzione delle decisioni affidate all’autonomia delle singole Regioni, oltre che di analisi, collaborazione, sperimentazione, scambio di esperienze, anche a prescindere dal momento di confronto verticale: tutte esigenze insite in un sistema a rete, quale quello regionale, che ha bisogno di maggiore auto-coordinamento, come l’esperienza della pandemia ha dimostrato. Quanto al rapporto con le Autonomie locali, sarebbe opportuno rendere normale e strutturata, e non episodica ed informale, l’istruttorio preventiva congiunta, quantomeno per gli atti di maggiore interesse reciproco.

Sempre durante la pandemia è emerso un ulteriore tema degno di attenzione cui si è già fatto cenno, quello delle funzioni del Presidente della Conferenza delle Regioni, che, come si è detto, nella normazione dell’emergenza ha visto spesso trasformare la sua funzione di portavoce in quella di autorità chiamata a operare la sintesi e la mediazione degli interessi del variegato sistema regionale. In realtà, quelle che potrebbero apparire come funzioni monarchiche non

---

<sup>61</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 33/2011, dove la Corte ha ritenuto soddisfatto il principio di leale collaborazione pur se realizzato al di fuori della sede a ciò deputata, ovvero la Conferenza delle Regioni e non la Conferenza Unificata, ritenendo che il parere negativo della Conferenza delle Regioni avrebbe comunque reso inutile la celebrazione della seduta della Unificata, dove per raggiungere un parere favorevole occorre comunque l’assenso espresso dalle due distinte componenti regionale e locale.

<sup>62</sup> Sottolinea questo aspetto P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *le Regioni*, 2016, p. 882, che rinvia sicura legittimazione costituzionale della Conferenza delle regioni nell’art. 117, comma 8, dove prevede che le intese tra Regioni, volte al migliore esercizio delle rispettive funzioni, possano condurre alla istituzione di «organi comuni».

<sup>63</sup> Nel regolamento interno di disciplina del funzionamento della Conferenza delle Regioni, approvato il 9 giugno 2005, si prevede che tra i suoi compiti principali vi sia quello di «definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie».

sono mai, in concreto, state esercitate dal Presidente senza un confronto, sia pure informale, con gli altri Presidenti; certo è che, laddove questa tendenza dovesse consolidarsi, varrebbe la pena di chiedersi se sia necessario regolare tale attività, se non attraverso una vera e propria “legificazione” della Conferenza delle Regioni (soluzione che potrebbe comportare il rischio di attrarla sotto l’egida statale, come avvenuto con le altre Conferenze), almeno con un aggiornamento del suo regolamento di funzionamento.

#### 4. *Per concludere: l’impatto del PNNR sulle sedi di raccordo. Quali possibili riforme?*

La breve rassegna che si è svolta sulle prospettive attuali e future del sistema delle Conferenze porta, quale prima e parziale conclusione, che alcuni interventi sul piano normativo possono essere progettati ed attuati, anche nel breve periodo, per rafforzare il principio della leale collaborazione, emerso rafforzato anche dall’emergenza pandemica quale tassello essenziale nel nostro attuale sistema costituzionale di ripartizione delle competenze.

Altro sarebbe, certo, ragionare nella prospettiva di una complessiva riforma del sistema di distribuzione territoriale del potere politico-amministrativo che porti ad una più chiara individuazione di funzioni e di responsabilità in capo ai distinti livelli decisionali, a partire da quello nazionale; così come assai diverso sarebbe ragionare di leale collaborazione in un contesto in cui vi fosse un centro forte, con poteri di composizione e chiusura dei processi deliberativi, che sappia dunque fare da vero garante dell’unità, della qualità ed efficienza dell’amministrazione regionale e locale, e non solo da controllore della spesa. Sul punto, non si può che concordare con le tante autorevoli voci che si sono già espresse in tal senso<sup>64</sup>, e confessare la limitatezza dell’angolo visuale qui abbracciato, ovvero, quello del ruolo delle sedi di raccordo.

La sfida del tutto nuova che il nostro Paese sta per affrontare, quella dell’attuazione dell’impegno piano di riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, verrà realizzata a riparto di competenze invariato: ciò richiederà un forte raccordo tra tutti i livelli di amministrazione, ma nel contesto di una salda regia unitaria, resa necessaria dalla responsabilità diretta dello Stato nei confronti delle istituzioni comunitarie circa il corretto e tempestivo utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione del nostro Paese. Nella *governance* del Piano delineata dal d.l. 77/2021 evidente, in effetti, è l’intento di garantire una forte guida nazionale anche delle riforme e dei progetti ricadenti in materie di competenza regionale e locale<sup>65</sup>. Nel decreto, tuttavia, i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR sono affidati ad una sede esterna al sistema delle Conferenze, ovvero ad una specifica Cabina di regia del PNNR (art. 2), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina promuove anche

---

<sup>64</sup> Come L. Vandelli, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *le Regioni*, 2018, p. 94, secondo cui «solo con un centro di robusto, ma aperto coordinamento che sa coinvolgere ogni livello territoriale, nel perseguimento degli obiettivi più ambiziosi e nella loro reale attuazione in ciascuna comunità (...) l’eguaglianza tra i cittadini può cessare di rappresentare un richiamo astratto e indefinito, per acquisire la valenza concreta di un equilibrio dinamico da costruire sulla base di logiche e strumenti volti a garantire un nucleo fondamentale unitario di diritti, ma anche della varietà di esigenze e istanze legate ai territori».

<sup>65</sup> Sul modello di *governance* prescelto, con una forte verticalizzazione del potere politico nel *premier*, M. Ferrara, *Il PNRR nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 14/06/2021.

il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi statali regolati dallo stesso decreto.

Era dunque prevedibile l'immediata reazione delle Regioni, che hanno obiettato che tale metodo è in contrasto sia con le indicazioni della Commissione europea e degli stessi Trattati, che individuano nella programmazione multilivello l'approccio corretto all'elaborazione dei Piani nazionali, sia con il diritto interno, tenuto conto che la pianificazione dello sviluppo economico e infrastrutturale non è competenza esclusiva statale, ma postula un coordinamento, anche in relazione alle competenze amministrative, con le Regioni, soprattutto per l'implementazione delle decisioni allocative di opere, impianti, attività e servizi innovativi<sup>66</sup>. È dunque assai rilevante la circostanza che, su richiesta delle Regioni, sia stata inserita nel decreto la partecipazione obbligatoria (in una prima versione prevista solo su eventuale invito) dei Presidenti di Regioni quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, e, specialmente, quella del Presidente della Conferenza delle regioni, quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni: integrazione, questa, giudicata favorevolmente anche da chi ha giudicato il modello accentrato di gestione del PNRR né speciale, né esorbitante rispetto alla Costituzione<sup>67</sup>. Lo stesso Presidente della Conferenza è chiamato a partecipare alle sedute del Comitato sulla transizione ecologica di cui all'art. 57-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e del Comitato interministeriale per la transizione digitale di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse.

Questo riconoscimento del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni appare coerente con gli ultimi, già accennati sviluppi della sua funzione di sintesi e mediazione tra interessi regionali; certo, però, si tratta di una innovazione di modesta portata, specie considerando che la complessiva riforma del sistema delle Conferenze ben avrebbe potuto trovare spazio tra le riforme "orizzontali", consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, oppure in quelle "abilitanti", ovvero funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano i processi decisionali. All'interno del Piano, peraltro, vi è un parziale recupero del ruolo delle Conferenze, che vengono menzionate ora in funzione consultiva, ora di concertazione in merito all'attuazione di specifiche misure previste da Piano stesso: segno del fatto che la Cabina di Regia dovrà comunque svolgere le sue funzioni in stretto raccordo con le Conferenze, anche per colmare l'assenza al suo interno di una rappresentanza delle autonomie locali.

Il Piano, peraltro, è ormai in dirittura di approvazione, ma potrà subire correttivi ed aggiustamenti durante la sua attuazione: vi è ancora, quindi, la possibilità che le proposte di intervento sul sistema delle Conferenze trovino nel PNRR la decisiva spinta propulsiva, ora che, più che mai, occorre uno sforzo congiunto di tutti i livelli istituzionali per garantirne l'attuazione.

## **Titolo inglese**

## **Abstracti inglese**

---

<sup>66</sup> Cfr. il parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni su d.l. 77/2021 del 17 giugno 2021.

<sup>67</sup> S. Cassese, *L'accentramento non è esagerato. Piano straordinario, tocca al premier*, intervista in *La Stampa*, 31/05/2021. Sull'importanza di un coordinamento forte assegnato al Presidente del Consiglio, F. Bassanini, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 8/2021.

**Keywords**

**Autore, Università Dipartimento, indirizzo postale, e mail**