



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

COOPERARE PER UNIRE. I RACCORDI TRA STATO E REGIONI COME METAFORA DEL REGIONALISMO INCOMPIUTO*

CORRADO CARUSO**

SOMMARIO: 1. Metodo e finalità della indagine. – 2. Prima della riforma del Titolo V: dalla settorializzazione ai tentativi di coordinamento generale (con un cenno ai “racordi” sommersi). – 3. L’incompletezza della riforma del Titolo V e l’ascesa della leale collaborazione in funzione difensiva e promozionale delle competenze regionali. Le incertezze su tempi, modi e luoghi della cooperazione. – 3.1. Un principio dai piedi di argilla: struttura e criticità del sistema delle conferenze. – 4. I raccordi ai tempi del Covid-19: il “doppio binario” per il governo dell’emergenza e la fuga dal sistema delle conferenze. – 4.1. Accentramento delle competenze e discrezionalità del legislatore statale nella modulazione dei raccordi. – 5. La necessaria funzione unificante dei raccordi. – 6. Ipotesi da evitare: regionalismo differenziato, ritorno alla settorializzazione e disarticolazione territoriale. – 7. Le prospettive: clausola di supremazia, integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali e costituzionalizzazione della conferenza delle Regioni.

1. Metodo e finalità dell’indagine

Secondo un approccio ricorrente tra gli studiosi dei processi federativi¹, lo studio dei raccordi tra Stato e Regioni richiede di affiancare all’indagine sulle *norme*

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore associato di Diritto costituzionale, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

¹ Per tutti, D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, 28, C.J. FRIEDRICH, *L’uomo, la comunità, l’ordine politico*, Bologna, 2002, 262-266. Per la dottrina italiana, soprattutto R. BIFULCO, *Riflessioni sui metodi di studio e sugli oggetti della teoria federale*, Milano, 2011, 148, G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016, 21 ss., A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, 13 ss., F. CASOLARI, *Leale collaborazione tra*

concernenti la distribuzione territoriale del potere politico (la *statica* dello Stato regionale) la descrizione dei *rapporti* tra livelli di governo (la *dinamica* dello Stato regionale).

Esegesi normativa e analisi delle regolarità o delle prassi (istituzionali e giurisprudenziali) delineano le *forme istituzionali* e il concreto *funzionamento* della concertazione territoriale. Simile metodo risulta particolarmente adeguato in vista degli scopi cui è preordinato questo saggio, volto, per un verso, alla *analisi* di raccordi che, per loro natura, sfuggono a una esaustiva regolazione costituzionale e, per un altro, alla loro *valutazione* alla luce delle istanze che essi sono chiamati a soddisfare.

Non vi è dubbio che lo studio delle modalità di collaborazione territoriale rappresenti, per così dire, una *biografia* del regionalismo italiano: stretto tra l'*administrative regionalism* degli esordi e il *judicial regionalism* successivo alla riforma del Titolo V, l'assetto attuale dei raccordi sconta l'incompleta realizzazione di un *political regionalism*, che affidi a sedi politiche la rappresentazione degli interessi territoriali in vista dell'assunzione di decisioni *unitarie*. In assenza di raccordi adeguati e, più in generale, di un assetto istituzionale in grado di innestare le pretese territoriali nelle scelte di governo, la leale collaborazione diviene un concetto *vuoto* o al più, la *metafora di un conflitto irrisolto di competenze*.

Questo contributo vuole ripercorrere i capitoli di questa biografia, per poi accennare, nelle conclusioni, a un possibile, diverso epilogo rispetto a quanto, almeno sino ad oggi, la storia del nostro regionalismo ci ha consegnato.

(1) Misconosciute dalla separazione ortogonale dei livelli di governo accolta dal Titolo V del 1948, le prime forme di collaborazione (istituite contestualmente al "disgelo regionale") operano in ambiti settoriali per favorire l'attuazione amministrativa, da parte delle Regioni, delle politiche decise dal centro. Nell'ambito di una concezione gerarchica dei rapporti tra Stato ed autonomie regionali, tali raccordi contribuiscono a diluire il principio autonomista nel decentramento amministrativo, postergando la differenziazione territoriale alle esigenze dell'uniformità normativa.

(2) L'emersione di una cultura autonomista (anche e soprattutto tra le forze politiche, oltre che nel ceto accademico) porta ad attenuare simili tendenze. Scalfita la subordinazione gerarchica delle Regioni agli indirizzi politico-amministrativi dello Stato-persona, trova parziale realizzazione il disallineamento tra ordinamento statale e organizzazione pubblica auspicato dalla più attenta dottrina regionalista. In simile contesto, affiorano i primi tentativi di configurare i raccordi tra Stato e Regioni in sedi generali e permanenti di coordinamento, in grado di innestare le autonomie territoriali nelle scelte di indirizzo politico e, più in generale, nell'esercizio di *una funzione nazionale di governo*.

(3) Simili prassi registrano una brusca frenata con la contraddittoria riforma del Titolo V della Costituzione, che, pur avallando una generale valorizzazione dell'autonomia, aggrava l'assetto duale dell'organizzazione territoriale.

Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi, Napoli, 2020, 4 ss.

La mancata costituzionalizzazione dei raccordi e, più in generale, l'assenza di adeguati meccanismi di rappresentazione degli interessi territoriali hanno portato alla esplosione della conflittualità tra Stato e Regioni, scaricando sul Giudice delle leggi il compito di trovare il punto di equilibrio degli interessi in gioco. La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha dimostrato grande fiducia nelle virtù taumaturgiche della leale collaborazione, dando origine a una casistica creativa e oscillante, non sempre coerente e lineare nei suoi esiti. (3.1.) Tale giurisprudenza ha portato a un riposizionamento istituzionale del Giudice delle leggi, assunto a “terza camera” di compensazione delle istanze territoriali. Alla valorizzazione giurisprudenziale delle attuali sedi di raccordo fanno da contraltare i difetti che queste presentano in termini di efficacia e trasparenza dei meccanismi decisionali, oltre che di adeguata rappresentazione degli interessi territoriali.

(4) Simile impressione trova conferma nella problematica gestione dell'emergenza sanitaria: a fronte di un accentramento (costituzionalmente necessitato) delle competenze, che ha indotto il Governo centrale ad agire secondo moduli di intervento gerarchico, si è assistito, per un verso, alla valorizzazione delle sedi interregionali di raccordo (la Conferenza delle Regioni e il suo Presidente) e alla concertazione con la singola Regione interessata; per altro verso, è andato accentuandosi il fenomeno della c.d. fuga dal sistema delle conferenze (conferenze cioè che includono lo Stato e gli altri enti territoriali). Simile contesto ha visto susseguirsi un certo protagonismo tattico di talune Regioni, restie ad accettare il quadro normativo e istituzionale predisposto dal Governo per affrontare la pandemia.

(4.1) Nell'emergenza pandemica, allo Stato spetta trovare il punto di equilibrio di scelte normative che riguardano l'intera comunità nazionale, disinnescando il conflitto tra plurimi interessi fondamentali. Certo, il collegamento con competenze concorrenti richiede un coinvolgimento degli enti regionali; l'assetto complessivo delle competenze coinvolte e la natura dell'emergenza impediscono però di irrigidire le modalità della concertazione territoriale. Peraltro, quando lo Stato ha agito secondo i moduli tipici del coordinamento piuttosto che della supremazia gerarchica (in relazione, ad esempio, al potenziamento delle terapie intensive), gli enti regionali hanno dato prova di inefficienze e incapacità gestionali.

(5) Le argomentazioni che precedono anticipano la risposta alla questione, centrale per gli esiti di questa indagine, relativa al criterio da assumere per valutare l'adeguatezza dei raccordi. Se questi ultimi non sono altro che riflessi istituzionali del principio di leale collaborazione, e se il principio di lealtà assume anzitutto una funzione di integrazione politica dei livelli di governo, le sedi e i modi della concertazione interterritoriale devono rispondere a una *fondamentale funzione unificante*. Simile conclusione vale, a maggior ragione, alla luce delle dinamiche di “amministrativizzazione” (prima) e di giurisdizionalizzazione (poi) che hanno contraddistinto il regionalismo italiano quale *specifica esperienza istituzionale storicamente situata*. I raccordi dovrebbero mirare alla costruzione dell'*unità politica*, e cioè a un processo dinamico di inserimento di valori o interessi specifici, localmente situati, entro un sostrato omogeneo a livello nazionale. In un ordinamento generale

ispirato al principio democratico-rappresentativo, le sedi della concertazione devono garantire trasparenza dei meccanismi decisionali, assunzione di responsabilità politica dei livelli di governo, innesto degli interessi territoriali negli *indirizzi generali della comunità nazionale* legittimati dal corpo elettorale.

(6) Per tale ragione, non possono essere valutati con favore i raccordi immaginati nell'ambito del processo di differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost., volti a delineare una contrattazione permanente tra burocrazie (centrali e periferiche) nell'allocatione di funzioni e competenze, così accentuando il rischio di una progressiva disarticolazione territoriale del Paese. Il percorso politico volto all'attuazione del regionalismo differenziato andrebbe rovesciato: *prima* dovrebbe venire il rafforzamento (o la creazione) delle *istituzioni unitarie* e solo *dopo*, soddisfatte le *condizioni dell'unità politica*, realizzare un percorso concertato di differenziazione.

(7) Alla luce di tali premesse si prenderà posizione, in conclusione, sui possibili correttivi istituzionali coerenti con la generale funzione unificante dei raccordi. In particolare, si valuterà con favore l'introduzione di una clausola di supremazia e la costituzionalizzazione di un organo di rappresentazione delle istanze territoriali, possibilmente scorporato dall'assetto burocratico-organizzativo dello Stato-persona.

2. Prima della riforma del Titolo V: dalla settorializzazione ai tentativi di coordinamento generale (con un cenno ai "raccordi" sommersi)

È la comparsa sul proscenio istituzionale delle Regioni all'alba degli anni '70 a richiedere il loro coinvolgimento nella definizione delle politiche pubbliche. Già nel 1979 il rapporto Giannini rileva come l'entrata in funzione delle Regioni abbia «travolt[o]» «l'ottica codificata nella Costituzione»² e, quindi, quella separazione «euclidea»³ dei livelli di governo sposata dal previgente Titolo V. Il «disgelo» regionale, continua il rapporto, ha inevitabilmente causato «implicazioni reciproche» «nelle (...) funzioni ripartite (sanità, casa, etc.) e attività di «concertazione nelle altre»⁴.

Di quegli anni è l'istituzione delle due commissioni interregionali, in materia di programmazione economica⁵ e di determinazione dei criteri di riparto dei fondi per i contributi speciali di cui al vecchio art. 119, co. 3, Cost.⁶, anticipatrici di una panoplia

² Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere dal ministro della funzione pubblica*, 1979, 23.

³ Così R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, Torino, 1994, 174.

⁴ M.S. GIANNINI, *ibidem*.

⁵ Art. 9, l. 27 febbraio 1967, n. 48.

⁶ Cfr. art. 12 della l. 16 maggio 1970, n. 281. Un percorso solo in parte affine ha riguardato le Regioni ad autonomia speciale, con l'istituzione delle Commissioni paritetiche per l'elaborazione delle norme di attuazione degli statuti (o, addirittura, con la previsione della partecipazione del Presidente della Regione al CdM «con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione», come recita l'ormai desueto art. 21 dello St. Regione autonoma siciliana). Si tratta di raccordi ad oggetto generale ma volti a inverare la complessiva posizione di specialità del singolo ente regionale, secondo un modello non troppo distante da quello immaginato dai primi tentativi (per ora naufragati) di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (*infra*, par. 6).

di organismi a composizione mista incardinati entro la burocrazia statale⁷. Tali raccordi peccano di un certo «ministerialismo»⁸: caratterizzati da una settorializzazione di indole amministrativa e organizzati tramite una suddivisione burocratica di competenze, essi si basano sui rapporti informali che intrattengono gli esecutivi o i loro apparati serventi⁹.

L’istituzione di queste sedi va di pari passo con l’affermazione normativa della famigerata funzione di indirizzo e coordinamento. Concepita, in dottrina, quale funzione risultante da serie di *attività* coordinate, sinonimo della «azione unificatrice che agli organi dello Stato compete di svolgere in ragione della loro posizione di supremazia»¹⁰, essa avrebbe dovuto lasciare ampi margini di intervento all’ente regionale.

La prassi ha in parte smentito simile ricostruzione: tale funzione si è tradotta in una unilaterale e centralistica imposizione di *atti* puntuali alle autonomie regionali. Nel riservare allo Stato il potere di orientare le attività regionali attinenti ad «esigenze di carattere unitario»¹¹, il coordinamento ha portato ad assorbire, per via amministrativa, molte delle competenze regionali, traducendosi in una delle numerose manifestazioni della clausola dell’interesse nazionale, secondo una tendenza che emerge nitidamente dalla coeva giurisprudenza costituzionale¹².

Nella sua previgente formulazione, l’art. 127 Cost. riserva al controllo parlamentare di merito l’accertamento della violazione dell’interesse nazionale, lasciando alla Corte costituzionale la cognizione dei vizi di legittimità della delibera legislativa regionale. Al Giudice delle leggi, dunque, la garanzia dell’unità giuridica; alle Assemblee – parafrasando Carl Schmitt¹³– la decisione sui contenuti dell’unità politica¹⁴. Sulla nozione di interesse nazionale la dottrina coeva si è divisa: per l’opinione maggioritaria¹⁵, il concetto avrebbe trascorso una dimensione strettamente giuridico-formale, per coincidere ora con i «valori immanenti della nazione»¹⁶, ora con gli orientamenti politici delle forze di maggioranza¹⁷, ora con

⁷ Per una panoramica, cfr. G. ENDRICI, *La presenza regionale in organi statali*, in *Le Regioni*, 1979, 767 ss.

⁸ Così A. BARBERA, *Intervento*, in AA.VV., *L’autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo, Atti del Seminario, organizzato dai Consigli regionali, svoltosi a Roma nel Palazzo del Campidoglio il 16-17-18 novembre 1982*, a cura della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Roma, 1983, 262.

⁹ Cfr. A. BARBERA, *ibidem*.

¹⁰ Così, tra i primi ad occuparsi, in dottrina, del principio di leale collaborazione, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 149.

¹¹ Art. 17, lett. a), della l. n. 281/1970 (poi ripreso dalla l. delega del “secondo trasferimento”, 22 luglio del 1975, n. 382, art. 3, e infine abrogato dalle riforme a Costituzione invariata di fine anni ’90).

¹² Per un tentativo, non compiutamente riuscito alla luce della giurisprudenza successiva, di separare la funzione di indirizzo e coordinamento dalla clausola di interesse nazionale, cfr. sent. n. 177 del 1988, con nota di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 631 ss., ove sono anticipate alcune considerazioni compiutamente sviluppate nella sent. n. 303 del 2003.

¹³ Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. ita. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984, 39 ss.

¹⁴ Cfr., per questo parallelismo, A. BARBERA, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 346.

¹⁵ Una rilevante eccezione in L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Milano, 1965, 18 e 28 ss. Secondo la nota posizione dell’A., l’interesse nazionale sarebbe dovuto essere «desunt[o] dalle norme vigenti», sinonimo dei fini complessivi dell’ordinamento giuridico.

¹⁶ Così T. MARTINES, *L’interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.VV., *La regione e il governo locale, Atti del symposium: Problemi della regione e del governo locale*, vol. III, Milano, 1965, 195.

il complesso di valori e fini di cui sono portatrici le forze politiche dominanti¹⁸. Come noto, nella prassi il controllo parlamentare non è mai stato attivato, con conseguente traslazione dell’interesse nazionale al giudizio di costituzionalità: da limite successivo ed eventuale alle competenze regionali, esso è assunto a presupposto di legittimità della legislazione regionale in una duplice accezione. In senso positivo, è alla legge dello Stato cui spetta, in prima battuta, la «delimitazione preventiva della competenza regionale»¹⁹; in senso negativo, la delibera legislativa della Regione è suscettibile di essere sindacata tutte le volte in cui ecceda la dimensione regionale per toccare il presupposto delimitativo rappresentato dagli interessi unitari. Questa attività di valutazione della dimensione degli interessi coinvolti si è tradotta, in fondo, in uno scrutinio “debole” della legge statale, in una sorta di “presunzione di non illegittimità” della stessa.

Per tutto il ventennio successivo al “disgelo” regionale, l’interesse nazionale ha guidato il principio di leale collaborazione e le conseguenti forme di cooperazione, basate sul coordinamento disciplinato dallo Stato piuttosto che su «convergenz[e] spontane[e]» in vista della «sincronizzazione» degli enti territoriali²⁰. Secondo tali dinamiche, alla legge dello Stato spetta non solo la scelta circa l’*an* del coordinamento, ma anche l’individuazione del *quomodo* e del *tipo* di coinvolgimento regionale.

Forme di raccordo *sommerse* sono poi venute a crearsi al di fuori della funzione di coordinamento, nell’ambito dei controlli sugli atti regionali e, in particolare, sulle delibere legislative regionali. Esempio, ad esempio, è la «contrattazione di legittimità»²¹, originata dai rinvii plurimi e delle “autodenunce” consiliari delle delibere legislative nell’ambito del controllo preventivo disegnato dal previgente art. 127 Cost.²². Anzi, proprio la prassi dell’autodenuncia, in virtù della quale il consiglio regionale, a fronte di un primo rinvio, è solito riapprovare la legge a maggioranza semplice - in luogo della prescritta maggioranza assoluta - finendo appunto «per “autodenunciare” la rinnovazione del procedimento legislativo, in vista [...] di un più semplice [...] accordo con la burocrazia ministeriale»²³, ha condotto a uno scadimento del principio autonomistico cui le stesse Regioni hanno contribuito, mosse da contingenti esigenze politiche e dalla necessità di raggiungere «particolari risultati organizzativi o fattuali [...] che non attendono certo riconoscimenti costituzionali di competenza»²⁴.

¹⁷ C. MORTATI, *L’interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Crosa*, vol. II, Milano, 1960, 1294.

¹⁸ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1971, 91 ss. Seconda questa ultima prospettiva, solo il Parlamento, «quale organo più a diretto contatto con le forze politiche egemoni», sarebbe stato chiamato a valutare quelle leggi regionali che, pur non direttamente in contraddizione con il parametro costituzionale, avrebbero potuto compromettere «l’interesse delle forze politiche all’attuazione e allo sviluppo» dei principi costituzionali o comunque inopportune in riferimento «agli interessi tutelati dalla Costituzione» (ivi, rispettivamente 127, 128, 129).

¹⁹ Così R. BIN, *Legge regionale*, cit., 174.

²⁰ A. BARBERA, *Intervento*, cit., 285.

²¹ Così G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l’applicazione dell’art. 127 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, 531 ss.

²² Una *summa* in S. CALZOLAIO, *Articolo 127 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Roma, 2009, 151 ss. Più di recente, se si vuole, C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 80 ss.

²³ Così S. CALZOLAIO, cit. ult., 151.

²⁴ G. FALCON, *Contestazione* cit., 152.

Lungi dal generare quel disallineamento tra organizzazione pubblica e ordinamento statale auspicata da attenta dottrina regionalista²⁵, simili prassi hanno mortificato l'autonomia della Regione, ridotta a terminale decentrato dell'amministrazione statale (o, come sostenuto dal Giudice delle leggi nella prima e assai criticata decisione successiva al disgelo regionale, ad «articolazion[e] differenziat[a]» della «collettività statale»)²⁶.

Questo disegno, di chiara matrice centralista, volto ad assicurare la «corrispondenza delle scelte della Regione con gli indirizzi politico-amministrativi degli organi statali»²⁷, inizia ad essere ripensato con l'acquisizione di una certa forza politica degli enti regionali, che nel 1981 danno vita alla conferenza dei Presidenti delle Regioni (da ora in avanti, anche conferenza delle Regioni), soggetto di diritto privato istituito in funzione «anticipatrice» della conferenza Stato-Regioni²⁸; quest'ultima viene istituita a stretto giro, con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 e in seguito "legificata" dall'art. 12 della l. 23 agosto 1988, n. 400, che ne ha ampliato le competenze (di natura comunque consultiva e informativa) e ribadito l'incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La stessa l. 400/1988 ha delegato il Governo al riordino dei previgenti organi di coordinamento settoriale, inaugurando un processo che porterà al loro definitivo superamento²⁹.

La dottrina dell'epoca non ha risparmiato critiche a tale innovazione, ancorché da prospettive non sempre coincidenti (quando non opposte): così, in ottica centralista, è stato denunciato il pericolo di una co-gestione dell'indirizzo politico nazionale, riservato al Governo dall'art. 95 della Cost.³⁰; la letteratura più sensibile alle istanze regionali ha invece criticato ora la collocazione della Conferenza entro la funzione organizzatrice dello Stato³¹, ora le modalità di composizione, volte a marginalizzare le assemblee rappresentative³². A conclusioni meno radicali è giunta quella dottrina che ha sottolineato la

²⁵ In questo senso, G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 273.

²⁶ Così Corte cost., sent. n. 39 del 1971.

²⁷ Così P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 899.

²⁸ Così, espressamente, *l'Atto costitutivo della conferenza permanente dei presidenti delle regioni e delle province autonome*, sottoscritto a Pomezia il 16 gennaio 1981. Secondo una tassonomia, di origine politologica, la conferenza interregionale rappresenterebbe una sede di raccordo orizzontale, per l'assenza, al suo interno, degli organi centrali. Cfr., sul punto, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 238 ss. La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, nelle occasioni in cui ha accennato al (necessario) coordinamento orizzontale, ha fatto riferimento al sistema pubblicistico delle conferenze, in cui è presente anche lo Stato.

²⁹ Cfr. d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 419 seguito dai d.p.c.m. 31 gennaio 1991 e 4 giugno 1992, n. 366. Sul punto v. R. BIFULCO, *Conferenza Stato-regioni*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Milano, 2006, 1230-1231.

³⁰ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, 500.

³¹ «Organo centrale funzionalmente sovraordinato alle Regioni», secondo la definizione di G. PASTORI, *Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1994, 1266.

³² In questo senso, A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L'autonomia regionale*, cit., 48; più di recente, F.S. MARINI, *La «pseudo collaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 649 ss.

natura essenzialmente preparatoria ed endoprocedimentale dell’attività svolta dalla Conferenza³³, ritenendola ora una forma di «autolimitazione» del governo³⁴, ora la specificazione istituzionale di un vero e proprio limite all’attività governativa imposto dall’art. 5 Cost.³⁵.

Solo la progressiva emersione di una cultura autonomista e la sensibilizzazione delle forze politiche alle ragioni dell’autonomia, dunque, porta all’istituzione e al progressivo rafforzamento delle sedi di coordinamento in una prospettiva *generale* e *permanente* attraverso, in particolare, il c.d. “sistema delle conferenze”³⁶.

Non è questa la sede per ripercorrere le culture politiche dell’autonomia. E’ però necessario tenere a mente come la concezione di ente regionale propria delle sinistre (socialiste e, soprattutto, comuniste: a queste ultime in fondo si deve l’inesco attuativo del Titolo V della Costituzione del 1948) sia irriducibile all’autonomismo propugnato dalla Lega nord degli esordi (e in qualche misura penetrato nelle linee programmatiche di alcuni partiti della c.d. “seconda Repubblica”). Se per i socialisti la Regione è da considerarsi un ente decentrato, incaricato di eseguire le politiche di programmazione imposte dal centro (secondo il motto «[l]e Regioni per la programmazione»)³⁷, per i comunisti il disgelo regionale (compendiato nello slogan «le Regioni per l’unità»), è l’occasione per condurre dal basso una profonda riforma del Paese (e un modo per recuperare in periferia lo spazio di manovra politica perso al centro con la *conventio ad excludendum*)³⁸. L’autonomismo leghista ha invece sposato un’accezione “forte” dell’autonomia regionale, implicante una diversificazione netta delle funzioni e delle politiche perseguite dallo Stato, concepito come soggetto necessariamente estraneo ai circuiti locali, secondo una prospettiva tornata in auge nel dibattito politico preliminare all’attuazione dell’art. 116 Cost., co. 3 e del c.d. regionalismo differenziato. A voler sublimare in categorie teoriche queste posizioni politiche, potrebbe dirsi, sulla scorta di una dicotomia dottrinale³⁹, che le sinistre sono state storicamente fautrici di un approccio *funzionalista* alle autonomie regionali, volto a sottolineare i benefici – in termini di efficacia delle politiche pubbliche – che la loro azione avrebbe potuto portare al sistema Paese; la concezione dell’ente regionale propria dai partiti autonomisti, almeno negli anni più recenti, ha viceversa una matrice *identitaria e conflittuale*, specchio dei valori che identificano la comunità localmente situata, potenzialmente confliggenti con gli interessi e i valori degli altri territori della Repubblica.

La nascita della conferenza Stato-Regioni segna una discontinuità con il passato: essa presuppone una nuova concezione degli enti regionali, concepiti non più come articolazioni decentrate dello Stato ma quali soggetti propriamente «politici»⁴⁰. La conferenza rappresenta il prototipo di un coordinamento generale finalizzato al

³³ Così sia S. BARTOLE, *Presidente del consiglio, conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, in *Quaderni costituzionali* 1982, 98, sia A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla conferenza stato-regioni*, in *Le Regioni*, 1984, 716 ss.

³⁴ Così P.A. CAPOTOSTI, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, 1990, 4.

³⁵ A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, 1999, 426.

³⁶ Così F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.

³⁷ Riferimenti in A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. VIII, Milano, 2015, 319, V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l’Italia e l’Europa*, Roma, 2017, 35 ss.

³⁸ Cfr. P. INGRAO, *Regioni per unire*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, 1973, 249 ss.

³⁹ Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 2019, 116-117.

⁴⁰ P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 902.

perseguimento di «obiettivi unificanti»⁴¹, rimedio all'inadeguatezza degli organismi volti alla cura di interessi settoriali. Per usare le parole del Rapporto Giannini, la nuova istituzione mira a «raccordare le decisioni delle regioni» nell'attuazione delle politiche indicate dal Parlamento, ossia a «raccordare interessi generali»⁴². Simile tendenza sarà implementata negli anni successivi: la legislazione di settore attribuirà nuove competenze all'organismo, rendendo obbligatorie le sue funzioni consultive, secondo uno sviluppo poi codificato dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che disciplinerà, in via legislativa, anche la conferenza unificata e la conferenza Stato-città⁴³.

I compiti assegnati dal d.lgs. n. 281/1997 sono ricognitivi e non tassativi, posto che l'art. 2 co. 1, lett. g) attribuisce alla conferenza l'approvazione dei provvedimenti indicati dalla legge. Rispetto all'art. 12 della legge 400/1988 (che comunque continua ad integrare la disciplina del 1998), vi sono rilevanti novità, che vanno dal potere di stipula di intese e accordi al potere di nominare «i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano», così sancendo il definitivo passaggio da una attività meramente consultiva a una funzione deliberativa o di «co-gestione concertata»⁴⁴. Il d.lgs. n. 281/1997 specifica poi una norma già contenuta nella legge n. 400 del 1988, stabilendo il necessario parere della conferenza sugli schemi governativi dei disegni di legge, dei decreti legislativi e dei regolamenti.

Tale atto legislativo non chiarisce la natura del sistema delle conferenze, collocate a metà strada tra l'*organo* interno all'amministrazione nazionale e l'*organismo*, separato dalla struttura burocratica centrale, «a composizione mista, e in un certo senso, paritaria»⁴⁵. Nell'incertezza cade anche il Giudice delle leggi: in una prima decisione, la conferenza viene considerata una «istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni»⁴⁶, operante in una sorta di *Gesamtstaat*, di "terzo livello" capace di ricomprendere le comunità parziali rappresentate da Stato e Regioni; pochi anni dopo, la Corte riconduce all'alveo statale il sistema delle conferenze, chiamato in causa ogni qual volta vi sia «una qualche implicazione degli "indirizzi di politica generale" di pertinenza degli organi statali». La conferenza è «sede di raccordo per consentire alle Regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato», non già uno strumento «- contrario alla Costituzione - di ingerenza in processi decisionali facenti capo all'esclusiva competenza e responsabilità delle Regioni o di alcune di esse». L'inclusione nella cornice statale ha conseguenze in ordine al margine di discrezionalità circa la istituzione e conseguente disciplina di tali raccordi: lungi dal rappresentare una opzione costituzionalmente vincolata, la Corte riafferma la discrezionalità del legislatore nazionale nell'organizzazione della concertazione territoriale⁴⁷.

⁴¹ Così A. BARBERA, *Intervento*, cit., 262.

⁴² Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi*, cit., 34.

⁴³ L'evoluzione è ripercorsa da R. BIFULCO, *Conferenza*, cit., 1231.

⁴⁴ Così A. SANDULLI, *La conferenza stato-regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, 848.

⁴⁵ Per questa dicotomia, A. RUGGERI, *Prime osservazioni*, cit., 708.

⁴⁶ Così Corte cost., sent. n. 116 del 1994.

⁴⁷ Così Corte cost., sent. n. 408 del 1998.

Le funzioni della conferenza riflettono questa incerta natura: sovente esercitate a livello di attuazione amministrativa, non per questo sono prive di rilievo politico generale (ad esempio per ciò che concerne la determinazione dei criteri di finanziamento delle funzioni regionali o la compartecipazione nelle nomine di enti collocate al crocevia di competenze appartenenti a distinti livelli territoriali). Rimane poi, nel testo del d.lgs. n. 281/1997, un riferimento alla funzione consultiva per l'esercizio della funzione legislativa di origine governativa. Peraltro, proprio con riguardo alla garanzia delle competenze regionali nell'esercizio della funzione legislativa, è del 1988 la modifica al regolamento del Senato. La norma prevede il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali per i disegni di legge che interessano le competenze delle Regioni o comunque inerenti all'attività legislativa o amministrativa regionale delle Regioni, da allegare alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea all'esito dell'istruttoria (art. 40, co. 9, reg. Senato).

Simile previsione trova enunciazione nel Regolamento del Senato e non in quello della Camera, perché solo il Senato è eletto su «base regionale», come dispone l'art. 57 Cost., secondo una formulazione che implica una maggiore sensibilità di questo ramo del Parlamento alle esigenze dei territori.

3. L'incompletezza della riforma del Titolo V e l'ascesa della leale collaborazione in funzione difensiva e promozionale delle competenze regionali. Le incertezze su tempi, modi e luoghi della cooperazione

Se non un vero e proprio «fallimento» del regionalismo cooperativo⁴⁸, la riforma del Titolo V ha senz'altro realizzato un brusco arresto del processo di sviluppo delle sedi di coordinamento. In un quadro di generale irrobustimento dell'autonomia territoriale⁴⁹, di fronte all'inversione del criterio di enumerazione, del superamento del parallelismo delle funzioni amministrative e, più in generale, dell'allargamento delle attribuzioni regionali, il legislatore non ha introdotto alcun contrappeso istituzionale idoneo a creare le condizioni per un esercizio condiviso delle attribuzioni territoriali, se si esclude il riferimento contenuto nella norma transitoria (mai attuata) contenuta nell'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, relativa alla integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali⁵⁰.

La riforma ha dunque omesso di rivedere le istituzioni del coordinamento territoriale e ha scaricato sul giudizio di costituzionalità le conseguenti, inevitabili conflittualità. La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha mostrato grande fiducia nelle virtù taumaturgiche della leale collaborazione, richiamata tutte le volte in cui l'allocatione "verso l'alto" delle funzioni amministrative ne abbia richiesto l'organizzazione per via legislativa (con conseguente attrazione delle corrispondenti

⁴⁸ In questi termini, A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., 2018, 124.

⁴⁹ Al netto delle innovazioni al sistema regionale, la riforma ha assecondato anche pulsioni municipaliste: si pensi alla lettera dell'art. 114 della Costituzione, che sembra considerare *tutti* gli enti territoriali (dallo Stato ai Comuni) protagonisti di un improbabile patto federativo (sul punto, anche per una lettura della modifica costituzionale coerente con i principi fondamentali della Costituzione, A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 85-86) o alla parcellizzazione delle funzioni amministrative – distinte in fondamentali, proprie e conferite, secondo un criterio difficilmente identificabile *a priori* – da assegnare in via prioritaria a Comuni, Province e Città metropolitane.

⁵⁰ V. *infra*, par. 5.2.

competenze legislative) o qualora la «concorrenza» e l'intreccio inestricabile delle attribuzioni abbia reso impossibile l'individuazione del livello territoriale competente.

Nella prima ipotesi, la funzione legislativa accede alla funzione amministrativa, rovesciando il tradizionale assetto della Costituzione del 1948, ove invece era la funzione amministrativa a seguire l'assetto organizzativo fissato dalla legge della Repubblica⁵¹. In entrambe le occasioni, invece, il principio di lealtà svolge una *funzione difensiva* delle competenze regionali: nella chiamata in sussidiarietà funge da contrappeso *oppositivo* e *dinamico* alla disciplina dello Stato che, per perseguire interessi unitari, assorbe competenze regionali. Nell'intreccio di competenze, invece, la funzione difensiva è *statica* e, per così dire, in *re ipsa*, posto che in simili occasioni è necessario un adeguato coinvolgimento delle Regioni tutte le volte in cui non sia possibile ascrivere, in via prevalente, un determinato intervento alla competenza dello Stato. Diversi nei presupposti teorici, attrazione in sussidiarietà e intreccio di competenze portano però a esiti concreti pressoché identici, postulando, da parte dello Stato, la necessaria predisposizione di strumenti cooperativi. La riforma del Titolo V segna, quindi, un salto qualitativo del principio di leale collaborazione, il quale non solo diventa pienamente giustiziabile, ma porta il Giudice delle leggi a introdurre in via pretoria una serie di strumenti cooperativi a intensità variabile che riscrivono i testi legislativi statali, aggiungendo «clausol[e] di flessibilità»⁵² che assicurano l'interconnessione dinamica delle attribuzioni⁵³.

Secondo talune letture, la concertazione tra Stato e Regioni (tramite il coinvolgimento del sistema delle conferenze, in particolare) sarebbe assurda, a seguito della riforma del Titolo V, a vera e propria convenzione costituzionale⁵⁴: i livelli di governo si sarebbero sottoposti a un “autovincolo”, consistente nel necessario, reciproco confronto in caso di coinvolgimento di competenze regionali.

Simile prospettiva non è condivisibile. In primo luogo, l'attivazione della concertazione non muove da una autonoma determinazione del Governo ma è imposta dalla legge; inoltre, la progressiva giurisdizionalizzazione della leale collaborazione dimostra che le prassi concertative non sono la conseguenza di *accordo politico non giustiziabile*⁵⁵, ma un vero e proprio corollario *normativo* del principio cooperativo affermato (e custodito) dal Giudice delle leggi⁵⁶.

La leale collaborazione non ha svolto solo una funzione oppositiva alle tendenze centralistiche della legislazione, ma ha giocato anche un *ruolo promozionale* dell'autonomia regionale. Il principio di lealtà viene evocato anche di fronte

⁵¹ Per tale osservazione, A. BARBERA, *Tavola rotonda. Quale futuro per il regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma, Atti delle giornate di studio, Roma 20-21-22 ottobre 2011*, vol. I, Milano, 2012, 599.

⁵² L'icastica formula è di S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, 2017, 100.

⁵³ Sul punto, v. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 188.

⁵⁴ In questi termini I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 202 ss.

⁵⁵ Secondo la tipica natura delle convenzioni costituzionali, almeno nella prospettiva adottata da G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, precisata dallo stesso A., in *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, 507.

⁵⁶ In questo senso, in riferimento proprio alla declinazione verticale della leale collaborazione, A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 15.

all’esercizio di competenze distinte, allorché la competenza concorrente crei una sorta di *spill over* sulle competenze statali o, rovesciando, qualora l’esercizio di una competenza esclusiva generi una «forte incidenza» sulle attribuzioni regionali. È questo il caso della determinazione dei livelli essenziali di assistenza, che di regola intersecano trasversalmente una pluralità di competenze regionali⁵⁷.

Tra queste, in particolare, emergono le attribuzioni relative alla tutela della salute, necessarie a consentire l’organizzazione e la predisposizione dei sistemi sanitari regionali. Tale competenza rimanda a un sistema sanitario «dualista e paritario»⁵⁸, che assegna allo Stato la determinazione dei Lea e la scelta del modello organizzativo, alle Regioni l’organizzazione e la fornitura delle prestazioni. Nonostante la competenza esclusiva di cui all’art. 117 Cost., co. 2, lett. m), anche in questo campo vi è stato un deciso innesto dell’accordo paritario tra Stato e Regioni, posto che la scelta intorno ai livelli essenziali è stata affidata ad atti secondari statali preceduti da una concertazione “forte” in Conferenza⁵⁹. Nell’ambito delle prestazioni definite a livello nazionale con l’apporto degli enti regionali, a questi ultimi spetta la concreta predisposizione del servizio, il quale inevitabilmente sconta una (non sempre efficiente) differenziazione⁶⁰.

La valorizzazione del principio di lealtà ha però originato una casistica oscillante, non sempre coerente e lineare nei suoi esiti. La leale collaborazione è, infatti, un principio a precettività dimidiata: la sua giustiziabilità dipende pur sempre dalle competenze in gioco e dalle concrete modalità di esercizio delle stesse. Le oscillazioni giurisprudenziali hanno riguardato il *momento* e la *fase* della sua opponibilità (a monte o a valle dell’esercizio della funzione legislativa), l’*intensità* del coinvolgimento delle autonomie (parere, intesa “debole”, intesa “forte”), il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione (conferenza Stato-Regioni, conferenza unificata, intesa con la singola Regione).

Basti qui richiamare le tendenze più rilevanti: dopo aver escluso per anni l’applicazione delle procedure concertative a monte della funzione legislativa, la nota sent. n. 251 del 2016 ha affermato che, in caso di intreccio di competenze, è illegittima la legge di delega che non prevede l’intesa sui decreti delegati. La portata della decisione è stata attenuata dall’ultimo punto del cons. in dir. della stessa, che ha evitato la trasmissione del vizio ai decreti legislativi nel frattempo emanati. Valorizzando proprio quest’ultimo passaggio, la sent. n. 169 del 2020 ha chiarito che la leale collaborazione «(...) richiama un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale». L’adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque, «lunghi dall’imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente

⁵⁷ Secondo una espressione utilizzata dalla stessa Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 88 del 2003. Sul punto cfr. S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 8-9. Raramente lo schema della «forte incidenza» viene riproposto in altri settori: ad esempio, in relazione al contributo delle autonomie speciali alla sostenibilità del debito pubblico e alla necessità che il dpcm di determinazione di tale contributo sia determinato previa intesa in conferenza unificata anziché sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sent. n. 88 del 2014.

⁵⁸ Così A. MORRONE, *La “visione trascendente” dei Lea e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti supreme e salute*, 2020, 24.

⁵⁹ Così anche A. MORELLI, A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 3.

⁶⁰ C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, 2018, 5. Sul punto, anche con riferimento all’emergenza sanitaria, v. *infra*, par. 4.

un orizzonte ampio, offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato». In tal senso, non è incostituzionale la legge delega che non prevede l'intesa sul decreto legislativo, così come non è illegittimo lo stesso decreto delegato qualora, come nel caso di specie, l'esecutivo nazionale abbia tentato, tramite il Ministro dello Sviluppo Economico, di addivenire a un'intesa sul decreto ministeriale di attuazione. In tal senso, il Giudice delle leggi pare avere chiarito che la leale collaborazione non è un *principio sulle fonti del diritto*, capace di alterare il sistema chiuso delle fonti primarie tramite la introduzione, in via pretoria, di una sorte di fonte atipica rinforzata (una atipicità data sia dalla *sequenza procedimentale* da seguire per la sua adozione sia dal *contenuto* dell'atto, volto a disciplinare settori caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali). Il principio cooperativo – sembra dire la Corte – è piuttosto un *criterio di azione istituzionale*, un *metodo di governo* che richiede un confronto tra Stato e sistema delle autonomie nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

Discorso simile vale per l'*intensità* dei raccordi: dopo alcune pronunce immediatamente successive alla revisione costituzionale che hanno concepito l'intesa in senso forte, è ormai acquisito che questa ponga una mera obbligazione di mezzi e non di risultato (sent. n. 169 del 2020, ma tale orientamento può essere fatto risalire alla sent. 121 del 2010), e quindi la necessità di reiterare le trattative per addivenire a un accordo, senza che questo assurga a condizione di blocco della procedura.

La nozione debole di intesa vale per i raccordi endoprocedimentali, che accedono ad atti ad efficacia esterna (come, ad esempio, i raccordi che precedono la determinazione di risorse da distribuire poi con regolamento governativo o ministeriale); diverso discorso vale per gli atti di cui all'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131, ovverosia le intese «dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di posizioni comuni», alle quali non si applica, per espressa dizione di legge, il meccanismo per superare l'*impasse* procedimentale previsto dall'art. 3, co. 3 e 4, del d.lgs. n. 281/1997. Si tratta di atti consensuali a rilevanza esterna, che lambiscono i lidi della *fonte atipica*⁶¹, nonostante la Corte costituzionale abbia a più riprese negato alle intese la natura (e il conseguente trattamento) tipico delle fonti del diritto⁶².

Simili atti presentano un duplice aspetto problematico: per un verso, concorrono a integrare, nelle competenze concorrenti, il principio fondamentale posto dalla legge, così avallando una fuga dall'atto legislativo potenzialmente lesiva del principio di legalità sostanziale (il quale impone alla legge di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari); per altro verso, rischiano di realizzare la diluzione delle attribuzioni regionali nelle trattative condotte in conferenza, il cui assenso assorbe le scelte autonome della singola Regione⁶³. In simili occasioni, agli enti regionali non spetta altro dall'esecuzione dell'intesa, sovente riprodotta in atti legislativi regionali, accentuando i tratti uniformanti del regionalismo italiano a tutto svantaggio della differenziazione territoriale.

Le oscillazioni giurisprudenziali interessano anche il novero dei *soggetti* da includere nella procedura e le *sedes* della concertazione, volte ad includere anche agli enti locali se richiesto dagli interessi coinvolti o dalle funzioni amministrative in questione. Qualora le norme in oggetto «non riguard[ino] una singola Regione o Provincia autonoma [...], ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali», è «adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed

⁶¹ Così P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, 2003, 1174, R. CARPINO, *Il sistema delle conferenze*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., 540 ss.

⁶² Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 125 del 2017 (ma già la sent. n. 270 del 2005) sull'adozione tramite intesa dello schema di regolamento edilizio-tipo, che ha fornito ai Comuni il modello di riferimento per l'esercizio della relativa potestà regolamentare. In senso critico rispetto a tale pronuncia, G. DI COSIMO, *Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo*, in *Le Regioni*, 2017, 1109-1110. Un altro esempio può essere tratto dall'intesa sul “Piano casa”, approvata in Conferenza unificata, che ha integrato il (vago) testo legislativo sulle misure di rilancio del mercato edilizio (d.l. 25 giugno 2008, n. 112), specificando, ad esempio, gli aumenti volumetrici premiali (per una *summa*, sent. n. 70 del 2020).

⁶³ G. PASTORI, *Il ruolo della Conferenza*, cit., 1266.

autonomie locali nel loro insieme, attraverso la conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti». Quando, invece, ad essere interessato alla realizzazione di un’opera (ad esempio, infrastrutturale) è il particolare territorio regionale, l’intesa deve essere raggiunta con la singola Regione⁶⁴; peraltro, forse anche per la difficoltà di individuazione della sede più adeguata di concertazione, in alcuni casi il Giudice delle leggi omette di specificare il luogo della concertazione, rimettendosi alla discrezionalità degli enti territoriali coinvolti⁶⁵. È, quindi, la singola disciplina oggetto del giudizio, decifrabile in via interpretativa dalla Corte, a richiedere il coinvolgimento ora della conferenza Stato-Regioni, ora della conferenza unificata, ora della singola Regione.

3.1. Un principio dai piedi di argilla: struttura e criticità del sistema delle conferenze

Simile valorizzazione non comporta solo evidenti incertezze che gravano, in ultima analisi sul legislatore statale e sulla confezione delle politiche pubbliche. È la complessiva struttura istituzionale su cui si basa la leale collaborazione – non adeguata alle prestazioni istituzionali richieste dal Giudice delle leggi – che ne fa un principio dai piedi di argilla.

La (oramai ventennale) giurisprudenza costituzionale ha molto valorizzato il sistema delle conferenze⁶⁶, tanto indurre taluni autori a ritenerle «organi di rilevanza materialmente costituzionale»⁶⁷, nonostante i difetti che queste presentano in termini di efficacia e trasparenza dei meccanismi decisionali, oltre che di adeguata rappresentazione degli interessi territoriali.

La qualificazione delle conferenze quali organi di rilevanza costituzionale non convince: a questa conclusione si oppongono non solo il rango meramente legislativo della loro disciplina e l’inesistenza di una sfera di attribuzioni costituzionalmente definite (o, quanto meno, implicitamente desumibili dal testo costituzionale), ma anche la collocazione e la composizione delle stesse. Incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, caratterizzate dalla predominanza del Governo (ad esempio, nella fissazione dell’o.d.g.⁶⁸) e, quindi, situate nell’ambito della funzione di

⁶⁴ V., ad esempio, sent. n. 7 del 2016, sul progetto concernente la realizzazione della tratta ferroviaria Napoli-Bari. Nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte si limita a richiedere il parere della Regione sui contratti di programma da stipulare tra l’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale (nonostante la concorrenza di competenze).

⁶⁵ Cfr., ad esempio, la sent. n. 78 del 2018, che ha dichiarato illegittima la previsione legislativa di adozione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) per non aver previsto alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni. Successivamente, la sent. n. 74 del 2019 ha di fatto specificato la portata della pronuncia, dichiarando illegittima la norma che prevedeva l’adozione del decreto interministeriale concernente le modalità di utilizzo dei relativi fondi in assenza dell’intesa in Conferenza unificata.

⁶⁶ Come rileva G. D’AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 143.

⁶⁷ 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*, 1/2019, 18.

⁶⁸ Sottolinea tale aspetto A. MORELLI, *Le Relazioni*, cit., 142.

organizzazione amministrativa dello Stato⁶⁹, le conferenze non presentano una soggettività distinta da quella della Presidenza del consiglio e dal suo apparato, né ricoprono una posizione di vertice tale da riuscire a manifestare in via autonoma e definitiva «la volontà del potere cui appartengono», per usare la formula dell’art. 37 della l. 11 marzo 1953, n. 87.

Peraltro, esse risultano formate esclusivamente dai rappresentanti degli esecutivi, secondo una composizione che, marginalizzando le assemblee elettive, favorisce meccanismi decisori e modalità di funzionamento opachi e poco trasparenti, corollari della mancata pubblicità delle sedute⁷⁰.

Taluni aspetti critici possono essere ridimensionati: è stato sottolineato come la fissazione dell’o.d.g., pure formalmente affidato al Presidente del Consiglio, venga di fatto concertato con la conferenza dei Presidenti delle Regioni⁷¹. Anche la critica relativa alla presunta opacità del sistema coglie solo in parte nel segno: si consideri infatti che la sottrazione alla pubblica conoscibilità riguarda le trattative e la fase istruttoria, affidate ai tavoli tecnici ove siedono i funzionari regionali e ministeriali, mentre i preamboli degli atti assunti in conferenza e le proposte emendative emergono dai verbali pubblicati che, quanto tali, risultano pur sempre accessibili⁷².

Gli aspetti maggiormente problematici attengono tuttavia alla capacità di giungere a decisioni costituzionalmente (e politicamente) rilevanti e alla idoneità a rappresentare gli interessi degli enti territoriali. Quanto al primo profilo, l’ampiezza e l’eterogeneità degli o.d.g riflette la natura delle questioni su cui la conferenza è chiamata a pronunciarsi: buona parte di queste attiene ad ambiti settoriali, di natura eminentemente amministrativa, e porta a uno scadimento di tono della sede istituzionale e dei relativi esiti decisori⁷³. Se, prima della riforma del Titolo V, la funzionalità dei raccordi era pregiudicata dalla natura settoriale della composizione dei medesimi organismi, la settorializzazione è stata ora “incorporata” dalle conferenze, che non di rado deliberano sulla base delle istruttorie compiute da commissioni o tavoli tecnici costituiti *ad hoc*.

⁶⁹ Così 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, 122, nello stesso senso già G. PASTORI, *Il ruolo*, cit., 1994, 1266.

⁷⁰ Così, da ultimo, Commissione parlamentari per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’*, Documento conclusivo, 2016, XVII legislatura, 18.

⁷¹ In questo senso, G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 2019, 217, nello stesso senso già R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*, in *La prassi degli organi costituzionali*, cit., 454.

⁷² G. TARLI BARBIERI, *ibidem*.

⁷³ Sottolinea tale aspetto, da ultimo, A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato - Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federlismi.it*, 25/2020, IX-X. A conclusioni più sfumate è giunta invece I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 541. A parere dell’A., la partecipazione alla formazione di fonti secondarie contribuirebbe a conferire politicità (intesa probabilmente come importanza ordinamentale) alle decisioni assunte nelle conferenze: tale fonte rappresenterebbe il luogo normativo della «ripartizione delle risorse o di attuazione di politiche tratteggiate nelle leggi in modo molto generale, per cui talvolta sono atti con i quali si esprimono anche decisioni di notevole rilievo, talvolta anche dotate di tono politico».

Queste prassi portano con sé una defatigante «micronegoziazione»⁷⁴, che allunga i tempi di una decisione che rimane pur sempre imputabile alla amministrazione centrale, sia nei (non frequentissimi) casi in cui sia iscritta all’o.d.g una questione di interesse politico generale, sia (e soprattutto) allorché l’argomento oggetto di discussione tocchi da vicino gli interessi dell’ente regionale e del suo territorio. In breve, il sistema delle conferenze non riesce ad esprimere una adeguata *funzione di governo* del sistema autonomistico, una funzione cioè capace di racchiudere una ampia gamma di attività (legislative, di programmazione, di coordinamento) che orientano istituzioni ed enti stanziati sul territorio verso *obiettivi unitari*⁷⁵.

Si pensi al rapporto tra Governo e Regioni che viene a instaurarsi, in conferenza, in occasione della presentazione dei disegni di legge finanziaria⁷⁶: in talune occasioni, l’ostruzionismo regionale (concretizzatosi nella minaccia di paralizzazione dei lavori) è stato rimeditato da Regioni ed enti locali non solo (e non tanto) per spirito istituzionale, ma per la “promessa a futura memoria” di una riapertura della concertazione «a legge approvata», con proposizione di emendamenti, correzioni, aggiustamenti⁷⁷, sovente recepite da leggi successive.

Emblematica a tale riguardo la vicenda del processo di riordino delle Camere di Commercio, iniziato dalla legge delega “Madia” nel 2015, conclusosi nel 2018 con l’adozione del d.m. di attuazione e caratterizzato da un defatigante contenzioso giudiziario destinato a concludersi dopo la sent. n. 169 del 2020 (la terza pronuncia emessa dalla Corte costituzionale in argomento nel giro di tre anni, dopo la n. 261 del 2017 e la n. 225 del 2019). Il processo di riordino ha visto una costante interlocuzione tra Governo e autonomie sia sullo schema dei decreti delegati (con conseguente accoglimento, ad opera del Governo, di 9 delle 12 richieste regionali), sia sullo schema del decreto ministeriale, ritirato e ripresentato dopo la sentenza n. 261 del 2017 (che ha ritenuto non sufficiente il mero parere in conferenza unificata, imponendo l’intesa su detto schema). Adottato il decreto ministeriale, questo è stato prima impugnato dalla Regione Valle d’Aosta in sede di conflitto intersoggettivo e poi dalla Regione Piemonte (e da altre Camere di commercio oggetto di accorpamento) davanti al Tar Lazio. Quest’ultimo ha, a sua volta, sollevato questione di legittimità costituzionale sulla legge di delega per non aver previsto l’intesa sul decreto delegato, asserendo l’illegittimità derivata dello stesso d.lgs. e, a cascata, del d.m. di attuazione, questione poi dichiarata non fondata dalla Corte con la citata sent. n. 169 del 2020.

È la stessa capacità del sistema delle conferenze di riflettere adeguatamente gli interessi dell’ente territoriale a meritare una discussione. Le Regioni sono solite esprimersi in posizione compatta rispetto agli orientamenti del Governo: non solo i *cleavages* che percorrono le sedi della concertazione sono di natura istituzionale piuttosto che politica, ma è la stessa rappresentanza istituzionale delle singole Regioni a risultare compromessa in nome dalla necessità di rappresentare complessivamente il sistema autonomistico. Le conferenze Stato-enti territoriali rappresentano infatti la cassa di risonanza della posizione comune raggiunta nella conferenza dei Presidenti, ove

⁷⁴ Così C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2010, 101.

⁷⁵ Sulla funzione di governo svolta dall’ente Regione, A. BARBERA, *La Regione come ente di governo, Politica del diritto*, 1974, 742, L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell’autonomia normativa regionale*, in *Dal regionalismo alla regione*, cit., 307 ss. Nello stesso senso, da posizioni non priva di ascendenze cattoliche e comunitarie, F. BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 2006, 1959 ss., G. BERTI, *Art. 5*, cit., 293 ss.

⁷⁶ Cfr. l’analisi, ancora attuale, di I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., 550 ss.

⁷⁷ I. RUGGIU, cit. ult., 551.

trovano composizione gli orientamenti dei singoli enti. Gli interessi delle diverse Regioni vengono, in tale consesso, assorbiti (e irrigiditi) dalla posizione comune manifestata all'esterno dal suo Presidente, stretto tra la necessità di manifestare la volontà complessiva del sistema regionale e la posizione della Regione che rappresenta.

Peraltro, la natura privatistica della conferenza dei Presidenti, collocata al di fuori dei circuiti istituzionali, contribuisce a renderla simile a un organismo di pressione, assecondando un processo di corporativizzazione degli interessi territoriali. Emerge così una concezione protezionistica (e autoreferenziale) dell'autonomia, che scivola verso la «difesa sindacale» delle prerogative regionali⁷⁸ da far valere *in contrapposizione* alle scelte dell'ordinamento complessivo.

Di conseguenza, le rivendicazioni territoriali muovono verso una *polarizzazione conflittuale*, a prescindere dal colore politico della maggioranza di governo o dall'orientamento del singolo ente regionale⁷⁹.

Si spiega così perché i lavori e le modalità di deliberazione delle conferenze Stato-enti territoriali siano improntati a criteri piuttosto flessibili, non essendo mai stata avvertita l'esigenza di integrare gli scarni riferimenti alle modalità di deliberazione contenuti nel d.lgs. n. 281/1997, dalle quali comunque emerge una preferenza per il voto unanime delle singole componenti “autonomiste”⁸⁰. In effetti, nella prassi, nel sistema delle conferenze *non si vota*, perché le deliberazioni e le posizioni comuni sono raggiunte in conferenza delle Regioni (la quale di norma si riunisce alla vigilia del consesso che include lo Stato), la quale invece conosce una regolamentazione analitica delle procedure di voto (art. 4 del Regolamento interno)⁸¹.

Tali dinamiche ribadiscono la *tendenziale irrilevanza politica* del sistema delle conferenze: se la conferenza dei Presidenti è il vero motore della concertazione regionale, non sorprende il fenomeno della c.d. *fuga* dal circuito (pubblicistico) delle conferenze, che vede le Regioni cercare una interlocuzione diretta con il Parlamento (attraverso audizioni del suo Presidente) o con il Governo (tramite scambi informali con i singoli Ministri di volta in volta interessati), oppure concludere convenzioni con associazioni di rappresentanza da formalizzarsi in seguito nella Stato-Regioni⁸².

4. I raccordi ai tempi del Covid-19: il “doppio binario” per il governo dell'emergenza e la fuga dal sistema delle conferenze

L'emergenza pandemica ha confermato (e per certi versi, aggravato) le tendenze duali e conflittuali del nostro regionalismo, confermando l'inadeguatezza degli attuali

⁷⁸ Così R. Bin, *La cooperazione*, cit., 460.

⁷⁹ Ancora I. RUGGIU, cit. ult., 552 ss.

⁸⁰ L'unica disposizione da cui trarre una qualche indicazione rispetto alle modalità di deliberazione del sistema delle conferenze è data dall'art. 9, co. 4, del d.lgs. n. 281/1997, che disciplina la conferenza unificata. La disposizione prevede il voto distinto e unanime delle due componenti autonomiste, regionale da un lato, locale dall'altro.

⁸¹ Sottolinea tale aspetto R. BIN, *La cooperazione*, cit., 455.

⁸² Cfr. l'intervento di R. BIFULCO, in *Indagine conoscitiva*, cit., 21.

luoghi della concertazione a compiere la sintesi delle istanze provenienti dai diversi livelli di governo.

Peraltro, sarebbe stato ingenuo ipotizzare che, in un momento così impegnativo per la tenuta complessiva dell’ordinamento, le carenze che contraddistinguono *ab origine* il sistema istituzionale potessero magicamente dissolversi, così da offrire risposte *condivise* dagli enti territoriali e *adeguate* alla gravità del momento storico. D’altro canto, non diversamente da quanto avviene per l’analisi delle limitazioni ai diritti dei cittadini, l’indagine sullo stato dei raccordi e, più in generale, dei rapporti tra i livelli di governo deve misurarsi con le proprietà rilevanti del *fatto emergenziale, empiricamente individuato e scientificamente provato*.

In un contesto segnato da un virus ad alta infettività, in grado di diffondersi velocemente sull’intero territorio nazionale, particolarmente aggressivo nei confronti delle fasce deboli della popolazione, sono state registrate evidenti difficoltà di tracciamento territoriale del contagio⁸³. D’altro canto, il territorio nazionale non è stato egualmente toccato dalla epidemia, con una risposta regionale assai diversificata quanto a capacità organizzativa dei servizi sanitari. Le istituzioni regionali si sono dimostrate non sempre in grado di offrire prestazioni adeguate all’indice di contagio in rapporto alla composizione demografica dei territori.

È alla luce di tali presupposti fattuali che vanno valutati i modelli (normativi e istituzionali) di governo dell’emergenza sanitaria. Al codice della protezione civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) – in base al quale è stato deliberato (e tre volte prorogato) lo stato di emergenza e sono state emanate numerose ordinanze di protezione civile – è stato affiancato un meccanismo diverso, fondato sulla decretazione di urgenza seguita da d.p.c.m. che, proprio nella regolazione legislativa, trovano il relativo fondamento⁸⁴.

Due modelli distinti, dunque, volti a soddisfare finalità diverse: se attraverso il codice della protezione civile la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha svolto un ruolo di *coordinamento e ausilio tecnico*, il secondo meccanismo ha disegnato l’impalcatura fondamentale per la *gestione politica* dell’emergenza sanitaria.

A titolo esemplificativo, attraverso le ordinanze e i decreti del capo della protezione civile è stato nominato il Comitato tecnico-scientifico, in seno al quale siede un rappresentante delle Regioni nominato dal Presidente della conferenza delle Regioni⁸⁵; è stata affidata alla Istituto superiore della sanità la sorveglianza epidemiologica e la gestione di una specifica piattaforma dati sull’andamento dell’epidemia,

⁸³ Sul punto, con varietà di sfumature, cfr. G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, Special Issue*, 2020, 185, Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, 743, G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, 753-754.

⁸⁴ Tra i numerosi contributi apparsi sul tema, soprattutto con riferimento alle fonti del diritto, v., con varietà di conclusioni, 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*, 2020, 174 ss., M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, 109 ss., A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1/2020, E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *BiLaw Journal, Special Issue*, 1/2020, 1 ss.

⁸⁵ Ocdpc 3 febbraio 2020 n. 630 e Decreto del Capo Dipartimento n. 371 del 5 febbraio 2020.

cui confluiscono i dati raccolti giornalmente dalle Regioni⁸⁶; è stato disposto il potenziamento del personale medico⁸⁷ e l’acquisto di dispositivi di protezione individuale⁸⁸; sono stati nominati i soggetti attuatori di simili provvedimenti, individuati, a livello regionale, nei Presidenti della Giunta⁸⁹; è stato disciplinato il coordinamento nazionale in materia di disponibilità e utilizzo dei posti letto ed istituite le aree sanitarie temporanee⁹⁰.

Le cause di questo “doppio binario” sono da rinvenirsi, come in parte già anticipato, nelle caratteristiche del fenomeno emergenziale. In effetti, non può negarsi che i presupposti fattuali richiamati dalla disciplina sulla protezione civile non possano riscontrarsi nel caso di specie: l’emergenza sanitaria non è localizzata in una specifica area territoriale, riguardando – a causa del rapido propalarsi di un virus particolarmente aggressivo – l’intera collettività nazionale⁹¹; d’altronde, la fitta trama di raccordi posti dal Codice della protezione civile per affrontare le emergenze nazionali – conseguenza di un modello strutturato secondo momenti “forti” di concertazione, coerenti con lo schema della attrazione in sussidiarietà e dell’intreccio di competenze delineato dalla giurisprudenza costituzionale⁹² – avrebbe senz’altro rallentato l’intervento del Governo, pregiudicando la celerità e l’efficienza dell’azione amministrativa sul territorio nazionale.

Non a caso, laddove si è fatto ricorso ai meccanismi predisposti dal codice di protezione civile, notevoli sono state le deroghe ai raccordi con le autonomie regionali previsti dalla normativa. Nelle delibere del CdM sullo stato di emergenza non vi è alcun riferimento alla intesa con le Regioni interessate; le stesse ordinanze emanate dal capo della protezione civile sono stata emanate “sentito” il Presidente della conferenza delle Regioni in luogo della prescritta intesa con gli enti regionali.

Il Codice della protezione civile richiede l’intesa con la Regione interessata sia al momento della deliberazione dello stato di emergenza nazionale, sia al momento dell’adozione delle ordinanze in deroga alla legge (rispettivamente artt. 24 e 25). Proprio la previsione normativa di addivenire a un accordo con la Regione nel momento di massima celerità richiesta dall’emergenza ha portato il Consiglio di Stato (sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 19 dicembre 2017, parere sullo schema del decreto legislativo recante il menzionato Codice) a segnalare la necessità di adottare «forme di coordinamento» meno gravose, «introducendo (...) meccanismo[i] di superamento dell’intesa in tempi compatibili con le emergenze da fronteggiare». Lo strumento dell’intesa, infatti, «(...) potrebbe rischiare di rendere subvalente l’interesse nazionale rispetto a quello regionale».

La gestione politica dell’emergenza è stata invece realizzata attraverso diversi passaggi, strettamente connessi all’evoluzione e al grado dell’emergenza. Così, per ciò che concerne i poteri delle autonomie territoriali e i *raccordi verso l’alto* (cioè delle autorità periferiche con lo Stato, al momento dell’adozione dei relativi atti), nel

⁸⁶ Ocdpc 27 febbraio 2020, n. 640.

⁸⁷ A partire dall’ocdpc 21 febbraio 2020, n. 637.

⁸⁸ Ocdpc 25 febbraio 2020, n. 639.

⁸⁹ A partire dal dcpdc del 22 febbraio 2020, per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁹⁰ Cfr. rispettivamente ocdpc 4 marzo 2020, n. 644, e opcdc 25 marzo 2020, n. 655.

⁹¹ Così, anche G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus*, cit., 185.

⁹² Sottolinea tale aspetto, da ultimo, Corte cost., sent. n. 246 del 2019, che ha dichiarato illegittime la disposizione sui poteri del commissario straordinario alla ricostruzione post-sismica nella parte in cui non prevedevano la previa intesa con la Regione interessata.

momento più critico il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 (poi abrogato dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19) ha riconosciuto ampi poteri alle autonomie territoriali, richiamando la possibilità, per Presidenti delle Regioni e per i sindaci, di esercitare i rispettivi poteri di ordinanza contingibili e urgenti «nelle more» dell’adozione dei dpcm, previa comunicazione al Ministro della salute nelle 24 ore successive alla adozione delle ordinanze⁹³.

Questa «temporanea concorrenza» di fonti⁹⁴ non riflette un criterio rigido di separazione di competenze ma una flessibile dinamica ispirata al criterio di gerarchia, come risulta evidente dalla sanzione dell’inefficacia delle misure in caso di inottemperanza all’onere di comunicazione. Lungi dal soddisfare una funzione di codecisione paritaria dell’atto, siffatto obbligo, formulato nei termini di una *condizione risolutiva di efficacia*, ha rappresentato una forma *nuancée* di controllo sull’attività delle autorità periferiche nelle prime fasi dell’emergenza.

Il successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, che ha abrogato il previgente decreto-legge, ha confermato questa previsione, restringendo però i margini di azione delle autorità periferiche: per un verso, consentendo alle Regioni di intervenire, nelle more dell’adozione dei dpcm, con ordinanze più restrittive in caso di situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, salve le attività strategiche per gli interessi nazionali e le attività produttive; per un altro, ribadendo che i sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze in contrasto con le misure statali (e regionali, secondo una specificazione inserita a seguito della conversione)⁹⁵.

Lo stesso articolo contiene poi una rilevante precisazione nel terzo comma, in base al quale «le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente». In questo modo, il d.l. si abilita espressamente quale *unica fonte sulla produzione abilitata a disciplinare le ordinanze contingibili*, derogando alle norme generali contenute nella legge sul servizio sanitario o nel TUEL.

Con la fase due si sono allentati i vincoli imposti dal centro⁹⁶, per poi essere nuovamente irrigiditi lo scorso novembre: si prevede ora le Regioni possono, nelle more dell’adozione dei dpcm, adottare sia ordinanze più restrittive – previa informazione al Ministro della Salute – sia misure ampliative. In quest’ultimo caso, è però prevista l’intesa con il Ministro della salute, così riconoscendo all’autorità statale un potere di codeterminazione dell’atto regionale⁹⁷.

Come si è visto, non diversamente dal primo decreto legge emanato all’indomani della deflagrazione della pandemia, il potere regionale di ordinanza è da esercitare «nelle more» dell’adozione dei dpcm. Si tratta di un inciso ambiguo, che lascia aperta una duplice opzione ermeneutica. Non è chiaro, infatti, se questi restino in vigore fino al momento in cui «la nuova disciplina statale coinvolga l’intero

⁹³ Previsione inserita al co. 2, art. 3, dalla l. di conversione 5 marzo 2020, n. 13.

⁹⁴ G. BOGGERO, cit. ult., 266.

⁹⁵ Cfr. art. 3 d.l. n. 19/2020.

⁹⁶ L’art. 1, co. 16 del d.l. 16 maggio 2020, n. 33, ha in origine riconosciuto alle Regioni, alla luce dell’andamento della situazione epidemiologica sul territorio e informato contestualmente il Ministro della salute, di introdurre *misure derogatorie, ampliative o restrittive*, rispetto a quelle previste dai dpcm.

⁹⁷ Art. 1, comma 16, d.l. n. 33/2020, come modificato dall’art. 1, co. 2 del d.l. 7 ottobre 2020, n. 125.

settore nel quale la Regione, nelle more, ha provveduto ad adottare proprie misure» o, viceversa, se l'efficacia della normativa regionale cessa solo in caso di *puntuale antinomia* con la prescrizione statale⁹⁸.

È la particolare natura del diritto dell'emergenza, volto ad ordinare giuridicamente un fatto non previsto nella previgente fattispecie legale, a offrire le coordinate per decrittare l'oscura formula: deve ritenersi ammissibile ed efficace, anche a seguito dell'intervento statale, una più restrittiva regolazione laddove sia presente, nel territorio di riferimento, una *situazione di interesse regionale* da affrontare con una apposita disciplina⁹⁹.

In tal senso, l'art. 3 del d.l. n. 19/2020 codifica un *criterio speciale di risoluzione delle antinomie normative*, nel senso di ritenere vigenti le norme poste dalle autorità periferiche *sino all'implicita abrogazione* generata dall'entrata in vigore di norme nazionali con esse incompatibili¹⁰⁰.

Non a caso, lo stesso art. 3 del d.l. n. 19/2020 chiarisce che l'intervento delle Regioni è ammesso qualora si renda necessario per affrontare «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso». Tale specificazione evidenzia la diversa estensione del potere di ordinanza regionale da quella del sindaco, specificata nel comma 2 del medesimo articolo, a tenore del quale «[i] sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto cui al comma 1». Mentre la Regione può intervenire con misure generali e astratte più restrittive in assenza di una normativa nazionale con essa incompatibile, al sindaco tale possibilità sembra preclusa, dovendo sempre sottostare alla normativa nazionale vigente in quel momento¹⁰¹. L'ordinanza sindacale contingibile e urgente, di cui all'art. 50 TUEL, dovrebbe avere dunque sempre un *contenuto più restrittivo di natura provvedimentale*, legato a uno specifico fatto situato nel territorio comunale (ad esempio, un possibile contagio in una RSA che richieda di evacuare e ricollocare gli utenti)¹⁰².

Quanto invece ai *raccordi verso il basso*, rispetto cioè agli atti adottati dal centro, l'art. 3 del d.l. n. 6/2020 ha previsto, secondo una disposizione poi ribadita dal d.l. n. 19/2020, che i dpcm debbano essere adottati sentiti «i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale».

Il coinvolgimento al centro delle autonomie territoriali è dunque avvenuto secondo norme e prassi che hanno accentuato talune tendenze che già contraddistinguevano il sistema dei raccordi. Per un verso, si è assistito alla marginalizzazione del sistema delle conferenze a favore della conferenza delle Regioni

⁹⁸ Per tale interrogativo, A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 755.

⁹⁹ In questo senso, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti*, cit., 134, G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, cit., 768.

¹⁰⁰ In questo senso, G. BOGGERO, *Le “more” dell'adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra stato e regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, 363.

¹⁰¹ Così M. LUCIANI, *Il sistema*, cit., 136-137, N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere “inesauribile”*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 79. Per una opinione in parte diversa v. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali*, cit., 376 ss.

¹⁰² In senso simile, anche Cons. di Stato, sez. I, 7 aprile 2020, n. 735, nel parere sull'annullamento straordinario dell'ordinanza del sindaco di Messina che aveva imposto una sorta di nulla osta per transitare nello Stretto. La pronuncia però non dà rilievo al diverso rapporto con la normativa statale che intrattengono ordinanze sindacali e provvedimenti regionali. Il d.l. n. 19/2020, abrogando l'art. 5 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, che vietava in generale l'adozione di misure locali contrastanti con quelle nazionali, sembrerebbe porsi in continuità con tale norma, richiedendo il rispetto della normativa nazionale fatte salve misure più restrittive legate ad esigenze locali.

e della interlocuzione binaria tra lo Stato e le singole Regioni. Convocate solo quattro volte durante le fasi centrali dell'emergenza, il sistema delle conferenze ha di norma trattato questioni estranee alla gestione emergenziale¹⁰³, recuperando una maggiore centralità solo a partire dalla c.d. fase 2¹⁰⁴. A questa marginalizzazione ha fatto da contrappeso, per un verso, il forte attivismo della conferenza delle Regioni che, riunitasi più volte al mese, ha espresso articolate posizioni comuni sin dalla prima riunione successiva all'esplosione dell'emergenza¹⁰⁵, delineando anche le Linee guida per la riapertura delle attività economiche¹⁰⁶; per altro verso, vi è stato il costante coinvolgimento del Presidente di tale conferenza¹⁰⁷, non solo, come si è già visto, nel procedimento di emanazione delle ordinanze di protezione civile ma anche nelle fasi preliminari all'adozione dei d.p.c.m.

4.1. Accentramento delle competenze e discrezionalità del legislatore statale nella modulazione dei raccordi

In generale, è venuto realizzandosi un accentramento di poteri e funzioni attraverso atti puntuali, imposti unilateralmente dal centro, con un coinvolgimento debole delle autonomie territoriali. Comunicazione preventiva dei provvedimenti periferici a mo' di condizione della loro efficacia, concorrenza temporanea tra fonti ed esaurimento di efficacia delle disposizioni regionali al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, (semplice) parere ai fini dell'adozione degli atti statali sono tutte spie di un innesto gerarchico degli enti regionali nell'indirizzo politico-amministrativo stabilito dallo Stato.

Tale accentramento non può dirsi contrario all'ordine costituzionale delle competenze: è la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale ad affidare allo Stato le competenze in materia di «profilassi internazionale, marittima, aerea e di frontiera» oltre che, in generale, compiti di «profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie e le epizoozie» (art. 6, l. n. 833/1978). Tali attribuzioni rientrano nella competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. secondo, Cost., lett. q), che, insieme alla necessità di delineare le norme fondamentali di tutela della salute,

¹⁰³ Fanno eccezione i pareri resi sui d.l. nn. 18 e 19 del 2020, come evidenziato da G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus*, cit., 198, nt. 55.

¹⁰⁴ A partire, in particolare, dalle riunioni svolte in Conferenza unificata del 28 agosto, con cui il sistema delle autonomie ha espresso parere condizionato sulla gestione delle scuole e dei servizi per l'infanzia, e del 31 agosto, con il parere condizionato in materia di trasporto pubblico.

¹⁰⁵ Cfr., ad esempio, la riunione del 12 marzo 2020, suggerendo modifiche e integrazioni al primo d.l. recante misure di sostegno, 2 marzo 2020, n. 20.

¹⁰⁶ Cfr. le riunioni del 25 maggio 2020, 6 agosto, 8 ottobre.

¹⁰⁷ In seno critico, sottolinea la tendenza a elevare il Presidente della Conferenza delle Regioni a interlocutore privilegiato del Governo, E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 742.

competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, co. terzo, Cost., hanno legittimato l’intervento dello Stato¹⁰⁸.

D’altro canto, non sembra che l’intervento legislativo sia venuto meno al principio di legalità, inteso in senso sostanziale. Delimitati gli ampi spazi lasciati aperti dal d.l. n. 6 del 2020, il d.l. n. 19 del 2020 ha tipizzato i d.p.c.m. adottati nel corso della pandemia, predeterminando l’autorità competente all’emanazione dell’atto, la procedura necessaria alla sua adozione, il contenuto delle limitazioni e, infine, le sanzioni applicabili. Il *genus* normativo di riferimento per il governo dell’emergenza non è dunque, quello delle ordinanze in deroga alla legge (o *extra ordinem*)¹⁰⁹, ma è quello, opposto, degli atti amministrativi necessitati, di atti cioè che trovano nella previa tipizzazione legislativa la misura della propria legittimità¹¹⁰. Simile inquadramento consente di evitare i dubbi legati a una possibile violazione dell’art. 117, co. sesto, Cost., che, nell’assegnare alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di loro competenza, presuppone, appunto, l’adozione di atti secondari di carattere normativo, dotati cioè di generalità, astrattezza e, soprattutto, capacità di innovazione dell’ordinamento¹¹¹.

È proprio l’innovatività a risultare carente dei d.p.c.m. Per un verso, infatti, la durata provvisoria impedisce a tali atti di innovare stabilmente l’ordinamento giuridico; per un altro, i d.p.c.m. riprendono e specificano le fattispecie limitative previste nel lungo elenco dettagliato dall’art. 1 del d.l. n. 19 del 2020.

In ogni caso, allo Stato spetta trovare il punto di equilibrio di scelte normative che riguardano l’intera comunità nazionale, disinnescando il conflitto tra plurimi interessi fondamentali. Certo, il collegamento con competenze concorrenti (la già citata tutela della salute, ma anche la protezione civile) richiedono un coinvolgimento degli enti regionali; l’assetto complessivo delle competenze coinvolte e la natura dell’emergenza impediscono però di irrigidire le modalità della concertazione territoriale. L’assunto, di origine pretoria, in forza del quale è l’intesa lo strumento che consente l’attrazione in sussidiarietà o l’intervento statale in competenze intrecciate - ammesso (e non concesso) che possa assumere una *efficacia normativa generale*, sempre opponibile al legislatore nazionale al netto delle peculiarità singoli casi - può forse valere nei *momenti ordinari* di svolgimento delle relazioni territoriali ma non può elidere la discrezionalità legislativa nella individuazione delle forme di coinvolgimento *adeguate al fatto emergenziale*. In tal senso, i raccordi predisposti dal legislatore hanno rappresentato altrettante declinazioni “deboli” del principio cooperativo¹¹², senza pregiudicare il

¹⁰⁸ Si condividono, sul punto, le tesi di F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 334-335, e di C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritto comparato*, 2020, 45 ss.

¹⁰⁹ Così, invece, E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, Special Issue*, 2020, 97 ss.

¹¹⁰ Secondo una dicotomia elaborata dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 4 del 1977.

¹¹¹ Adombrano questa ipotesi G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione*, cit., 763.

¹¹² In questo senso, non privo di sfumature critiche, M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell’emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, 2020, 80 ss., G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L’emergenza Coronavirus*, cit., 189.

“buon andamento” dell’azione istituzionale ed ingessare l’esercizio di competenze che, a diverso titolo, spettano al livello statale *a prescindere* dall’evocazione di meccanismi, di origine pretoria (come la chiamata in sussidiarietà), soggetti a inevitabili oscillazioni.

In una direzione simile sembra muoversi anche la Corte costituzionale, la quale, per la prima volta dall’entrata in vigore della legge n. 131 del 2003¹¹³, si è servita del potere sospensivo per sterilizzare l’efficacia, nella sua interezza¹¹⁴, di una legge valdostana recante misure meno rigorose di quelle nazionali. L’ord. n. 4 del 2021 ha accertato la sussistenza sia del *fumus boni iuris* – pure non espressamente richiesto dall’art. 35 della l. n. 87 del 1953¹¹⁵ – consistente nella lesione della competenza esclusiva in materia di profilassi internazionale, sia del *periculum in mora*¹¹⁶. Ad avviso della Corte, «le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque l’aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l’interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia».

In attesa della pronuncia di merito, la *ratio decidendi* della sospensiva abbraccia una nozione ampia di «profilassi internazionale», capace di assorbire anche i liminari profili attinenti alla tutela della salute e alla protezione civile, pure evocati da talune pronunce del giudice amministrativo che hanno annullato taluni largheggianti provvedimenti regionali¹¹⁷.

Sotto il versante della leale collaborazione, l’ordinanza in commento sembra invece porsi in continuità con la giurisprudenza amministrativa: nell’annullare un’ordinanza della Regione Calabria che prevedeva la ripresa delle attività di ristorazione con modalità contrastanti con la normativa statale, il TAR non ha solo ritenuto adeguate le forme “deboli” di concertazione predisposte dallo Stato, ma ha anche evocato la leale collaborazione tra i principi violati dall’ordinanza regionale¹¹⁸.

D’altro canto, allorché lo Stato ha esercito una funzione di coordinamento in senso proprio, predisponendo la regia nazionale entro cui innestare le attività regionali in vista del perseguimento di obiettivi unitari, simili traguardi sono stati clamorosamente mancati anche a causa di macroscopiche inefficienze regionali.

¹¹³ La legge ha così modificato l’art. 35 della l. 11 marzo 1953, n. 87. Riferimenti in C. CARUSO, *La garanzia dell’unità*, cit., 155 ss.

¹¹⁴ Secondo il Giudice delle leggi, «[i] limiti propri dell’esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata». Cfr. ord. n. 4 del 2021, su cui v. E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4), in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021.

¹¹⁵ Sottolinea tale aspetto E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit.

¹¹⁶ Consistente nel rischio «di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico» e «di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35, l. n. 87 del 1953).

¹¹⁷ Cfr., sul punto, le considerazioni di E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare*, cit. L’A. scrive, a proposito della profilassi di cui all’art. 117, co. secondo, lett. q), di una materia «sconfinata».

¹¹⁸ Cfr. Tar Calabria, sez. I, sent. n. 841 del 2020, su cui C. SALAZAR, «Spaghetti, pollo, insalatina e una tazzina di caffè»... ai tempi del coronavirus, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 599 ss. Per pronunce simili, cfr. TAR Sicilia, sez. III, 27 agosto 2020, n. 842, di sospensione dell’ordinanza siciliana che prescriveva lo sgombero degli *hotspot* e dei centri di accoglienza dei migranti, con contestuale trasferimento in altre strutture fuori dal territorio della Regione; TAR Sardegna, sez. I, 17 settembre 2020, n. 473, di sospensione dell’ordinanza sarda che prevedeva una serie di condizioni ulteriori per l’accesso all’isola.

Emblematico il caso della riorganizzazione del servizio sanitario, disposto dalla legge nazionale attraverso il potenziamento dei posti in terapia intensiva: stanziare le risorse necessarie, indicati il numero di posti indispensabili a garantire un capillare trattamento sull'intero territorio nazionale, stabilite le procedure per la riorganizzazione del servizio¹¹⁹, i singoli piani regionali si sono spesso rilevati lacunosi e incompleti, privi dei dati necessari alla tempestiva emanazione del bando di gara¹²⁰.

5. La necessaria funzione unificante dei raccordi

Come si è visto, l'emergenza Covid-19 ha amplificato le tendenze, i difetti e le lacune che caratterizzavano i luoghi e i modi della concertazione territoriale.

Simili inadeguatezze riflettono una malintesa concezione del principio di leale collaborazione, di cui l'assetto dei raccordi è il precipitato istituzionale.

Per rivedere le forme e il funzionamento di tali raccordi è necessario anzitutto ripensare la portata eminentemente giurisdizionale che il principio di lealtà ha assunto all'indomani del Titolo V.

Le sue origini storiche richiedono di riaffermarne la vocazione politica.

Implicitamente desumibile dalla Costituzione imperiale tedesca del 1871, in quel contesto la leale collaborazione è stata teorizzata per promuovere l'*integrazione politica* degli Stati federati nel Reich¹²¹, includendo la «irrazionalità della loro specificità storico-politica» nella «vita dell'impero»¹²². Si trattava, dunque di un principio costituzionale non giustiziabile¹²³, funzionale a ridurre a unità una Costituzione, quale era quella del Reich, duale e pattizia.

Nell'ordinamento italiano, il principio di lealtà avrebbe dovuto ridurre le asimmetrie conseguenti alla separazione duale delle competenze. Le iniziali posizioni dottrinali confrontatesi nel previgente Titolo V ne hanno evidenziato la funzione politico-istituzionale: in base a una prima concezione, la leale collaborazione avrebbe riaffermato la supremazia statale attraverso il coordinamento dal centro delle attività degli enti territoriali, cui sarebbero comunque rimasti ampi spazi di decisione autonoma rispetto alle modalità di perseguimento dei fini unitari indicati dallo Stato¹²⁴; in virtù di un'altra posizione, il principio di lealtà avrebbe dovuto promuovere l'equiordinazione tra Stato e Regioni attraverso la «libera dialettica dei rispettivi interessi» e la conseguente «sincronizzazione» delle rispettive attività¹²⁵.

¹¹⁹ Cfr., in particolare, art. 2, co. 1 e 8 del d.l. 24 maggio 2020, n. 34.

¹²⁰ Cfr. C. COTTARELLI, F. PAUDICE, *L'aumento dei posti nelle terapie intensive: meno della metà dell'obiettivo*, in *La Repubblica*, 24 ottobre 2020. Non sempre l'inadempienza è da imputare direttamente all'autonomia regionale, come mostra la paradossale (e per certi versi inquietante) vicenda del Commissario straordinario alla sanità della Regione Calabria.

¹²¹ Sul punto, per tutti, R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, con introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, 1988, 248 ss.

¹²² Così K. HESSE, *Lo stato federale unitario, L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, a cura di A. Di Martino, G. Repetto, Napoli, 2014, 282-283.

¹²³ Ancora attuali le riflessioni di A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, 194.

¹²⁴ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., 149.

¹²⁵ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, 284-285.

Seppure da prospettive diverse, entrambe le posizioni hanno storicamente posto l'accento, in fin dei conti, su una concezione “forte” e politica del principio di lealtà, *metodo di governo* di una comunità policentrica volto a soddisfare una *fondamentale funzione unificante*. Successivamente alla riforma del Titolo V, la leale collaborazione ha perso le sue marcate connotazioni teorico-istituzionali, venendo diluito nella frammentazione casistica del Giudice delle leggi. In assenza di solidi raccordi istituzionali, la leale collaborazione è divenuto un concetto dagli incerti confini, teoricamente “debole” o al più, come si è avuto modo di sostenere altrove¹²⁶, una *metafora di un conflitto di competenze irrisolto*, un *topos* giurisprudenziale strumentale al riposizionamento del Giudice delle leggi, assiso al centro delle relazioni centro-periferia, a mo' di “terza camera” giurisdizionale di compensazione delle istanze territoriali¹²⁷.

Stretto tra l'*administrative regionalism* degli esordi e il *judicial regionalism* successivo alla riforma del Titolo V, l'assetto attuale dei raccordi sconta l'incompleta realizzazione di un *political regionalism* che affidi a sedi politiche la rappresentazione degli interessi territoriali. Simile rappresentazione non può tradursi in una mera opera di testimonianza delle esigenze parcellizzate del sistema regionale o del singolo ente regionale, ma deve essere funzionalizzata alla assunzione di decisioni *unitarie*. Non si vuole sostenere che le sedi della concertazione territoriale debbano sempre e comunque rispondere a simile scopo, quasi che sia possibile isolare un univoco modello istituzionale, sempre valido a prescindere dalle caratteristiche, storicamente situate, di un ordinamento. È, piuttosto, la specifica esperienza giuridica italiana, la realtà concreta dell'ordinamento nella prospettiva storica, a demandare ai raccordi il compito di una sintesi unificante¹²⁸.

È necessario allora riaffermare l'essenza del principio di lealtà quale *metodo di governo*, abbandonando l'idea che questo sia solo un *legal principle* da assumere ad autonomo parametro di legittimità costituzionale. È piuttosto la natura delle competenze coinvolte, l'oggetto e le modalità di disciplina predisposte dal legislatore nazionale a rendere giustiziabile la leale collaborazione, criterio procedimentale a geometria variabile, implicitamente ammesso dall'art. 5 Cost. là ove richiede che la legislazione adegui i propri metodi e principi alle esigenze dell'autonomia. Da simile principio, perciò, non è possibile trarre, in assenza di univoche disposizioni costituzionali, precisi obblighi giuridicamente sanzionati, a carico del legislatore, in grado di determinare la *fase* e il *momento* in cui il principio cooperativo deve essere attuato, il *tipo* di procedura concertativa da predisporre, l'*intensità* del coinvolgimento degli enti territoriali, il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione.

¹²⁶ Sia consentito il rinvio a C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 353.

¹²⁷ Si v. ancora il nostro *La garanzia*, cit. ult., 353.

¹²⁸ Sull'esperienza giuridica, concetto tra i contributi più rilevanti della dottrina italiana al dibattito filosofico-giuridico, v. da ultimo A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*, 2021.

Non si vuole certo riaffermare la subordinazione delle Regioni all’indirizzo amministrativo statale, che presuppone una concezione dell’ente regionale quale appendice terminale dello Stato-persona.

I raccordi devono mirare, piuttosto, alla costruzione pluralista dell’*unità politica*, e cioè a un processo dinamico di inserimento di valori o interessi specifici, localmente situati, entro un sostrato valoriale omogeneo a livello nazionale¹²⁹. A prescindere dalla forma di organizzazione del potere territoriale – ma a maggior ragione nell’ambito di uno Stato ancora oggi (non federale ma) regionale¹³⁰ – le sedi della concertazione tra Stato e Regioni devono rispondere alla necessità di innestare le esigenze di differenziazione politico-territoriale entro un processo di unificazione politica volto a soddisfare interessi generali¹³¹. I raccordi devono rappresentare al centro gli interessi degli *enti territoriali* decentrati (e non, come spesso ambiguamente si sostiene, dei *territori*) in vista di scelte *condivise*, che cessano di essere frutto dell’eteronomia centralistica grazie al contributo dei livelli di governo a un *processo comune di decisione politica*¹³², e cioè alla genesi di una decisione capace di riflettere gli *interessi generali della comunità nazionale*. Non solo: in uno Stato retto dal principio democratico-rappresentativo, le sedi della concertazione dovrebbero garantire *trasparenza dei meccanismi decisionali, assunzione di responsabilità politica* dei livelli di governo, *innesto degli interessi territoriali negli indirizzi generali* espressi dal corpo elettorale.

6. Ipotesi da evitare: regionalismo differenziato, ritorno alla settorializzazione e disarticolazione territoriale

Tali ragioni devono indurre a guardare con sfavore il ritorno a una settorializzazione dei raccordi, secondo una strada imboccata, ad esempio, dai tentativi di introdurre il c.d. federalismo fiscale e, successivamente, il regionalismo differenziato. Quanto al primo, si pensi ai modelli organizzativi previsti dalla l. delega 5 maggio 2009, n. 42: la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale si sarebbe dovuta avvalere di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla conferenza unificata, con conseguente innesto di una rappresentanza «organic[a]» degli enti in un Parlamento a composizione interamente elettiva¹³³; la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, organo «spuri[o] (...) dai

¹²⁹ In questo senso A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., 14 ss.

¹³⁰ Sul punto, anche per il richiamo al dibattito successivo alla revisione costituzionale del 2001, a C. CARUSO, *La garanzia*, cit., 143, 325 ss.

¹³¹ In questi termini già si esprimeva – è bene ricordarlo – il rapporto Giannini, cit., 32.

¹³² V. anche A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi* in *Rivista AIC*, 2/2015, 1 ss., con riferimento processo di revisione costituzionale poi respinto to dal referendum del 4 dicembre 2016.

¹³³ Così E. GIANFRANCESCO, *La partecipazione delle Regioni alla vita dello stato (e della repubblica): bicameralismo, camera delle regioni e conferenze*, 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, 2018, 202.

molteplici interlocutori»¹³⁴, istituito presso il MEF, avrebbe dovuto svolgere le funzioni di segreteria tecnica della conferenza per il coordinamento della finanza pubblica (prevista dalla medesima legge di delega). Questi organismi, in parte superati dagli eventi, in parte abrogati¹³⁵, ripropongono la settorializzazione burocratica dei raccordi che proprio il sistema delle conferenze ha tentato di superare. La stessa previsione, ad opera sempre della l. n. 42/2009¹³⁶, della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ha accentuato i rischi di una specializzazione per materia capace di spostare il baricentro decisionale dalle conferenze “generali” a quelle di settore¹³⁷, riproponendo il processo di parcellizzazione settoriale che si credeva superato negli anni '90 dello scorso secolo.

Conclusioni simili valgono per i raccordi relativi al regionalismo differenziato, che, per come immaginato da alcune Regioni, avrebbe inaugurato un processo di devoluzione di competenze e funzioni capaci di elevare le leggi previste dall'art. 116 co. 3, Cost. a pseudo-statuti di nuove Regioni speciali¹³⁸.

Il procedimento di assegnazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» si svolge, per esplicita dizione della Costituzione, previa intesa tra la singola Regione e il Governo: le stesse bozze di intesa hanno previsto una interlocuzione «permanente»¹³⁹, tra la singola Regione e il Governo, da realizzarsi con d.p.c.m. istitutivi di una commissione paritetica Stato-Regione, composta rappresentanti nominati dal Governo (designati dal Ministro per gli Affari regionali) e dalla Giunta regionale, aventi il compito di determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie per l'esercizio delle funzioni “differenziate”.

Questa soluzione, che peraltro riecheggia l'esperienza delle Commissioni paritetiche per l'approvazione della normativa di attuazione degli Statuti speciali, fa parte di un processo ora accantonato, anche a causa dell'indirizzo politico impresso dalla nuova maggioranza parlamentare nel settembre del 2019 e della contestuale esplosione dell'emergenza sanitaria. Simili raccordi presentavano aspetti problematici per la natura bilaterale dell'interlocuzione tra Governo e singola Regione, che avrebbe escluso il punto di vista delle altre Regioni e del Parlamento (rappresentativo dell'intera comunità politica nazionale) dalle determinazioni assunte dagli esecutivi coinvolti nella trattativa.

Non è un caso che il ddl “Boccia” (mai depositato in Parlamento), recante una legge quadro sull'attuazione dell'art. 116 Cost., co. 3, prevedesse il parere, sulle bozze di accordo, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni

¹³⁴ E. GIANFRANCESCO, *ibidem*.

¹³⁵ Come nel caso della Commissione tecnica, abrogata dall'art. 1, co. 34 della l. di stabilità 28 dicembre 2015, n. 208.

¹³⁶ Poi compiutamente disciplinata dagli artt. 33 ss. del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

¹³⁷ E. GIANFRANCESCO, *ibidem*.

¹³⁸ Per tale conclusione, A. POGGI, *Tornare alla normalità*, cit., VIII, M. OLIVETTI in *Indagine conoscitiva*, cit., 58.

¹³⁹ Secondo un modello simile a quello immaginato da M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, 21.

regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia (da trasmettere entro 60 giorni a Governo e Regione interessata).

Al netto di simile previsione, e alla luce di quanto appena affermato, non è condivisibile l'ipotesi, avanzata da parte della dottrina¹⁴⁰, che ha sostenuto l'inemendabilità della legge rinforzata incorporante l'intesa. Si tratta di una tesi che contempla l'estensione, al procedimento di cui all'art. 116, co. 3, del modello disegnato dall'art. 8 Cost. per le leggi regolanti i rapporti con le confessioni religiose.

Simile prospettiva non è condivisibile: in primo luogo, non è possibile vietare al Parlamento, unica sede capace di rappresentare unitariamente interessi generali¹⁴¹, la modifica di un disegno di legge frutto di un accordo stipulato tra esecutivi. In tal senso, l'intesa cui fa riferimento l'art. 116 co. 3, non è *costitutiva* delle «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ma è *preparatoria* di un procedimento composito che vede attribuire alla legge l'assegnazione di valore normativo all'intesa¹⁴².

Inoltre, le autonomie sociali, di cui le confessioni religiose sono espressione, non possono essere assimilate alle autonomie territoriali. Non deve dimenticarsi come queste ultime rilevino, in Costituzione, anzitutto quale principio organizzativo volto a disegnare una particolare modalità di organizzazione del potere pubblico. Vanno dunque sfumate quelle tesi che tendono ad elevare il pluralismo territoriale al rango del principio personalista, così confondendo, in un unico, ampio principio autonomista, la tutela della persona e le «esigenze dell'autonomia» di cui all'art. 5 Cost.¹⁴³ Non si può negare come, almeno nella cultura politica di parte dei Costituenti, vi fosse una qualche connessione tra la garanzia della persona e la tutela delle soggettività territoriali, quanto meno nel senso di concepire tutte le manifestazioni autonomistiche alla stregua di «rivendicazioni di libertà», di «tutte le libertà, anche degli enti locali come “società naturali”»¹⁴⁴. Era questo un orientamento che accomunava il comunitarismo cattolico e l'autonomismo democratico delle sinistre non marxiste¹⁴⁵ e trova una certa eco nella formula utilizzata dall'art. 5 Cost. («[l]a Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali») e in alcune, autorevoli ricostruzioni comunitarie dell'autonomia territoriale¹⁴⁶. Simili ricostruzioni si scontrano però con la diversa declinazione costituzionale dei due principi: un conto è, infatti, il riconoscimento della persona quale fondamento originario di legittimazione della piramide “rovesciata” dei poteri pubblici, secondo la nota metafora morotea cristallizzata nell'art. 2 Cost.; un altro sono le particolari modalità di organizzazione del potere pubblico individuate dalla Costituzione e concretizzate nella istituzionalizzazione delle Regioni¹⁴⁷. Le letture dottrinali che mettono in connessione Regioni e diritti fondamentali, quasi che le prime coincidano con i secondi, o quanto meno che trovino legittimazione

¹⁴⁰ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, entrambi in *Le Regioni*, 2017, rispettivamente 668 e 656-657.

¹⁴¹ Pe questa conclusione, suffragata anche dalla giurisprudenza costituzionale, sia consentito il rinvio a C. CARUSO, *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 17/2016, 12 ss.

¹⁴² In questo senso, v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 163-164, che riprende le tesi, minoritarie, del ruolo della legge nell'approvazione degli statuti regionali di cui al previgente art. 123 Cost.

¹⁴³ In questa direzione sembra andare buona parte della dottrina: V., tra gli altri: E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Rivista AIC*,

2019, 193 ss., A. MORELLI, *Le relazioni*, cit., 257 ss., L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 286 ss.

¹⁴⁴ M. RUINI, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1947, 13.

¹⁴⁵ Cfr., diffusamente, 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*, Milano, 2018, 218 ss.

¹⁴⁶ V., in particolare, quelle di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, 51 ss., G. BERTI, *Art. 5*, cit., 288 ss.

¹⁴⁷ Cfr. M. RUINI, *Progetto*, cit., 14, in una prospettiva che oggi sarebbe forse considerata centralistica, ricorda che le Regioni sono create per «atto di sovranità dello Stato».

nella realizzazione di pretese soggettive, muovono dal presupposto (non sempre esplicitato) secondo il quale i diritti e le autonomie – e non la Repubblica come soggetto politico e organizzazione istituzionale – stiano a fondamento dell’unità costituzionale.

Della fondatezza di tale asserzione è lecito dubitare: il riconoscimento delle situazioni individuali e delle autonomie territoriali è, anzitutto, il risultato di un processo di unificazione politica posto dalla Costituzione¹⁴⁸. Il collegamento tra principio personalista e autonomie territoriali non può servire a disarticolare l’assetto istituzionale della Repubblica, quasi che i diritti fondamentali o le autonomie territoriali rappresentino le condizioni *a priori*, la *Grundnorm* dell’ordinamento capace di orientare o prevalere, in ogni caso, sugli altri valori incorporati nella Carta costituzionale.

Tali raccordi non possono essere valutati con favore: essi hanno delineato una contrattazione permanente tra burocrazie (centrali e periferiche) nell’allocazione di funzioni e competenze, inserendosi nell’ambito di rivendicazione identitarie potenzialmente in grado di causare una disarticolazione territoriale del Paese. L’emergenza sanitaria e il cambio di maggioranza politica hanno disinnescato tale pericolo. Non può però non segnalarsi che la strategia politica di attuazione del regionalismo differenziato dovrebbe essere rovesciata: *prima* deve venire il rafforzamento (o la creazione) delle *istituzioni unitarie* e solo *dopo*, soddisfatte le *condizioni dell’unità politica*, realizzare un percorso concertato di differenziazione. Simile processo, infatti, «per evitare o attutire contro-spinte (...) poi ingovernabili, necessit[a] di istituzioni centrali forti e partecipate» dai soggetti infranazionali, in modo da «integrare e assorbire le spinte centrifughe»¹⁴⁹.

7. Le prospettive: clausola di supremazia, integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali e costituzionalizzazione della conferenza delle Regioni

Il concreto atteggiarsi dei raccordi sconta la complessiva inadeguatezza del regionalismo italiano, sia per ciò che concerne la distribuzione di competenze e funzioni, sia per quanto attiene alle forme e al funzionamento dei luoghi della concertazione territoriale.

Va dunque ripreso il discorso delle riforme istituzionali, per superare l’*impasse* e il disordine ingenerato dalla revisione costituzionale del Titolo V.

Persino l’eliminazione, ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, del contestatissimo rinvio governativo e, soprattutto, del ricorso preventivo avverso la delibera legislativa regionale ha ingenerato, nella prassi successiva, non poche disfunzioni: oltre a consentire la vigenza, negli ordinamenti regionali, di norme palesemente contrastanti con la Costituzione o con la cornice normativa nazionale, il “nuovo” art. 127 Cost. ha spostato in avanti la contrattazione sulla legge regionale, che ora ha luogo in un momento successivo all’impugnazione, a svantaggio della stabilità del dato normativo e della certezza giuridica

¹⁴⁸ Con riferimento ai rapporti tra diritto interno e ordinamento sovranazionale, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 167 ss., sui rapporti Stato - Regioni se si vuole C. CARUSO, *La garanzia*, cit., 345.

¹⁴⁹ Così R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 82.

(non a caso, talune amministrazioni regionali preferiscono, nelle more del ricorso, non dare attuazione della legge). Per tali ragioni è stato proposto, *de iure condendo*, di modificare l’art. 127 Cost. con l’inserimento dell’automatica sospensione della legge regionale impugnata¹⁵⁰.

Un discorso che deve però aprirsi con una fondamentale premessa: sarebbe un errore affidarsi a palinogenetiche riforme di “rottura”, congeniate sulla base di modelli astratti, avulsi dal contesto e dal concreto funzionamento delle istituzioni e perciò di difficile attuazione. Gli afflati riformisti devono sempre confrontarsi con i tratti caratterizzanti di una data esperienza giuridica, storicamente situata, evitando l’illusione giacobina di perseguire modifiche ordinamentali con un semplice atto di volontà normativa¹⁵¹.

È opportuno, dunque, storicizzare i processi di riforma, proponendo soluzioni ai problemi istituzionali sorti nello sviluppo dell’esperienza giuridica, in modo da costruire «un disegno complessivo leggibile solo in retrospettiva»¹⁵² e rifuggire esiziali crisi di rigetto da parte del sistema.

In primo luogo, sarebbe da attenuare la rigida separazione delle competenze aggravata dalla revisione del Titolo V, sfoltendo i titoli di competenza e, soprattutto, individuando flessibili meccanismi capace di rendere cedevole la ripartizione delle competenze allorché sia necessario garantire interessi unitari¹⁵³. L’introduzione di una clausola di supremazia, sulla cui attivazione andrebbero coinvolte anche le autonomie regionali, garantirebbe certezza delle relazioni territoriali, arginando l’entropia tra livelli di governo e gli interventi della giurisdizione (anzitutto costituzionale, ma non solo) nella risoluzione dei conflitti di competenza.

Una ipotesi simile è prevista dal ddl costituzionale AC 2422 (primo firmatario Ceccanti), che, alla fine dell’art. 117 Cost., aggiunge un ultimo comma dal seguente tenore: «[s]u proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale». Non paiono condivisibili talune critiche avanzate in dottrina, relative, ad esempio, al mancato coordinamento della previsione con il potere sostitutivo di cui all’art. 120 Cost., o ai rischi di svuotamento delle competenze regionali¹⁵⁴. I poteri sostituiti svolgono una funzione distinta da quella propria della clausola di supremazia: essi vengono esercitati *ex post* rispetto al mancato o patologico esercizio della funzione amministrativa, laddove la clausola di supremazia dovrebbe essere attivata *ex ante* per accentrare la funzione legislativa. Inoltre, l’eventuale accentramento dovrebbe comunque rispettare un generale criterio di ragionevolezza e proporzionalità, nel senso che l’estensione della competenza attratta dallo Stato andrebbe pur sempre valutata rispetto agli interessi unitari da soddisfare.

¹⁵⁰ Sia consentito, sul punto, il rinvio a C. CARUSO, *La garanzia*, cit., 371 ss.

¹⁵¹ In questo senso, R. BIN, *La cooperazione*, cit., 456.

¹⁵² R. BIN, cit. ult., 457.

¹⁵³ Qualcosa di simile era previsto nella riforma costituzionale bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016, che eliminava le competenze concorrenti e assegnava ad una legge di iniziativa governativa (approvata dalla Camera a maggioranza assoluta nel caso in cui il Senato, di rappresentanza delle autonomie territoriali, avesse proposto modifiche) l’attivazione della clausola di supremazia.

¹⁵⁴ In questi termini, v. F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali*, cit., 355 ss. Contrario a simile innovazione anche A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo*, cit., 757.

Quanto ai luoghi della concertazione territoriale, se i raccordi tra Stato e Regioni devono servire alla costruzione dell’unità politica, è necessario colmare, *de iure condendo*, le lacune istituzionali che attualmente contraddistinguono l’assetto ordinamentale, riportando, nei *luoghi della decisione politica*, il confronto tra enti territoriali¹⁵⁵.

In questo senso, una possibile prospettiva potrebbe essere offerta dall’attuazione dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001¹⁵⁶ che, secondo alcune letture, non lascerebbe alcuna discrezionalità al Parlamento, chiamato ad attuare il disposto contenuto nella legge di revisione¹⁵⁷. Non vi è dubbio che, nella «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»,¹⁵⁸ l’integrazione della Commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie territoriali potrebbe portare al coinvolgimento delle autonomie nel procedimento legislativo nazionale, a mo’ di contrappeso del sistema delle conferenze, pensato per l’attuazione amministrativa piuttosto che per la produzione normativa (in special modo, primaria).

Nonostante la recente indagine conoscitiva promossa dalla stessa Commissione bicamerale¹⁵⁹, non si registrano progressi a tale riguardo. Il Parlamento sembra anzi andare in direzione opposta, nel senso di configurare la Commissione bicamerale quale sede stabile di consultazione delle autonomie territoriali¹⁶⁰ piuttosto che integrarne la composizione in vista di una partecipazione delle autonomie al processo di produzione legislativa.

La l. 3 agosto 2017 n. 123 (conv. del d.l. n. 20 giugno 2017, n. 91) ha sostituito il terzo comma dell’art. 52 della l. n. 62/1953 (la c.d. “legge Scelba”), relativo al funzionamento della menzionata Commissione. Detto articolo stabilisce che la Commissione può «svolgere attività conoscitiva» e «altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di

¹⁵⁵ Come auspicato, tra gli altri, da S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 8/2014, 6.

¹⁵⁶ In questa direzione si muovono i contributi di 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, tutti in Autonomie territoriali*, cit., 217 ss., 229 ss., 264 ss. V. anche N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in *Federalismi.it*, 3/2007.

¹⁵⁷ In questo senso, N. LUPO, *L’integrazione*, cit., 233-234.

¹⁵⁸ Secondo una espressione più volte usata dalla Corte costituzionale per sottolineare la necessità, gravante sullo Stato, di predisporre procedimenti che prevedano l’intesa con gli enti territoriali (tra le più recenti, cfr. sent. n. 251 del 2016).

¹⁵⁹ V. Commissione bicamerale per le questioni regionali, *Relazione all’Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull’attuazione degli Statuti speciali*, XVII leg., Doc. XVI-bis n. 11. Sulle modalità (e le problematiche) attuative dell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 v. anche la relazione degli On. Boato e Deodato presentato nella XIV legislatura alla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati.

¹⁶⁰ Si condivide l’opinione di G. D’AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»? in Quaderni costituzionali*, 2017, 894. Nella stessa direzione già V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 69-70.

rappresentanti dei singoli enti territoriali», previsione poi seguita dall’approvazione di un regolamento interno concernente le modalità di consultazione di tali rappresentanti.

Peraltro, il patto di maggioranza che ha portato all’approvazione della legge costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari¹⁶¹ prevede anche la sostituzione dell’inciso relativo alla composizione su «base regionale» del Senato con il riferimento alla elezione «circostrizionale» dello stesso¹⁶². Nonostante la norma non abbia mai implicato alcun tipo di raccordo politico-istituzionale tra Stato e Regioni, assumendo piuttosto un significato tecnico-elettorale di distribuzione dei seggi¹⁶³, la sua modifica (insieme alla equiparazione del diritto di elettorato attivo tra i due rami del Parlamento¹⁶⁴) segna il tramonto di qualsiasi ipotesi di differenziazione tra le due Camere: l’uniforme composizione delle Camere renderebbe “ancor più perfetto” il sistema bicamerale. In un contesto che vede accentuare l’*eguale* rappresentanza politica delle Camere, appare inverosimile l’integrazione della Commissione bicamerale con soggetti incaricati di una qualche forma di rappresentanza istituzionale.

Restano poi sullo sfondo alcune perplessità rispetto all’attuazione del menzionato art. 11 della l. cost. n. 3/2001¹⁶⁵: in primo luogo, l’entrata in funzione della Commissione integrata condurrebbe verosimilmente a un aggravio procedimentale, così da amplificare gli spazi della Corte costituzionale nell’accertamento di eventuali vizi *in procedendo*¹⁶⁶. Un aggravio che, in una forma di governo parlamentare a bassa razionalizzazione, pervaso da dinamiche assembleariste, rischia di esasperare la fuga dalla legge che già oggi caratterizza la produzione di norme primarie. Inoltre, si riproporrebbe il problema, già evidenziato con riferimento alla Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale¹⁶⁷, dell’innesto di forme di rappresentanza istituzionale nella sede della rappresentanza politica. Resterebbe poi la questione dell’equiparazione di rappresentanti di enti tra loro irriducibili per funzioni e competenze, con conseguente, imprescindibile distinzione del peso del voto delle autonomie coinvolte¹⁶⁸. Infine, resta da comprendere la *ratio* di una disposizione che evoca l’intervento della Commissione bicamerale per le sole competenze concorrenti, senza estendere il suo coinvolgimento a quei titoli di competenza (ad esempio, le materie trasversali) capaci di intersecare molteplici attribuzioni regionali¹⁶⁹.

¹⁶¹ L. cost., 18 ottobre 2020, n. 1.

¹⁶² La modifica all’art. 57 Cost. è attualmente in discussione in Parlamento (AC n. 2238).

¹⁶³ Anche se non va dimenticato che proprio l’ambigua formulazione dell’art. 57 Cost. ha portato nel 1988 alla sopra ricordata modifica del regolamento del Senato (art. 40, co. 9, reg. Senato).

¹⁶⁴ Cfr. XVIII leg., AS 1440.

¹⁶⁵ Con varietà di sfumature, cfr. V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’art. 11*, cit., 61 ss., G.M. SALERNO, *L’integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, 379 ss., R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2016, 793 ss.

¹⁶⁶ Così V. LIPPOLIS, *Le ragioni*, cit., 65.

¹⁶⁷ Cfr. *supra*, par. 6.

¹⁶⁸ Non a caso, anche chi, come N. LUPO, *L’integrazione*, cit., 240, è più favorevole alla integrazione della commissione bicamerale, propone di introdurre un voto ponderato per la componente “autonomistica”, in modo da tenere in adeguata considerazione le diverse funzioni svolte dai livelli di governo coinvolti.

¹⁶⁹ Per tale osservazione, R. BIN, *Dopo il referendum*, cit., 794.

Gli interrogativi sollevati dall'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, rendono allora auspicabile percorrere altre strade. Sarebbe da cogliere l'occasione del processo di riforma apertosi con la riduzione dei parlamentari per valorizzare le funzioni di indirizzo politico del Parlamento in seduta comune¹⁷⁰ e per costituzionalizzare la conferenza delle Regioni, depurandola dalla presenza dello Stato.

L'innovazione prenderebbe atto della concreta evoluzione dell'ordinamento, correggendo le disfunzioni più evidenti: una volta costituzionalizzata, la conferenza dei Presidenti sarebbe sottratta alle tendenze che la rendono un organismo di pressione sulla controparte nazionale. Il circuito istituzionale in cui sarebbe inserita garantirebbe la *accountability* dei componenti e una maggiore trasparenza delle procedure decisionali.

Inoltre, la costituzionalizzazione della conferenza delle Regioni eviterebbe di strutturare i raccordi entro l'organizzazione burocratica dello Stato-persona. Le Regioni sarebbero così slegate agli indirizzi amministrativi statali, esprimendo un contributo autonomo *all'esercizio unitario della funzione di governo*: alla conferenza andrebbero assegnate sia funzioni consultive in ordine all'esercizio della funzione legislativa o all'eventuale attivazione della clausola di supremazia ad opera del Governo¹⁷¹ sia poteri di co-gestione (rispetto, ad esempio, alle nomine di enti pubblici che toccano funzioni ed interessi dei territori regionali). In questo modo, verrebbe data dignità costituzionale a un organo di rappresentanza istituzionale che, rimanendo separato dal Parlamento - luogo dell'unitaria rappresentanza politica - eviterebbe confuse commistioni tra le diverse forme di rappresentanza all'interno delle Assemblee rappresentative.

Questa innovazione rappresenterebbe la logica conclusione di una evoluzione istituzionale che, come si è già accennato¹⁷², ha visto la conferenza delle Regioni assumere, in via informale, un rilevante peso politico. Peraltro, un assetto così congeniato consentirebbe di confermare, magari con piccoli ritocchi (ad esempio, il conferimento della vice-presidenza a rotazione alle Regioni), il sistema delle conferenze per i raccordi amministrativi.

¹⁷⁰ Cfr. E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 697 ss.

¹⁷¹ Un'ipotesi simile è prevista ora dal ddl cost. AC 2422, primo firmatario Ceccanti, volto a inserire un art. 116-bis, che costituzionalizza la conferenza Stato-Regioni e la conferenza Stato-città.

¹⁷² Cfr. par. 3.1 e par. 4.