



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
GIURISPRUDENZA**

Tesi di laurea in Diritto Costituzionale

**“LA DINAMICA DEI RAPPORTI FRA STATO E REGIONI: IL
SISTEMA COLLABORATIVO ALLA PROVA DEL COVID-19”**

Relatore:

Eleonora Ceccherini

A handwritten signature in black ink that reads "Eleonora Ceccherini".

Candidato:

Michela Arcuti

Anno accademico 2022-2023

INDICE

Introduzione

Capitolo Primo

IL REGIONALISMO ITALIANO

1.1 Cenni storici

1.2 Le ragioni dell'autonomia e del decentramento

1.3 Il dibattito in seno alla Costituente...

1.4 ...ed il quadro che ne è derivato

1.5 L'istituzione delle Regioni ordinarie

1.6 La riforma del Titolo V della Costituzione

1.6.1 La reazione della Consulta

1.7 Il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto istituzionale e le prospettive di riforma

Capitolo Secondo

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COLLABORATIVO

2.1 Il principio della leale collaborazione

2.2 La sua violazione come sintomo dell'eccesso di potere ed il principio di sussidiarietà.

Capitolo Terzo

STRUMENTI E MECCANISMI DI RACCORDO

3.1 Una premessa

3.2 Le relazioni intergovernative ed il sistema delle Conferenze

3.3 I meccanismi verticali...

3.3.1 La Conferenza Stato-Regioni

3.3.2 La Conferenza Stato-città e autonomie locali

3.3.3 La Conferenza unificata

3.4 ...e quelli orizzontali: la Conferenza delle Regioni

3.5 Le procedure cooperative: pareri, accordi e intese

3.6 Profili critici

Capitolo Quarto

LA DIALETTICA FRA STATO E REGIONI NELL'ESPERIENZA PANDEMICA

4.1 Il regionalismo alla prova del Covid-19

4.2 La sentenza n. 37/2021 della Corte Costituzionale: una pietra tombale sulla titolarità delle competenze in materia di emergenza sanitaria

4.3 L'importanza della Conferenza delle Regioni durante la pandemia

4.4 Le ordinanze regionali: il caso di Lombardia, Veneto e Campania

4.5 Il ruolo del P.N.R.R.

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Obiettivo del presente elaborato è quello di “scandagliare” i rapporti esistenti fra Stato e Regioni, al fine di verificare come il principio di leale collaborazione possa rappresentare la soluzione qualora fra di essi insorgano dei problemi di interferenze ovvero sul quale improntare momenti e luoghi di coordinamento, in un quadro evolutivo che parte dall’entrata in vigore della Costituzione nel 1948, passa per la riforma del suo Titolo V nel 2001 e giunge alle problematiche emerse durante la gestione della crisi pandemica, la quale ha posto in evidenza delle tematiche conflittuali (invero già esistenti ed oggetto di passati tentativi di riforma non andati a buon fine¹) che hanno dato avvio ad una nuova stagione in cui si avverte una necessità di innovazioni nel regionalismo, posto che nel momento in cui questa tesi vede la luce è in discussione la riforma proposta dall’attuale Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Roberto Calderoli, nel segno dell’autonomia differenziata.

Una riforma ancora in discussione, come vedremo, e non apprezzata interamente né dal mondo della politica né da quello giuridico, poiché si teme che possa minare a quella unità della Repubblica che è – sempre e comunque – un principio fondamentale del nostro ordinamento, pur nell’ambito della sussidiarietà verticale.

E prendendo avvio da una premessa di carattere storico, non può sottacersi come i nostri Costituenti, consapevoli dei limiti che avevano segnato l’accentramento istituzionale ed amministrativo nel periodo liberale ed in quello fascista, colsero

¹ Ci si riferisce a quanto avvenuto nel 2016, quando una riforma (cd. riforma Renzi-Boschi) che cercava di affrontare anche il tema delle relazioni tra Stato e Regioni - mediante un obiettivo generale di sostanziale *trade-off* tra diminuzione delle attribuzioni materiali regionali e riconoscimento di un ruolo istituzionale all’interno del procedimento legislativo statale - è stata respinta dall’esito negativo del referendum sospensivo previsto dall’art. 138 Cost. Spunti in: F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

l'indefettibile necessità di coniugare proprio quell'unità summenzionata unitamente all'indivisibilità della Repubblica, mediante il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali.

Scelta, questa, che avrebbe condizionato, per la sua incidenza, l'intera struttura dell'ordinamento².

Il discorso sull'autonomia territoriale può considerarsi, infatti, strettamente connesso a una specifica versione del tema della separazione tra i poteri e della relazione che esso ha con il costituzionalismo. A venire in gioco, del resto, è giustappunto il rapporto dinamico di distribuzione e riconoscimento reciproco di prerogative istituzionali tra autorità nazionali ed autorità locali³.

Ed è proprio sullo sfondo di questo dinamico rapporto di distribuzione che s'impone il principio di leale collaborazione, odierno protagonista, che - come vedremo - ha seguito un percorso tortuoso nel corso del tempo, partendo dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale - che ha cominciato a richiamarlo nelle proprie argomentazioni a partire dalla metà degli anni '80 - per approdare alla normazione costituzionale, attraverso il riconoscimento - all'art. 120, comma 2, Cost. - delle modalità di esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle alte istituzioni territoriali della Repubblica. Norma che diviene centrale per la realizzazione di quel raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie, ed anche come valore cui improntare i processi decisionali per garantire il coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, seppure riconducibili allo Stato, necessariamente richiamano interessi - e competenze - regionali.

² Spunti in: E. Giardino, *La Costituzione «dimenticata» il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2021, p. 89 ss.

³ Cfr. F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

Anche se non è stato sempre così.

Nell'iniziale modello dei rapporti fra Stato e Regioni, il campo di azione del principio di collaborazione era infatti esclusivamente quello della soluzione delle interferenze nelle zone di intreccio delle attribuzioni dei citati enti e del soddisfacimento dell'esigenza di tutelare il cosiddetto interesse nazionale, ed il suo «fondamento diretto» veniva trovato nell'art. 5 della Costituzione⁴.

I suoi strumenti di attuazione (lasciati alla scelta discrezionale del legislatore statale con i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza del loro uso) erano rappresentati da intese, consultazioni, pareri, proposte, convenzioni, informazioni, composizione di organi misti, forme varie di coordinamento delle attribuzioni⁵.

La riforma costituzionale ha poi modificato il modello dei rapporti fra Stato e Regioni seguendo una doppia strada: ha attuato la revisione del modello normativo fino ad allora esistente agendo sui suoi principi informatori, da una parte, e reinterpretandone nozioni e concetti, dall'altra. Ed è così che ha sovrapposto il principio di sussidiarietà alla separazione delle competenze nonché sancito il principio di leale collaborazione, ma con un rilevante slittamento di significato rispetto alle origini.

Nel modello attuale la collaborazione assume connotati diversi rispetto a quelli che aveva nel precedente modello e non soltanto perché ora è imposta da una disposizione costituzionale, mentre allora era frutto delle elaborazioni giurisprudenziali e dottrinarie: prima il principio di collaborazione presupponeva una concorrenza di competenze statali e regionali riferita a una fattispecie determinata; attualmente, invece, sullo sfondo del

⁴ Corte Cost. sent. n. 19/1997.

⁵ Sia consentito rinviare a: A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, fasc. 7/8, 1990, pp. 2464-2503; A. Anzoni, «Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *Giur. Cost.*, n.6/1998, pp. 3531-3543.

principio della sussidiarietà, la regolazione dei rapporti fra i poli istituzionali *de quibus* tramite un principio di leale collaborazione può oltrepassare la definizione delle modalità di esercizio delle competenze e individuare la stessa titolarità delle funzioni.

Per altro verso, peraltro, le dispute sul rispetto del principio di leale collaborazione possono fornire argomenti spendibili per negoziare le competenze, e questa situazione alimenta delle prassi le quali presuppongono che gli interessi rilevanti e la loro attribuzione alla competenza degli enti che se ne configurano come esponenti non preesistano alla azione degli enti stessi.

Insomma, in altri termini, oggigiorno avanza l'idea che la determinazione del contenuto delle scelte debba avvenire nel corso di un procedimento (ed il Sistema delle Conferenze, che sarà analizzato nel corso di questa tesi, quando operativo, ne è una prova), mentre recede quella (pregressa) secondo cui l'individuazione degli interessi preesista al procedimento.

In ogni caso l'interesse nazionale, *«non costituendo più un limite della legislazione regionale, non può essere invocato quale autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale»*⁶.

Nel contesto così brevemente descritto, difficilmente la graduazione degli interessi rilevanti nelle fattispecie concrete può essere prefigurata dai dati normativi, e quindi viene rinviata a procedure aventi, al contempo, funzione di cognizione dei dati e funzione di accettazione (spesso con soluzioni di mediazione) delle scelte.

Risulta evidente che tali procedure non possono funzionare se non sorrette dalla leale collaborazione, al fine di prevenire “prevaricazioni” da parte dello Stato che – ovviamente – occupa una posizione di preminenza.

⁶ Queste parole sono di Così: V. Antonelli, *Per una unità della Repubblica costruita «dal basso»*, in Giur. Cost., n. 3/2006, pp. 2628-2629.

La riforma dell'ordinamento costituzionale, però, ha reso più flessibili i confini fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, causando al contempo incertezze interpretative.

Motivo per cui, a conclusione di questa disamina e forniti i necessari spunti del caso, si proverà ad immaginare come sarebbe possibile riequilibrare l'assetto finora descritto, al fine di consentire un'articolazione efficiente del rapporto Stato-Regioni.

Si potrebbe sicuramente ritenere assai importante la ripresa esplicita dei dibattiti sulla riforma costituzionale, e quindi sulla riscrittura o manutenzione di quanto effettuato nel 2001 e sull'introduzione di un approccio capace di correggere esplicitamente talune disfunzioni.

Eppure, in considerazione delle urgenze dettate dall'esecuzione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dai problemi strutturali che sono chiamati in causa dallo scenario internazionale attuale (si pensi alla guerra in Ucraina), si tratta di un traguardo, forse, di non così facile perseguimento a breve termine, per quanto la XIX legislatura si sia aperta – come accennato - con un'agenda politica che allude spesso a cambiamenti della Costituzione, quanto meno per ciò che riguarda la forma di governo, oltre che alla differenziazione regionale *ex art. 116, comma 3, Cost.*

CAPITOLO I

IL REGIONALISMO ITALIANO

Sommario: 1.1 Cenni storici. 1.2 Le ragioni dell'autonomia e del decentramento. 1.3 Il dibattito in seno alla Costituente. 1.4...ed il quadro che ne è derivato. 1.5 L'istituzione delle Regioni ordinarie. 1.6 La riforma del Titolo V della Costituzione. 1.6.1 La reazione della Consulta. 1.7 Il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto istituzionale e le prospettive di riforma.

1.1 Cenni storici

L'Italia è una nazione con una ricca storia di unità e diversità. Ciò in quanto ha attraversato numerosi cambiamenti politici ed amministrativi nel corso dei secoli.

Ed infatti, la sua creazione come Stato unitario nel XIX secolo fu il risultato di un processo lungo e complesso, prima del quale la penisola italiana era composta da una serie di stati indipendenti e territori vari, alcuni dei quali posto sotto il controllo di potenze straniere.

Nel 1861, il Regno d'Italia fu proclamato sotto la guida di Vittorio Emanuele II, e ciò segnò l'inizio dell'unità nazionale italiana ma non la fine di cambiamenti significativi e fondamentali.

Ed infatti, successivamente all'unificazione, avrà luogo un momento cruciale per il nostro Paese, un capitolo fondamentale nella storia politica ed istituzionale, quando nel secondo dopoguerra, in un periodo di grande instabilità e trasformazione, vedrà la luce la Repubblica Italiana: nel giugno del 1946, gli italiani furono chiamati a votare in un referendum per decidere il futuro della forma di governo del Paese e la maggioranza del popolo italiano votò per la repubblica, ponendo fine alla monarchia ed all'era della casa

reale dei Savoia in Italia; il 2 giugno 1946 fu dichiarata la Repubblica Italiana, e con la repubblica ormai stabilita, fu necessario redigere una nuova Costituzione.

L'Assemblea Costituente fu eletta nel 1946 ed iniziò a lavorare alla stesura del nostro dettato costituzionale che, promulgato il 27 dicembre 1947 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948, ha stabilito i principi fondamentali del nuovo Stato italiano, compresa una vera e propria riforma della nostra organizzazione amministrativa, al fine di rispecchiare l'unità politica del Paese.

Ecco perché uno dei momenti cruciali nella storia amministrativa italiana è rappresentato proprio dalla costituzione delle Regioni, quale processo che ha plasmato l'attuale struttura politica ed amministrativa italiana.

Pur essendo state sancite nella loro essenza ed istituzione già nel momento di entrata in vigore della nostra Costituzione, nel 1948, sappiamo che il dettato costituzionale è rimasto in tal senso a lungo disatteso, posto che la creazione delle Regioni italiane come entità amministrative autonome è stata un processo che ha richiesto tempo e discussione politica.

Come è noto, infatti, l'aspro dibattito in Assemblea costituente, figlio di forti contrapposizioni tra le forze politiche, determinò la scelta per un assetto riferibile per alcuni aspetti a un modello di «regionalismo politico», per altri ad un diverso modello di «regionalismo amministrativo», il tutto in un contesto più generale nel quale alcuni nodi di fondamentale importanza furono risolti o in modo ambiguo⁷.

Ben venti anni dopo, nel 1968, con l'approvazione della legge elettorale n. 108 del 17 febbraio dello stesso anno, si avviò concretamente la costituzione delle Regioni a statuto ordinario, avvenuta poi – come vedremo – nel 1970.

⁷ In questi termini: G. Tarli Barbieri, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 21 ss.

Ciò dimostra come l'articolazione dei poteri regionali e locali nel nostro Paese sia stata oggetto fin dalla sua istituzione di un dibattito acceso, esaltato già proprio dall'incompiutezza del disegno istituzionale prima della revisione del Titolo V della Costituzione, intervenuta tra il 1999 e il 2001.

Ed in questo contesto, la succitata attuazione, assai ritardata, delle Regioni a statuto ordinario contribuì, a sua volta, a esaltare i limiti del disegno originario, ovvero quella «combinazione di opposti orientamenti, destinata in permanenza a generare contraddizioni e compromessi» di cui lucidamente parlò Paladin all'inizio degli anni Settanta⁸, derivante in buona parte dalle resistenze delle burocrazie centrali che favorirono, anche per l'assenza di strumenti di raccordo a livello costituzionale, l'emersione con leggi ordinarie di strumenti tutti ispirati al principio di supremazia politico-giuridica dello Stato, con tutte le conseguenze che si sono determinate sui più generali rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Da qui la strada che ha condotto alla riforma del 2001, ed alle ulteriori attuali prospettive di riforma, posto che in meno di 80 anni siamo passati da un «regionalismo senza Regione»⁹ ad un sistema in cui le Regioni italiane svolgono un ruolo fondamentale nella vita politica ed economica del Paese, e sono fautrici - ovvero coinvolte - della pianificazione e dell'attuazione di diverse politiche, contribuendo a sviluppare e attuare strategie di sviluppo economico e sociale e svolgendo un ruolo cruciale nel plasmare il futuro dell'Italia.

⁸ L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973, p. 27.

⁹ Espressione di M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 2/2012, p. 673 ss.

1.2 Le ragioni dell'autonomia e del decentramento

Insomma, la creazione delle Regioni italiane è stata un processo importante nella storia politica ed amministrativa del Paese. Ha permesso di affrontare le specifiche esigenze e le identità culturali delle diverse Regioni italiane, contribuendo così a preservare l'unità nazionale mentre si riconoscono le differenze regionali.

Motivo per cui, fatte le doverose premesse di carattere storico ed introduttivo, il binomio costituito dall'autonomia, da una parte, e dal decentramento, dall'altra, è sicuramente il punto di partenza ideale per il presente elaborato, che ha come scopo proprio quello di analizzare i rapporti esistenti fra Stato e Regioni, gli strumenti improntati per disciplinarli, la loro dinamica, la loro evoluzione, e la “tenuta” del sistema collaborativo in genere nonché con specifico riferimento alla “stagione” pandemica.

La storia del regionalismo italiano infatti, come brevemente anticipato nel paragrafo che precede, è sempre stata contraddistinta da una forte ed irrisolta conflittualità, ed il contrasto tra visioni centralistiche e posizioni autonomistiche ha animato il dibattito sulle istituzioni regionali sin dai lavori dell'Assemblea costituente¹⁰.

Ecco perché quest'ultima, pur temendo pericolose evoluzioni delle tendenze separatiste che al tempo attraversavano il Paese, e preoccupata per i complessi problemi sociali ed economici derivanti dalla ricostruzione successiva alla seconda Guerra Mondiale, si convinse che se non si fossero introdotte istituzioni finalizzate a facilitare la

¹⁰ In questi termini: A. Morelli, *La storia conflittuale del regionalismo italiano e l'uso adeguato del diritto regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2022, p. 689.

partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e alle decisioni politiche sarebbero sorti dei focolai di movimenti antiunitari¹¹.

Conseguentemente, rivedendo completamente quelle impostazioni – sia culturali che di matrice politica - che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale, la Costituzione repubblicana affermò per la prima volta la compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico.

Ebbene, proprio nella combinazione fra unità ed autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione¹², l'Autore Denis de Rougemont disse di cogliere il genio italiano per il compromesso, la tendenza a mettere insieme il diavolo e l'acqua santa, più precisamente il centralismo dei giacobini e il federalismo dei girondini¹³.

Infatti, individuati nell'unità-indivisibilità della Repubblica e nelle autonomie locali i principi destinati a ispirarne congiuntamente l'articolazione territoriale, l'art. 5 aggiunge che la Repubblica “attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo” e “adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

Insomma, risulta evidente come i Costituenti fossero perfettamente consapevoli che il pluralismo autonomistico sarebbe rimasto esistente solamente sulla carta se lo Stato non avesse decentrato i propri servizi nella misura più ampia possibile, ed è anche per

¹¹ Spunti in G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 144.

¹² Art. 5 Cost.: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

¹³ D. De Rougemont, *Die Devise des Regionalismus: keine Freiheit ohne Verantwortung*, in *Festschrift Gasser*, Berlino, 1983, p. 527, come riportato in A. D'Atena, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 67.

questo che, al momento di formulare uno dei principi fondamentali, distinsero testualmente la Repubblica, quale ordinamento generale, dallo Stato¹⁴.

È, però, risaputo che il “decollo”, per così dire, della regionalizzazione fu particolarmente lento e particolarmente contrastato, così ostacolando la completa attuazione dell’art. 5 già richiamato. A tal riguardo, basti pensare che, dall’introduzione delle Regioni nell’ordinamento nel 1948, bisognerà attendere fino al 1970 per assistere all’istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel nostro Paese. Un momento fondamentale che, però, non rappresenta un punto di arrivo, in quanto vi faranno seguito la riforma del Titolo V e le necessità di innovazione espresse ancora oggi.

E ciò deriva forse anche dalla circostanza tale per cui il concetto di autonomia contemplato dall’art. 5 della Costituzione, sebbene esprima un bisogno della società¹⁵, eredita un antico significato denso di ambiguità, in quanto si esprime in senso talvolta definitorio talaltro prescrittivo¹⁶.

Un’equivocità di significato, orbene, che deriva dall’essere la locuzione «autonomia» un’espressione alla quale spesso non corrisponde «un valore giuridico precisabile»¹⁷, donde la tendenza argomentativa a negare piuttosto che ad affermare, invocando quindi «non tanto l’indipendenza, quanto la non indipendenza; non

¹⁴ In questi termini: C. Pinelli, *Autonomia e decentramento. I due principi incontestati di un controverso regionalismo*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2021, p. 1459 ss.

¹⁵ cfr. G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro Italiano Bologna-Roma, 1975, p. 281 ss. Per l’Autore, infatti, «non è mai stato dimostrato che la collettività statale manifesti come sua esigenza naturale quella di provvedere unitariamente e con carattere di omogeneità a tutti i bisogni sociali».

¹⁶ Cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 245 ss.

¹⁷ Sul punto si rimanda a: M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 356. Anche se, circa la nozione definitoria di autonomia e con particolare riferimento alle incertezze a ciò connesse, si rinvia altresì a F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 267-268, dove l’Autore evidenzia che: «la nozione di autonomia è fra le più incerte e ricche di significati diversi della dogmatica giuridica, cosicché la mera attribuzione della qualificazione di autonomo a un ente (non meno che a un organo) è suscettibile di applicazioni fra loro assai diverse».

l'autodeterminazione ma la non eterodeterminazione; non la libertà ma la non soggezione; non l'originarietà ma la non derivazione; non la suità ma la non implicazione»¹⁸.

Da tanto discende una nozione alla quale sono riconducibili più concetti ed una certa atipicità, rendendola adeguabile ai mutamenti sistemici che, periodicamente, interessano l'ordinamento.

Dell'autonomia è possibile, quindi, discernere un tratto generale, che coincide con la titolarità di una «posizione genericamente di vantaggio»¹⁹, da un profilo, invece, mutevole, che rende il soggetto autonomo adeguabile al particolare vincolo che, di volta in volta, l'ordinamento contempla.

Resta, però, da chiarire in che cosa si traduca detta posizione di vantaggio, ossia se la stessa si limiti ad esprimere una mera autodeterminazione (amministrativa), ovvero se la stessa postuli la titolarità di poteri, che incidono sul portato politico dell'ente e, in specie, sul suo esercizio.

¹⁸ Ancora una volta, ci si consente di riportare le parole di M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 256. Ad ogni modo, in merito si rimanda anche a S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 17, per il quale: «oramai l'autonomia è istituto che, non solo deve riferirsi anche agli ordinamenti non originari, ma, in certo senso, riguarda principalmente, se non esclusivamente, tali ordinamenti. Per quelli originari, infatti, il loro carattere di autonomia è a ritenersi implicito in quello di sovranità». Invece, per C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 824, il termine autonomia «secondo il suo significato etimologico (dal greco *autos* = sé stesso, *nemein* = governare) vuole significare la libertà di determinazione consentita ad un soggetto, esplicantesi nel potere di darsi una legge regolativa della propria azione, o, più comprensivamente, la potestà di provvedere alla cura di interessi propri, e quindi di godere e di disporre dei mezzi necessari per ottenere un'armonica e coordinata soddisfazione degli interessi medesimi. La autonomia quindi presuppone l'indipendenza da altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende. Nel caso che tale indipendenza sia massima il termine viene a coincidere con quella di sovranità, ed infatti venne così intesa in origine. Riservato poi allo stato l'attributo di sovrano, autonomia venne a significare il potere di autodeterminazione esercitabile in modo indipendente sia pure nei limiti consentiti dalla superiore legge statale». Infine, sulla differenza concettuale tra «autonomia» e «sovranità», si richiama inoltre A. Romano, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, p. 33, per il quale: «La sovranità, per definizione, è illimitata. E, anche per questo, non può che essere originaria [...] L'autonomia, un'autonomia, qualsiasi autonomia, in quanto relazione, è delineabile solo come riconosciuta da una istituzione, da un ordinamento: ossia, in quanto da questa istituzione, da questo ordinamento sia derivata. Se l'autonomia in senso giuridico esprime una relazione [...] se non altro per questo, l'autonomia, in contrapposizione alla sovranità, è coesenzialmente limitata [...]».

¹⁹ Cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, op. cit., p. 271.

In realtà, il riconoscimento e, soprattutto, la promozione delle autonomie locali contemplati dall'art. 5 Cost. elevano l'articolazione autonomistica a principio fondamentale²⁰, rendendone i relativi enti esponenziali parti costitutive della Repubblica, e quindi precludendo a quanto, successivamente, viene contemplato costituzionalmente dal novellato art. 114 Cost.

Si delinea, così, un assetto istituzionale della Repubblica ove coesistono, accanto allo Stato, ambiti territoriali e locali di imputazione politica (oltre che amministrativa)²¹.

Tutto questo consegue ad un rovesciamento del paradigma costitutivo della Repubblica, laddove la costituzionalizzazione delle autonomie (locali e territoriali) - prima con l'art. 5 e dopo con il titolo V parte seconda della Costituzione - da limite diventa estrinsecazione di una sovranità popolare, che così riflette tutte le voci territoriali.

Tale metamorfosi incide, di conseguenza, sulla titolarità della sovranità, sull'ambito soggettivo del rapporto che si instaura e sull'intensità del controllo esperibile. Infatti, l'art. 1 Cost. e la sua nozione di sovranità si rivolgono non già allo Stato bensì alla Repubblica, sicché il rapporto si instaurerà non più tra lo Stato e le autonomie, bensì tra queste e la Repubblica, alla quale le prime non si contrappongono, ma vi confluiscono «come una parte omogenea rispetto al tutto»²².

²⁰ Secondo R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, p. 144, l'espresso riferimento «alla nozione di “autonomie locali” esprime la volontà di creare una frattura, una soluzione di continuità con la precedente concezione degli enti locali. In particolare l'art 5 intende prendere le distanze dalla visione dell'ente locale come ente autarchico. [...] Con l'uso del termine “autonomie locali” [...] la Costituzione pone le basi per un collegamento tra i diversi enti territoriali che compongono la Repubblica in termini di rapporti tra ordinamenti aventi origini e sviluppo difforni».

²¹ Sull'autonomia come espressione di autodeterminazione in ordine all'indirizzo politico-amministrativo, si richiama nuovamente M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, op.cit., p. 365. Sull'autonomia, invece, come espressione di rappresentatività necessaria degli organi dei relativi enti, si veda G. Treves, *Autonomia, autarchia, autogoverno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 284. Di diverso avviso F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, op. cit., p. 279, per il quale né l'una né l'altra delle suddette tesi «sono in grado di offrire altro che una sorta di schema di riferimento generale che, mentre prescinde sostanzialmente dal dato normativo positivo, non consente, almeno in parte, di attribuire all'art. 5 Cost un significato che permetta una organica ricostruzione del sistema costituzionale italiano».

²² Così F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, op. cit., p. 289.

Del resto, è proprio «l'interiore pluralismo»²³ che anima e costituisce l'ordinamento repubblicano a porsi come garanzia dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. E ciò sebbene in dottrina, già dapprima della riforma della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si fosse riservato alla locuzione «Stato» un significato dinamico e mutevole, dove l'espressione «può cambiare di significato nel momento in cui l'ordinamento si apre a nuovi valori»²⁴ e dove, quindi, la diade Stato-autonomie «si scioglie [...] e non si irrigidisce invece in una contrapposizione, inutile e sterile [...]»²⁵.

Per quanto concerne, infine, il controllo, lo stesso viene ormai inteso non già come funzione che comprime gerarchicamente l'agire autonomistico nel perimetro dell'organizzazione statale, bensì quale garanzia di osservanza dell'ordinamento²⁶. Solo così il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali possono trovare effettività e pieno compimento, ove tali enti autonomi «così fatti e organizzati»²⁷ assurgono «a centro di vita effettiva»²⁸.

Le autonomie, pertanto, non rilevano né devono rilevare solo come apparati di gestione, giacché, in quanto attrici dell'assetto costitutivo della Repubblica, costituiscono «per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà»²⁹. L'autonomia si rivela, così, un criterio, ancor prima che giuridico, culturale, ordinatore e riflesso di un'idea di società fondata sull'autodeterminazione. Essa va, quindi,

²³ Per utilizzare un'espressione mutuata dal già citato Berti.

²⁴ Queste le parole dell'Autore già richiamato nella nota che precede, vale a dire G. Berti, *Art. 5, op. cit.*, p. 278.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Sulla funzione di controllo e sulla sua evoluzione, si veda: E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 44 ss.

²⁷ C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 78.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ C. Esposito, *La Costituzione italiana, op. cit.*, p. 81, ove l'Autore, nel rimarcare il dato esegetico della norma, osserva che «la nostra Costituzione, proclamando “le autonomie locali” e non la sola “autonomia degli enti locali”, mostra di accogliere e di considerare fondamentale anche questo lato o questo momento politico, organizzativo o interiore delle autonomie».

intesa come condizione di libertà e fonte di responsabilità³⁰, in quanto, se, da un lato, attraverso l'autodeterminazione autonomistica si consente all'ente di disporre dei fini da raggiungere ed alla popolazione di partecipare all'esercizio del potere, dall'altro, non v'è libertà individuale, che, in quanto riflesso di un dovere di solidarietà sociale, non implichi un'assunzione di responsabilità³¹.

Il policentrismo che segna la Repubblica trova, quindi, nel riconoscimento e nella promozione delle autonomie locali la propria missione, onde scongiurare che «a causa della concentrazione in un solo organo, in una sola istituzione o in una sola persona, il potere si tramuti in dispotismo, e l'autorità, priva di limiti, degradi a prepotenza»³².

L'istituzione dell'ente regionale si sarebbe posta, allora, quale passaggio indispensabile per un compiuto decentramento³³, tanto che le discussioni iniziali della seconda sottocommissione – come vedremo nel prossimo paragrafo - ruotarono principalmente attorno all'opportunità di istituire le Regioni³⁴, proposta avversata da coloro che vedevano nel loro riconoscimento un inaccettabile fattore di rischio per l'unità del Paese, oltre che un'ulteriore «spaccatura»³⁵ tra settentrione e meridione.

³⁰ Del resto - rievocando L. Einaudi (resoconto della seduta dell'Assemblea costituente del 28 maggio 1947, 4284) - «(n)on si governa il paese, se non si è appreso ad amministrare bene il piccolo comune: è l'amministratore buono del piccolo comune il quale fa anche l'amministratore buono dello Stato. Ma l'amministratore del piccolo comune non diverrà mai buono se non quando avrà la piena responsabilità dei propri atti e non potrà dire ai propri elettori: "io non ho colpa; la colpa è del prefetto, del ministro, del direttore generale, del capodivisione che non ha voluto fare quello che avevo proposto". Ognuno deve assumere la piena responsabilità delle proprie azioni».

³¹ Secondo G. Berti, *Art. 5, op. cit.*, p. 288: «(n)on c'è dovere di solidarietà sociale cui non corrisponda una responsabilità politica individuale. E quest'ultima non si può affermare se non mediante forme di autonomia sul piano delle istituzioni. Allora si vede che conferire autonomia alle regioni, alle province e ai comuni, altro non vuol dire che individuare degli strati comunitari, nei quali le collettività che si identificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno o di autoamministrazione. Si tratta di comunità generali e quindi politiche e non dunque di comunità professionali o corporative». Per l'autore, quindi, soltanto «la concentrazione dei poteri negli strati più bassi della società ne consente la gestione democratica, sotto il controllo della società stessa».

³² C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi, op. cit.*, p. 83.

³³ Si v. l'intervento di Piccioni, seconda sottocommissione, 30 luglio 1946, p. 49.

³⁴ Seconda sottocommissione 29, 30, 31 luglio e 1° agosto 1946.

³⁵ Espressione mutuata da: S. Vernile, *La costituzione «dimenticata» l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2021, p. 49 ss.

Eppure, la stessa combinazione dell'autonomia col decentramento, riguardando in quanto tale i rapporti dello Stato con le autonomie territoriali, evoca il punto intorno a cui ruotano tutti gli altri problemi del nostro regionalismo, motivo per cui si è deciso di operare una ricostruzione storica che ci conduca, man mano, all'odierna visione della questione.

1.2 Il dibattito in seno alla Costituente

In realtà, il punto di partenza di questa ricostruzione e del dibattito rapporto esistente tra eguaglianza e differenziazione, laddove si tende a confondere l'eguaglianza con l'uniformità, è molto risalente³⁶ e perfino precedente rispetto alla genesi del nostro dettato costituzionale.

Già nella Relazione accompagnatrice del disegno di legge del 1865 sull'unificazione amministrativa, infatti, si considerava «evidentissimo che l'art. 25 dello Statuto non sarà una verità per tutti i cittadini fino a che in tutto il regno gli stessi servizi pubblici non siano egualmente posti a carico o dello Stato o della Provincia o dei Comuni. Allora soltanto sarà vero che i cittadini contribuiscano in giusta proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato»³⁷.

Queste le parole del giurista Santi Romano, dalle quali il medesimo giunse alla conclusione tale per cui, se non si voleva «una sopravvivenza, più o meno completa, degli antichi singoli Stati nel nuovo», occorreva «mantenere da un lato la proporzione per cui,

³⁶ Spunti in C. Pinelli, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2020, p. 751.

³⁷ Cfr. S. Romano, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, I parte, Società Editrice Libreria, Milano, 1907, pp. 506-507.

sotto certi aspetti, lo Stato deve nei rapporti con gli individui stare come nei rapporti coi Comuni, e, dall'altro lato, la proporzione per cui al rapporto costante che l'individuo ha verso lo Stato deve corrispondere un suo rapporto ugualmente costante verso il Comune»³⁸.

Ma «ragioni non meno forti»³⁹ imponevano il principio dell'autonomia comunale, e dunque «il desiderio di salvare, così come era possibile, tutto ciò, che di specifico ai singoli paesi, l'unificazione del regno non rendeva necessario sacrificare»: a quella «certa discordanza» col principio dell'uniformità, bisognava rimediare conciliando i due principii che «erano, quasi, i soli che necessariamente s'imponessero al legislatore, mentre, per tutto il resto, si può ben dire che egli dovesse edificare, in gran parte, di suo arbitrio»; e il legislatore ha fatto ricorso a «espediti più o meno larvati»⁴⁰.

Manca infatti, prosegue Romano, una classificazione dei Comuni che tenga «il debito conto della diversità delle condizioni economiche e sociali, dei bisogni, della maggiore o minore popolazione, e anche della estensione e posizione territoriale di essi»; nemmeno la capitale «si sottrae alla regola di eguaglianza che si è in modo così assoluto, adottata»⁴¹. Pur essendo ben lontano dal sostenere le ragioni delle autonomie locali e pur auspicando l'istituzione delle Regioni come enti di decentramento autarchico⁴², Romano non era quindi completamente favorevole rispetto alle scelte del legislatore del 1865, in quanto riteneva avesse introdotto delle “forzature” in vista di un'astratta uniformità.

³⁸ Vedi nota che precede.

³⁹ *Ut supra*.

⁴⁰ S. Romano, *Il Comune, op. cit.*, pp. 507-508.

⁴¹ S. Romano, *Il Comune, op. cit.*, p. 512.

⁴² Al riguardo si veda: S. Romano, *Decentramento amministrativo (1897)*, in *Scritti minori*, II, Giuffrè, Milano, 1990, p. 41 ss.

Quell'idea di uniformità che accompagnerà tutta la vicenda post-unitaria, anche quando il centralismo sarà in parte superato con la creazione delle Regioni, però pensate ed attuate al fine di non porsi in contrasto proprio con l'uniformità⁴³.

È per tali ragioni che ai fini della analisi qui condotta, ci interessa il dibattito fra i Costituenti e si ritiene opportuno ricorrere direttamente alle riflessioni svolte in Assemblea, soprattutto per ciò che concerne la parte che più direttamente ha inciso sulla redazione dell'art. 5 nonché la genesi del Titolo V in vigore dal 1948 al 2001, che è stata oggetto di studi esaustivi e particolarmente noti⁴⁴, come lo sono – del resto - le ricostruzioni dei lavori preparatori di suoi articoli.

Si denota subito in seno all'Assemblea *de qua* che «il problema delle autonomie è fondamentale e che, dal punto di vista razionale, investe tutti i problemi, sia quelli della prima Commissione, che quelli della seconda, ed anche della terza»⁴⁵.

Non a caso, si decise di affidare la disciplina alla Seconda Sottocommissione, cui veniva conferito il compito di disegnare «l'organizzazione costituzionale dello Stato»⁴⁶.

Nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque il dibattito si incentrò sull'opportunità di introdurre le Regioni nell'ordinamento repubblicano; un dibattito indubbiamente politicamente “delicato” per due ragioni, cioè sia per le esigenze cui si doveva fornire una risposta, che per i retaggi culturali derivanti da una lunga storia unitaria.

Di qui, la scelta di sussumere la norma confluita nell'art. 5 tra i principi fondamentali e non già nella parte del Titolo V parte seconda della Costituzione, così da

⁴³ Cfr. C. Pinelli, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 113 ss.

⁴⁴ In merito si rimanda al risalente: E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana 1943-1947*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁴⁵ Così P. Mancini nella seduta del 24 luglio 1946, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, VI, p. 20.

⁴⁶ Cfr. Seduta del 24 luglio 1946, in *Assemblea costituente*, VI, p. 17.

permeare la configurazione del profilo istituzionale ed organizzativo della Repubblica. Il testo dell'art. 5 risultò, infatti, dallo spostamento senza correzioni nell'ambito dei “Principi fondamentali” dell'art. 106 del Progetto di Costituzione, che costituiva la disposizione di esordio del Titolo V.

La collocazione tra i principi fondamentali dimostra l'intenzione di incidere sull'ordinamento in maniera sostanziale⁴⁷. L'affermarsi delle collettività territoriali, nonché il mutamento delle strutture sociali e delle conseguenti attività richieste allo Stato, avevano condotto a una trasformazione del rapporto tra società e poteri pubblici, rendendo necessario un ripensamento dell'assetto ordinamentale per fronteggiare la disomogeneità e l'ampliamento delle istanze sociali⁴⁸.

L'esigenza autonomistica si tradusse, pertanto, in norma a seguito di un lungo ed articolato confronto ideologico e giuridico, che, a sua volta, implicò una contrapposizione non sempre agevolmente riconducibile a demarcati blocchi ideologici. Infatti, dal dibattito inverteatosi in Assemblea costituente non emerge una netta distinzione tra autonomisti ed antiautonomisti ovvero, più precisamente, tra regionalisti ed antiregionalisti, rinvenendosi, infatti, contrasti e, sovente, ripensamenti nell'ambito degli stessi partiti o raggruppamenti ideologici.

Il dibattito sulle autonomie fu prevalentemente assorbito dal tema della regionalizzazione, che innovava, significativamente, l'ordinamento democratico

⁴⁷ Come chiarito da Ruini, nella seduta del 22 dicembre 1947, 3569, i principi fondamentali servono a delineare «i caratteri e, come è stato detto, il “volto” della Repubblica». Si veda: M. Bertolissi, *Art. 5*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli - L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, p. 40, ove l'Autore pone in luce come già nei lavori dell'Assemblea costituente risultasse chiaro che il nuovo rapporto tra Stato ed enti locali avrebbe condizionato la struttura complessiva dell'ordinamento.

⁴⁸ M.S. Giannini, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1958, p. 175, ricorda che i sociologi hanno dato rilievo a valori propri del decentramento, quali l'adeguamento alle esigenze di semplificazione, la semplificazione della rilevazione dei dati, l'aumento della partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica e, quindi, l'incremento di strumentazioni democratiche.

costituendo. E così, la consapevolezza della utilità e necessità della valorizzazione delle autonomie locali e regionali maturò progressivamente, nonostante l'avversione, al riguardo, maturata ed espressa da autorevoli esponenti della cultura e della politica del tempo, i quali diffidavano di una «istigazione al regionalismo»⁴⁹, che avrebbe finanche sconvolto l'ordinamento stesso.

Secondo Benedetto Croce, infatti, proprio «l'istigazione al regionalismo, che ora si è preso verso un vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale e amministrativo, andando incontro all'ignoto con complicate e inisperimentate istituzioni regionali, è pauroso. Sembra che tutto si debba rifare a nuovo, che tutto sia da mutare o da distruggere della precedente Costituzione, alla quale si attribuisce la colpa di aver aperto la via al fascismo; laddove il vero è che la via fu aperta dall'inosservanza e violazione della Costituzione [...] Lo statuto albertino del 1848 [...] Contro questa distorsione della vera gerarchia bisogna stare in guardia e ad essa opporsi in modo assoluto e radicale»⁵⁰.

Dall'intervento di Croce emergeva un'avversione all'aspirazione autonomistica, intesa come una novità destabilizzante rispetto al passato, che induceva lo stesso Croce a ritenere proprio le regioni un «fattore di dissoluzione dell'unità dello Stato»⁵¹, unità, questa, da ritenersi un «acquisto del Risorgimento»⁵².

E, del pari, critico si rivelò Vittorio Emanuele Orlando, il quale, contestando la costituzionalizzazione delle autonomie locali e regionali, riteneva che se si intende «considerare alla stessa stregua i futuri Comuni e le future Province con la futura Regione, come facenti parte della materia regolata dalla Costituzione, voi verrete fatalmente a

⁴⁹ B. Croce, in Atti dell'Assemblea Costituente, 11 marzo 1947, 2008.

⁵⁰ Vedi nota che precede.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

rendere impossibile la legislazione futura: credete a me. Voi verrete a creare tali conflitti con il potere legislativo dei Governi futuri — cioè con voi stessi [...] — che troverete insopportabili i limiti che ora siete venuti qui stabilendo. Da legislatori vi detesterete come costituenti!»⁵³.

In realtà, l'idea dell'accentramento come garanzia di unità statale persuase ampia parte della rappresentanza liberale e marxista, inducendo, in particolare, quest'ultima a ritenere le Regioni una entità artificiosa, le cui origini venivano ricondotte - da Eugenio Dugoni - ad una «secolare tradizione guelfa antistatale»⁵⁴.

Nel corso del dibattito, l'avversione alla prospettiva regionalista palesata dalla componente marxista, progressivamente, si stemperò a fronte della possibilità di assicurare un ordinamento autonomistico, che fosse, da un lato, coniugabile con l'unità e l'indivisibilità dello Stato e, dall'altro, ambito e presidio di libertà.

In particolare, tale radicalismo fu temperato laddove il gruppo comunista si manifestò disponibile a soluzioni intermedie idonee a preservare la prospettiva del decentramento⁵⁵ ed a contenere le aspirazioni autonomistiche.

Veniva, così, auspicato «un profondo decentramento amministrativo, intanto con l'affermazione dell'autonomia dei Comuni e con una riaffermazione dell'esistenza della Provincia e con l'allargamento delle sue competenze, ed infine anche con la costituzione di un ente regionale che non abbia propri poteri ed il proprio campo di competenza unicamente limitato al settore amministrativo, ma abbia anche una qualche facoltà di

⁵³ V.E. Orlando, in Atti dell'Assemblea Costituente, 13 giugno 1947, 4779.

⁵⁴ E. Dugoni, in Atti dell'Assemblea Costituente, 28 maggio 1947, 4266.

⁵⁵ Sull'analisi del decentramento, si rinvia al contributo di S. Vernile, *La costituzione «dimenticata» l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2021, p. 49 ss.

integrare le leggi dello Stato e di dettarne le norme di attuazione per renderle aderenti alle necessità regionali»⁵⁶.

Parimenti disponibile alla prospettiva regionalista fu il partito socialista, la cui concezione trovava sintesi in quanto dichiarato da Edgardo Lami Starnuti, per il quale «(è) dal 1861 che in Italia si discute la riforma amministrativa [...] sono stato per il regionalismo: un regionalismo moderato che costituisse un decentramento a carattere autarchico e non soltanto burocratico, convinto che questo decentramento rappresenti una necessità di vita e di sviluppo, di democrazia⁵⁷ e di libertà per il popolo italiano [...]»⁵⁸.

In verità, la rivendicazione autonomistica, quale riflesso di libertà e di responsabilità, dopo il processo di «piemontesizzazione», risultava una mera aspirazione dei repubblicani e, solo successivamente alla Prima guerra mondiale, era riemersa nel programma del Partito popolare del 18 gennaio 1918, in particolare, con riferimento al mantenimento dell'autonomia regionale delle terre redente, condizionando la legislazione istitutiva delle Commissioni generali civili per Trento e Trieste del 1919, seppure due anni dopo abrogata sotto la pressione del movimento fascista⁵⁹.

⁵⁶ R. Laconi, in Atti dell'Assemblea Costituente, 12 giugno 1947, 4699. Sulle perplessità di P. Togliatti circa l'istituzione delle Regioni, si cfr. Resoconto della Seduta dell'Assemblea Costituente dell'11 marzo 1947, 2003. Invece, sulla natura «artificiale» delle province, si rinvia a: M.S.Giannini, *Caratteristiche degli enti locali*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 493-494, per il quale: «le province furono create in funzione degli interessi dello Stato. Non vi è un solo caso in cui la creazione di una provincia sia stata collegata al fatto che si ravvisava l'esistenza di un gruppo comunitario locale. Tuttavia, per una di quelle ultronee vicende della storia, è pur vero che le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Onde se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali, è peraltro vero che anche il fatto artificiale finisce col creare delle conseguenze che non sono più artificiali».

⁵⁷ In merito: E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 23 ss.

⁵⁸ E. Lami Starnuti, Atti dell'Assemblea Costituente, 12 giugno 1947, 4700.

⁵⁹ Si veda S. Staiano, *Art. 5. Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 17. Sui lavori dell'Assemblea costituente, invece, si rimanda a: U. De Siervo, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, p. 51 ss.

La componente cattolica condivise e sostenne la prospettiva di un autentico processo di regionalizzazione, ritenuto indispensabile strumento per superare la debolezza istituzionale del meridione nonché per compensare le politiche economiche seguite all'unità, poiché - secondo Fiorentino Sullo - «dovete considerare anche quello che abbiamo pagato [...] attraverso l'unificazione finanziaria del Regno, la confisca dei beni ecclesiastici, il pompaggio dei nostri risparmi»⁶⁰ nonché i conflitti sociali ed economici.

Sebbene in dissenso con la componente liberale, attraverso una lucida e, per molti versi, premonitrice visione, Luigi Einaudi condivise e sostenne la prospettiva autonomistica, ritenendo l'autonomia «un impedimento - non sufficiente, ma un impedimento - al ritorno della tirannia». Egli, inoltre, rilevava che «(s)e qualche consiglio comunale o qualche consiglio regionale commetterà errori, se metterà troppe imposte, se dissiperà il denaro dei contribuenti, saranno e dovranno essere soltanto i contribuenti cittadini i quali manderanno a spasso questi amministratori e li sostituiranno con amministratori più capaci. Non dovrà essere un comando il quale viene dall'alto, che si sostituisce a quelle che si chiamano satrapie locali»⁶¹.

E così, contrario invero alla coesistenza della regione con la provincia, Einaudi riteneva necessario «far sì che l'organismo che dobbiamo creare e che spero venga creato, riesca al suo fine maggiore, che è quello di suscitare l'interessamento degli uomini per gli interessi locali»⁶².

Decisivo, in questo panorama, fu il favore per il pluralismo autonomistico espresso dal gruppo democristiano, che aveva nel frattempo superato la visione

⁶⁰ F.Sullo, in Atti dell'Assemblea Costituente, 27 maggio 1947, 4262.

⁶¹ L. Einaudi, in Atti dell'Assemblea Costituente, 28 maggio 1947, 4283.

⁶² Vedi nota che precede.

“sturziana”⁶³ del decentramento come limite all'azione statale⁶⁴, e - in particolare - del relatore Gaspare Ambrosini⁶⁵, che in sede scientifica aveva da tempo teorizzato lo Stato regionale come tipo intermedio fra quello unitario e il federale⁶⁶.

Nell'incipit del suo intervento del 27 luglio 1946 - introduttivo ai lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, incaricata di discutere per l'appunto delle autonomie e contribuire con ciò al progetto della nuova Costituzione repubblicana⁶⁷ - Ambrosini prende avvio dal «problema dell'autonomia», raffigurato come tema essenziale per fronteggiare gli «inconvenienti dell'accentramento».

Inconvenienti che venivano individuati come di seguito riportato:

- «la sottrazione degli affari, specialmente amministrativi, a coloro che vi sono direttamente interessati e la loro attribuzione ad organi lontani, centrali, che possono non conoscere affatto le condizioni locali e che comunque dipendono o sono influenzati dai governanti»;
- «la compressione delle energie locali, l'accumulazione delle pratiche al centro, il ritardo nello svolgimento degli affari, la diminuzione della libertà degli enti locali e conseguentemente della popolazione»;
- «i rappresentanti della nazione [...] sono gravati da una infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori che, non arrivando a veder risolte le proprie pratiche al

⁶³ Espressione mutuata da C. Pinelli, *Autonomia e decentramento. I due principi incontestati di un controverso regionalismo*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2021, p. 1459 ss., ed adoperata in riferimento al costituente Luigi Sturzo.

⁶⁴ Si veda: S. Magagnoli, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, a cura di S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 60.

⁶⁵ Le cui idee furono decisive per la configurazione del Titolo V. in merito si rimanda a: S. Ferente, *Stato, stato regionale e storia d'Italia*, in *L'Italia come storia. Primato, decadenza, eccezione*, a cura di F. Benigno - E. Igor Mineo, Viella, Roma, 2020, p. 89.

⁶⁶ In merito: G. Ambrosini, *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1946.

⁶⁷ Il resoconto della seduta in questione è reperibile anche online, nel portale della Camera dei deputati: http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf.

centro, ricorrono, come usando di un diritto, al loro deputato, il che naturalmente distrae la rappresentanza politica dal compito di curare gli interessi della nazione».

L'autonomia, conseguentemente, viene raffigurata come antidoto per «evitare i danni del centralismo statale», «stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica», «stabilire l'equilibrio fra le forze politiche e quindi [...] impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi».

E, nella sede di cui trattasi, ci si riferisce all'autonomia con specifico riferimento all'«autonomia politica regionale», che «dovrebbe intendersi accentrata su un insieme di diritti della regione elevata a persona giuridica; diritti propri, diritti fondamentali sanciti nella costituzione, e quindi non modificabili o diminuibili con una legge ordinaria». Ed è proprio questo tipo autonomia che viene concepito come soluzione da riportare nella norma fondamentale.

È così, dunque, che l'articolazione regionale del potere pubblico – ovvero l'arricchimento dell'articolazione preesistente con un nuovo livello territoriale di governo⁶⁸ - viene presentata al dibattito costituente dallo studioso che, da tempo, prendendo spunto dalla Costituzione repubblicana spagnola del 1931 e dall'ordinamento della monarchia asburgica vigente tra il 1867 e il 1918, aveva teorizzato - in un breve articolo⁶⁹ - l'esistenza dello Stato regionale come forma di Stato distinta da quella dello Stato unitario come da quella dello Stato federale.

⁶⁸ Si veda A. D'Atena, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 317.

⁶⁹ G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, p. 93 ss. Su posizioni vicine a quelle manifestate da Ambrosini in Assemblea costituente si segnala anche l'impegno di Antonio Amorth, sui cui scritti si rimanda, da ultimo, a: A. Marra, *Antonio Amorth e la concezione dello Stato*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, p. 291 ss.

Per Ambrosini la Regione doveva infatti considerarsi come «un ente naturale che sta tra lo Stato e i comuni, ed alla quale, se si vuole far sorgere l'ente regione, si debbono attribuire dei compiti, alcuni dei quali sono oggi di spettanza degli enti locali compresi nella sua giurisdizione ed altri dello Stato».

Egli si riferiva *in primis* all'attribuzione di una competenza legislativa su una serie di materie, con la conseguenza di dover individuare il criterio distintivo di individuazione rispetto alle materie di competenza statale, ma anche all'attribuzione al nuovo ente di una «funzione esecutiva amministrativa per tutte le materie che sono di sua competenza esclusiva e per le altre che vengono a trovare la loro esplicazione nella regione. Può aggiungersi che la regione potrebbe esplicare le funzioni amministrative che sono proprie dello Stato nel caso che questi le delegasse i suoi poteri esecutivi. L'organo centrale può ritenere opportuno servirsi della amministrazione regionale per perseguire quegli scopi che sarebbero in linea di principio riservati alla propria amministrazione diretta, centrale o locale»⁷⁰.

E questa posizione è esplicativa della valenza strutturale che le Regioni rappresentavano nel processo di organizzazione della nuova Repubblica nonché della dottrina che ne promuoveva l'importanza⁷¹.

Esplicativa in primo luogo perché palesava le “ambizioni” connesse a questa innovazione, attraverso la quale si voleva perseguire la finalità di identificare e rafforzare dei contrappesi territoriali al pericolo di future dittature⁷².

⁷⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 6 ss.

⁷¹ Sul punto: E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967; N. Antonetti, U. De Siervo, *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

⁷² Ciò accade in più punti delle discussioni che vi si sono tenute. Emblematica, ad esempio, è l'affermazione di Umberto Tupini, formulata il 5 marzo 1947 durante la discussione generale del progetto presentato dalla Commissione per la Costituzione: «La regione sarà così il tramite per avvicinare, non per allontanare, la periferia e il cittadino al centro; la regione non sarà considerata causa di discrasia e di lacerazione, ma costituirà il più grande baluardo contro la suggestione e l'avvento delle dittature». In merito si rimanda,

Che si trattasse di scelta inedita, legata all'altrettanto inedita generalità della scelta autonomistica, è profilo conclamato, di cui i Costituenti erano coscienti⁷³.

Nonostante il discorso regionalista non fosse per nulla sconosciuto in Italia⁷⁴, non c'è dubbio che sul piano del diritto positivo il suo riconoscimento istituzionale avviene a tutti gli effetti con la Costituzione del 1948, dove viene consacrato ciò che fino ad allora aveva svolto la mera funzione di entità provvisoria e convenzionale di rilevazione statistica e demografica, che adesso conquista il ruolo di ente esponenziale e rappresentativo di una comunità politico-amministrativa.

Secondariamente (ma non con minore importanza) è esplicitiva perché questa scelta si pone «al centro» di un disegno molto più profondo.

Da un lato, la creazione *ex novo* di un centro di potere pubblico di matrice regionale ha lo scopo di favorire, concretamente, la buona amministrazione e l'imparzialità, che verranno poi costituzionalizzati nell'art. 97 Cost. quali criteri irrinunciabili di esercizio della legalità pubblicistica. Del resto, come emerso dalle parole di Ambrosini, l'autonomia regionale è correlata esplicitamente agli obiettivi di facilitare la prossimità dell'amministrazione alle fattispecie da curare, di ampliare e valorizzare in chiave di realizzazione degli obiettivi pubblici il contributo della popolazione locale, e di evitare i clientelismi che possono essere determinati dall'esistenza di un unico e preponderante canale di consenso politico.

ancora una volta, al resoconto della seduta in questione reperibile sul portale della Camera dei deputati, specificatamente alla nt. 3.

⁷³ «L'innovazione più profonda introdotta dalla costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese»: così Meuccio Ruini, nella relazione conclusiva della Commissione per la Costituzione, del 6 febbraio 1947 (si veda sempre il portale succitato, ancora alla nt. 3).

⁷⁴ Risalendo già ai tempi dell'Unità e ad un famoso, quanto sfortunato, progetto di istituzione, per l'appunto, di regioni (1861), voluto da Farini e Minghetti, entrambi ministri del governo Cavour. In argomento si veda: P.G. Grasso, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, Vol. 59, n. 2/1994, p. 233 ss. Più in generale, sul discorso regionale, si rinvia a: R. Ruffilli, *La questione regionale. Dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971.

D'altra parte, è ulteriormente decisiva l'affermazione, sostenuta dalle forze politiche cattoliche che si ispiravano al personalismo comunitario⁷⁵, di un generale e trasversale principio autonomistico (rinvenibile, per l'appunto, nell'art. 5 Cost.), collocato tra i principi fondamentali della Repubblica, accanto al principio personalistico e pluralistico (di cui all'art. 2).

Anche l'istituzione delle Regioni italiane, infatti, corrisponde ai più complessivi orientamenti che andavano diffondendosi negli Stati contemporanei del tempo, nei quali «è venuta a realizzarsi una democrazia di massa e, con essa, l'esigenza di far corrispondere al processo di crescita della società gli strumenti necessari a realizzarne le aspirazioni».

È a queste tendenze che va ricondotta la scelta per un «assetto pluralistico», che «realizza precisamente la duplice funzione di ampliare la sfera di libertà dei singoli, attraverso l'autogoverno dei gruppi nei quali la loro personalità si espande, e nello stesso tempo di sgravare lo stato di compiti divenuti troppo vasti per potere essere ben adempiuti senza l'ausilio di enti minori distinti dalla sua organizzazione diretta»⁷⁶.

Sicché, si comprende bene come il disegno in esame non si proponesse soltanto di realizzare ciò che tradizionalmente si attribuiva alle politiche di decentramento, ossia una migliore amministrazione, bensì mirasse anche alla costruzione di una nuova identità istituzionale e sociale, ovverosia di ciò che avrebbe dovuto essere la Repubblica come ordinamento composito, strumentale a rendere più efficiente e puntuale lo svolgimento di compiti considerati necessari, ma anche ad agevolare la formazione di un rinnovato senso di appartenenza e di correlata legittimazione dei processi di governo della cosa pubblica.

⁷⁵ I cui principali esponenti erano, nell'Assemblea costituente, Giorgio La Pira e Giuseppe Dossetti. Al riguardo si rinvia a: E. Balboni, *Introduzione. Autonomie, federalismo, regionalismo. Problematiche generali e nozioni fondamentali di carattere costituzionale*, in M. Carli, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 11 ss.

⁷⁶ Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 822.

E se la proposta di affiancare alle funzioni trasferite alle Regioni quelle ad esse delegate si configurava come un primo aspetto della combinazione fra autonomia e decentramento, volta, come dirà Mortati, ad «evitare duplicazione di uffici e giungere a una riduzione del personale»⁷⁷, la questione più delicata consisteva nella sorte delle Province.

Lo stesso Ambrosini, infatti, paventava il rischio di passare dall'accentramento statale a quello regionale, e pur distinguendo l'autonomia politica propria della Regione dall'autarchia propria degli enti infraregionali, riteneva che la Provincia, o l'ente derivante da consorzi intercomunali, avesse comunque una ragion d'essere, mentre la Provincia quale ente di decentramento amministrativo facente capo alle Prefetture potesse mantenersi solo se non si fosse investito il Presidente della Regione delle funzioni statali da esercitarsi in ambito regionale⁷⁸.

La questione coinvolgeva la stessa considerazione della Regione come ente naturale, che era la premessa del discorso dei Costituenti cattolici.

Ad Attilio Piccioni, che aveva affermato di preferire la Regione come creazione naturale alla Provincia come creazione artificiale, Luigi Einaudi obiettava che il Piemonte era nato non prima ma dopo le Province e che consorzi intercomunali da istituirsi in via facoltativa sarebbero stati più adeguati delle Regioni a mantenere un contatto costante fra amministratori e amministrati⁷⁹.

Tuttavia Piccioni aveva addotto argomenti più consistenti a favore della soppressione delle Province, parlando dell'«equivoco fondamentale» che si era

⁷⁷ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 29 luglio 1946, p. 30.

⁷⁸ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, p. 9.

⁷⁹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 31 luglio 1946, p. 60.

determinato nei 70-80 anni precedenti: «quando si parla di provincia, in sede di riforma strutturale dell'ordinamento statale, si pensa alla provincia ente autarchico, mentre volgarmente, quando si parla di provincia, si pensa alla prefettura», affermava, per poi invitare a scegliere: «o rimanere attaccati all'ordinamento amministrativo dello Stato com'è, oppure, se si ha il desiderio di rinnovarlo secondo una direttiva più naturale e più organica, si deve avere il coraggio di superare le difficoltà più o meno artificiose di cui si parla in rapporto alla soppressione della provincia»⁸⁰.

D'altra parte, la Regione andava pensata come «un elemento di trasformazione della vita dello Stato, e soprattutto del costume politico del Paese. La regione deve essere sentita, non soltanto in riferimento alle esigenze strutturali e amministrative, ma anche come affermazione di una esigenza profondamente democratica. Si deve, in essa, vedere un baluardo per la libertà dei cittadini e per le libertà democratiche del Paese».

In secondo luogo: «Una quantità notevolissima di funzioni statali, esercitate o istituite nell'ente regione, evidentemente costituiscono un mezzo più economico per il rendimento politico e amministrativo. È già stato svolto il concetto della maggiore agilità e snellezza nella funzionalità dello Stato che, diminuito di tutte le funzioni amministrative che non sono specifiche sue proprie, può dedicarsi in maniera più ferma e più sicura alle funzioni caratteristiche dello Stato, che sono funzioni politiche nel senso più pieno e più alto della parola»⁸¹.

Autonomia e decentramento giustificavano dunque a pari titolo il nuovo ente. L'autonomia come espressione non solo di libertà ma anche di una democrazia intesa in senso pluralistico, ed il decentramento come istanza di efficienza, strettamente

⁸⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, p. 49.

⁸¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, p. 50.

complementare all'autonomia in quanto raggiungibile solo per il tramite di un trasferimento alle Regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni non ascrivibili al potere statale.

Ed in Assemblea proprio Piccioni è stato ancora più chiaro, distinguendo il decentramento burocratico quale «centralismo tentacolare» che lo Stato adopera «per controllare tutta la vita nazionale», dal «decentramento amministrativo come elemento vero di differenziazione delle complesse attività dello Stato centrale, per restituire quelle che devono essere a contatto con gli interessi e con i bisogni locali delle popolazioni», e che è espressione dello Stato autonomista⁸².

Eppure, proprio il richiamo al decentramento poteva realizzare un ponte con l'altro grande schieramento dell'Assemblea, che vi vedeva l'autentico punto di rottura con la tradizione accentrata e gerarchica dello Stato unitario.

Ad ogni modo, non fu necessario sfruttare questa possibilità al momento di licenziare il Progetto di Costituzione: il Comitato di redazione formulò, infatti, l'art. 106 in una versione pressoché identica a quella che sarebbe poi passata all'art. 5 Cost., e subito dopo prevede che “La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale” (art. 107), così sancendo una condizione nettamente deteriore delle Province, mai più nominate in tutto il testo.

La possibilità di puntare sul decentramento come leva per sbloccare una situazione quasi compromessa si realizzò piuttosto in Assemblea, allorquando - di fronte all'opposizione comunista all'introduzione delle Regioni - Ambrosini punta sull'argomento, che sapeva condiviso dall'altra parte dell'Aula, per cui «l'accentramento

⁸² Assemblea Costituente, V, seduta del 6 giugno 1947, 4522.

e l'uniformità hanno causato e causano danni e inconvenienti ineliminabili [...] tutti hanno affermato che la congestione dell'amministrazione statale, che l'uniformismo normativo hanno causato danni al Paese, che hanno reso pesante e a volte inefficiente il funzionamento dei poteri pubblici, non solo riguardo alle amministrazioni e agli interessi locali, ma anche per le amministrazioni centrali»⁸³.

Il tema dell'autonomia politica regionale viene così ad essere relegato sullo sfondo, la considerazione della Regione come comunità naturale viene pretermessa e la spinosa questione dei limiti della potestà legislativa affrontata nel modo più tecnico possibile.

È stato detto che quel discorso fu il maggior tentativo di raggiungere un punto d'accordo, che però non fu trovato, tanto che il compromesso finale fu raggiunto forzatamente dai vertici dei partiti⁸⁴.

Alla luce di quanto illustrato, risulta in ogni caso ben netta la scelta di dar vita a un ordinamento regionale con caratteri distinti sia da quelli di una federazione che dalla tradizione dello Stato unitario.

Non vanno trascurate, del resto, le Disposizioni transitorie e finali ove, stabilita l'indizione delle elezioni dei Consigli regionali e provinciali entro un anno dall'entrata in vigore del testo, si affidava a leggi nazionali il compito, fra gli altri, di regolare “il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche di amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali” (VIII, terzo comma), nonché l'obbligo della Repubblica di adeguare entro un triennio le sue leggi “alle esigenze delle autonomie locali e alla

⁸³ Assemblea Costituente, V, seduta del 10 giugno 1947, 4588.

⁸⁴ S. Magagnoli, *Autonomie locali*, *op. cit.*, pp. 162-163.

competenza legislativa attribuita alle Regioni” (IX), che significativamente ricalcava quello sancito dall'art. 5.

I commentatori ne hanno infatti ricavato «un principio di portata generale o, quanto meno, un'aspirazione costituzionalmente protetta» a far coincidere l'attuazione dell'ordinamento regionale con «una profonda e complessa revisione degli apparati amministrativi esistenti, anche mediante soppressione di intere branche dell'amministrazione statale»⁸⁵.

I lavori preparatori confermano in definitiva quanto si ricava dal testo circa la necessità di soddisfare contestualmente “le esigenze dell'autonomia e del decentramento” ai fini della edificazione del nuovo Stato regionale.

Le ragioni del pluralismo autonomistico e l'attribuzione alla periferia di tutte le funzioni non necessarie allo svolgimento di quelle indispensabili al governo centrale non potevano non andare insieme. E, con esse, le istanze di partecipazione ed allargamento della vita democratica ricollegate al riconoscimento delle autonomie, e di efficienza, buongoverno e qualità della legislazione sottese al decentramento.

Ma dai lavori della Costituente risulta pure che una tale combinazione doveva costituire il punto di approdo di un processo politico destinato a scardinare, al di là delle scadenze dettate dalle Disposizioni transitorie e finali, la continuità dello Stato.

Ed a questo proposito era il decentramento, quale operazione di superamento della continuità amministrativa, a poter vincere le resistenze ad ammettere un largo pluralismo autonomistico, laddove un'accezione politica di decentramento prevaleva su quella

⁸⁵ R. Tarchi, *Disp. VIII-IX*, in *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982, p. 195.

tecnica di figura organizzatoria apprezzabile per i suoi risultati in termini di buon andamento amministrativo.

Era immaginabile che l'Italia del 1948 non avrebbe potuto chiudere completamente con il passato, e l'inattuazione ultraventennale del Titolo V lascerà inalterata questa prospettiva.

Del resto, l'assetto originario si prestava a letture assai diverse anche da parte dei giuspubblicisti. Guardando al solo Titolo V, Guido Zanolini escludeva, infatti, che la legge regionale fosse una legge formale in senso tecnico, perché ciò avrebbe presupposto le Regioni quali altrettanti ordinamenti originari e indipendenti, là dove la Costituzione le configura come «ordinamenti derivati dallo Stato, disciplinati fundamentalmente dalle sue leggi, controllati costantemente dai suoi organi. [...] Il controllo è la più chiara negazione della sovranità: se riferito ad attività normativa è la prova più sicura che tale attività è espressione di semplice autonomia»⁸⁶.

Muovendo viceversa dall'art. 5, Carlo Esposito scorgeva nell'unità e indivisibilità della Repubblica non un «principio direttivo positivo», ma un «limite al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo)», e più precisamente un divieto di «trasformare il pluralismo giuridico in separazione o contrapposizione politica»; lo stesso decentramento, aggiungeva, «vuole che lo Stato, da meccanismo mosso dal centro, si muti in organismo vivente composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponda molteplicità di vita e di centro di azione»⁸⁷.

⁸⁶ G. Zanolini, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1955, p. 383, secondo cui la denominazione di “leggi regionali” si giustificava solo con l'intento di differenziare gli atti normativi della Regione da quelli “subordinati e meramente regolamentari”.

⁸⁷ C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 69 ss.

1.1 ...ed il quadro che ne è derivato

L'art. 5 della Costituzione si rivelò, quindi, non altro che un portato di sintesi storica ed ideologica, riflesso di una scelta di compromesso o, *rectius*, mediana.

Ed è in questa prospettiva che vanno lette le peculiarità che, sul piano della distribuzione delle prerogative pubbliche, il modello regionale porta con sé sin dalla sua ideazione. Esso, nel 1948, si presenta delineato dai seguenti, essenziali caratteri⁸⁸:

- la potestà legislativa è delineata come condivisa da Stato e Regioni in alcune materie, qualificate perciò come concorrenti, e disciplinabili, pertanto, dal circuito politico-rappresentativo territoriale solo nel rispetto di principi fondamentali posti dal circuito politico-rappresentativo nazionale (mediante apposite leggi-cornice o leggi-quadro);
- in queste materie concorrenti, per un principio di parallelismo, le funzioni amministrative spettano alle Regioni - e tuttavia esse devono esercitarle, normalmente, per mezzo delle Province e dei Comuni (mediante delega o avvalendosi dei rispettivi uffici) - mentre nelle altre materie possono essere oggetto di una specifica delega da parte del legislatore statale, che può decidere, anche nelle materie concorrenti, di attribuire comunque la titolarità di funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale Province e Comuni;
- allo Stato spetta il controllo decentrato sulla formazione degli atti legislativi e sugli atti amministrativi delle regioni, che hanno il compito di esercitarlo, a loro volta, sugli atti amministrativi degli enti locali;

⁸⁸ Per la sintesi qui proposta si rimanda alla lucida analisi operata da: F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

- è lo Stato che deve disciplinare l'autonomia di comuni e province, mediante l'adozione di una legge generale;
- è sempre allo Stato che spetta approvare con legge lo statuto che ogni Regione deve darsi;
- sia lo Stato, sia le Regioni possono fronteggiarsi di fronte alla Corte costituzionale direttamente, vuoi per contestare la legittimità della legge regionale o statale, impugnandola (ma lo Stato, che può controllare ogni legge regionale prima che essa entri in vigore, può lamentare qualsiasi violazione costituzionale, non solo quelle concernenti i criteri di riparto), vuoi per attivare un conflitto di attribuzione (c.d. intersoggettivo, per distinguerlo da quello, c.d. interorganico, che è attivabile dai poteri dello Stato) ogni qual volta ritengano lesa una propria prerogativa da atti o comportamenti, anche omissivi, della controparte;
- al solo Stato, infine, compete la possibilità di contestare davanti alle Camere anche il merito di una legge regionale, laddove questa contrasti con gli interessi nazionali o di altre Regioni.

Lo schema è parzialmente “alterato” dalla presenza di Regioni (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) cui vengono riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia e il cui statuto, in questo senso speciale, è approvato dal Parlamento nazionale con legge costituzionale⁸⁹.

A queste Regioni è ricondotto un potere più ampio e variabile (poiché contempla anche materie nelle quali la Regione può esercitare potestà cc.dd. piene o primarie: tra queste compare anche l'ordinamento degli enti locali) e si riconosce alle Regioni stesse

⁸⁹ Sull'origine storica delle autonomie speciali, si rimanda a L. Blanco (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020.

di condividere con lo Stato anche un particolare procedimento per l'elaborazione di singolari norme di attuazione del rispettivo statuto (che possono così disciplinare alcune materie in modo assai innovativo e con risultati non modificabili unilateralmente da una delle due parti).

Di questa configurazione assai atipica e originale⁹⁰ - nelle quali Stato e Regione appaiono destinati a farsi entrambi “co-legislatori” e “co-amministratori”⁹¹, in una relazione reciproca, ma non biunivoca, in cui al primo spetta una valenza preponderante nell'esercizio della potestà legislativa, mentre le seconde sono chiamate ad assumere una posizione potenzialmente decisiva nell'esercizio di molte funzioni amministrative – si ritiene necessario sottolineare due aspetti particolarmente rilevanti.

Il legislatore statale viene chiamato a svolgere il proprio ruolo secondo una direttrice da alcuni studiosi definita “autoreferenziale”, nel senso che la Costituzione, nonostante anche nell'Assemblea costituente fosse emerso un relativo punto di attenzione⁹², non prevede che nel Parlamento vi sia la presenza di rappresentanti del livello istituzionale regionale⁹³.

Inoltre, le materie in cui si attua il riparto di competenze tra Stato e Regioni sono pensate come ambiti settoriali oggettivamente delimitabili, da trattare all'interno degli specifici confini amministrativi di afferenza (statale, regionale o locale).

Insomma, profili niente affatto trascurabili, si si pensa che prefigura una programmatica dipendenza della regionalizzazione - e della sua funzionalità effettiva - dalle dinamiche intrinseche del panorama politico e burocratico nazionale e da una

⁹⁰ Cfr. A. D'Atena, *Regione, op. cit.*, pp. 317-321.

⁹¹ Per utilizzare un'espressione di F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

⁹² Sul punto si rimanda ancora alla posizione del già citato Ambrosini.

⁹³ Come è noto, infatti, la Costituzione (art. 57, comma 1) stabilisce tuttora che il Senato sia semplicemente «eletto a base regionale».

ricostruzione esclusivamente verticistica degli interessi pubblici, pur rimanendo apparentemente in qualche modo coerenti con l'idea che lo Stato rimanga il tutore dell'unità e indivisibilità repubblicana (sintomaticamente ribadita all'art. 5 Cost., unitamente alla statuizione del principio autonomistico) e che il sistema delle autonomie possa presentarsi come improntato ad un sostanziale gradualismo.

1.3 L'istituzione delle Regioni ordinarie

Ed è alla luce degli ultimi profili evidenziati che, quello che avrebbe dovuto attuarsi e realizzarsi come un virtuoso ordinamento «composto», si è progressivamente inverte, nel corso del tempo, in uno «Stato disarticolato»⁹⁴.

Si, nel corso del tempo, perché proseguendo nell'analisi dell'evoluzione storica sottesa all'argomento trattato, dobbiamo occuparci adesso delle stagioni successive all'entrata in vigore della Costituzione, due stagioni, lunghe e differenti, caratterizzate da diverse esperienze: la prima che nel 1970 vede la costituzione delle Regioni ordinarie e si protrae fino al 2001 quando ha inizio la c.d. seconda fase della regionalizzazione con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Una prima fase riguarda, appunto, il momento dell'istituzione effettiva e dell'avvio delle regioni, dunque della regionalizzazione propriamente detta, quale risultato della prevista innovazione organizzativa e, pertanto, quale prodotto per lo più rimesso all'opera del legislatore statale, attuata per mezzo della Legge n. 281/1970 e del D.P.R. n. 8/1972.

⁹⁴ Così M. Cammelli, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; nonché M. Cammelli, *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 445.

Le regioni, così, iniziavano a superare la loro condizione virtuale, divenendo, quindi, parte reale dell'assetto istituzionale⁹⁵,

Una fase che, coerentemente con queste premesse, si potrebbe definire di «affermazione stato-centrica del livello regionale»⁹⁶, e che è contraddistinta, tra l'altro, dalle seguenti specificità⁹⁷:

- In primo luogo, nella sua stessa determinazione iniziale, la regionalizzazione si verifica solo negli anni Settanta, in corrispondenza con alcune oscillazioni del sistema politico (e partitico) nazionale, a conferma del fatto che sono le dinamiche dello Stato apparato a innervare il discorso regionale e la sua costruzione, e a rendere assai difficile che, salvo rare eccezioni, si costruisca un dibattito politico propriamente territoriale⁹⁸;
- il processo operativo di questa regionalizzazione, poi, avviene con decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni⁹⁹, con una sorta di attivazione al contrario del menzionato principio di parallelismo tra competenze

⁹⁵ In particolare «nel gennaio 1972, in attuazione della delega conferita con l. n. 281/1970 sono stati adottati undici decreti delegati. Ma, mentre la legge delega imponeva un trasferimento di competenze per “settori organici”, i decreti delegati attribuiscono alle regioni una somma di competenze singole e trattengono numerose funzioni dello Stato». Queste le parole di G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1939). Al riguardo, si rinvia inoltre L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997, pp. 28-29, per il quale: «Dopo le leggi approvative del 22 maggio 1971, che ridimensionano in più punti i testi originari degli Statuti, trascorrono parecchi mesi lungo i quali le Regioni rimangono costrette all'inerzia pressoché totale. Gli undici decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative (che facoltizzano anche l'esercizio delle corrispondenti funzioni legislative regionali) vengono infatti emanati fra il 14 ed il 15 gennaio del '72; ed entrano in vigore — contemporaneamente — appena il 1° aprile dello stesso anno, poco prima che scada la delegazione disposta dall'art. 17 della legge finanziaria. Per di più, numerose fondamentali disposizioni dei decreti stessi vengono considerate lesive dell'autonomia regionale, e sono pertanto impugnate da varie Regioni. Ma la Corte costituzionale respinge sistematicamente tutti questi ricorsi, riaffermando a carico delle Regioni ordinarie le pregiudiziali centralistiche già fatte valere nei confronti delle Regioni speciali».

⁹⁶ Cfr. E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2020, p. 29.

⁹⁷ Anche in questo caso, come per la sintesi precedentemente riportata, si rimanda a F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

⁹⁸ Cfr. A. D'Atena, *Regione, op. cit.*, p. 346.

⁹⁹ Cfr. Legge n. 382/1975 e D.P.R. n. 616/1977.

legislative e competenze amministrative, e quindi con definizione costitutiva, indiretta e unilaterale, dei confini della potestà legislativa regionale;

- in assenza di ulteriori dispositivi istituzionali, e nella latitanza di un percorso di rinnovamento generale della legislazione statale, la Corte costituzionale diventa rapidamente il regolatore pressoché esclusivo dei rapporti di co-legislazione Stato-regioni, assecondando l'estrazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti dall'insieme delle norme statali già vigenti (senza necessità, dunque, di attendere l'approvazione di leggi-quadro)¹⁰⁰, legittimando anche l'affermazione di una funzione statale orizzontale di indirizzo e coordinamento¹⁰¹, trasformando l'interesse nazionale quale parametro di un controllo politico di merito sulle leggi regionali (dallo Stato mai esercitato) in un controllo di legittimità¹⁰²;
- la presa regionale sull'esercizio delle funzioni amministrative, pure trasferite, resta limitata dalla lunga assenza della nuova disciplina generale delle autonomie locali (per la quale occorre attendere il 1990, con la legge n. 142) e, comunque, dall'impossibilità (insussistente, però, per talune autonomie speciali) di intervenire direttamente su quello specifico e ulteriore livello di governo, con conseguente creazione di una burocrazia regionale *ad hoc*;
- il ritardo delle riforme amministrative (la prima, vera e importante disciplina innovativa dell'azione amministrativa, con norme destinate a regolare principi e istituti del procedimento amministrativo, appare parimenti solo nel 1990, con la legge n. 241)

¹⁰⁰ Come formalmente ricavabile, del resto, dall'art. 17, comma 4, Legge n. 281/1970.

¹⁰¹ Prevista già dalla Legge n. 281/1970, sempre all'art. 17, per la sola materia finanziaria, ma poi esercitata, per l'appunto, in modo del tutto trasversale. Sulla legittimità di tale funzione la Corte si espresse quasi subito: si v. Corte cost., n. 39/1971.

¹⁰² In tema si veda: S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 258 ss.

inceppa la possibilità a regime, per le amministrazioni regionali, di utilizzare moduli più moderni di cura dell'interesse pubblico.

Nello stabilizzarsi di questo tipo di regionalizzazione sono presto emersi anche ulteriori fenomeni, che, nello sbilanciamento complessivo dovuto all'impostazione “stato-centrica”, hanno prodotto diverse asimmetrie settoriali: ci si riferisce alle divaricazioni marcate dei percorsi politico-amministrativi delle autonomie speciali, ma si allude altresì - e soprattutto - alle forti differenziazioni cui lo Stato, in alcuni casi in modo espresso ed in altri tacitamente, ha lasciato spazio in alcuni e importanti ambiti di intervento pubblico, quali la sanità e l'urbanistica.

Le sperimentazioni regionali che sono state effettuate in proposito hanno facilitato la diffusione della convinzione che – come, forse, avrebbero voluto i Costituenti - le Regioni avrebbero potuto dare un contributo effettivo anche per il migliore perseguimento delle politiche del centro, ed anche in relazione alla necessità, rilevante e sopravvenuta (almeno rispetto al disegno costituzionale originario), della migliore implementazione degli obiettivi delle politiche europee di coesione territoriale e del migliore utilizzo dei relativi finanziamenti.

In questa direzione, dalla metà degli anni Settanta alla fine degli anni Ottanta, si sono compiuti i maggiori sforzi per immaginare e mettere in atto strumenti o metodi capaci di creare, a regime, un «assetto equiordinato» dei rapporti tra lo Stato e le autonomie¹⁰³.

¹⁰³ Sul punto si rimanda a: F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 67 ss., cui si rinvia per ogni riferimento in merito al composito dibattito teorico svoltosi proprio a partire dalla prima fase della regionalizzazione.

Un periodo temporale in cui matura, dunque, la consapevolezza che il problema della c.d. separazione tra Stato e Regioni, così come cristallizzata sin dall'originaria formulazione del testo costituzionale nel senso di una divisione di competenze per materia, rende comunque necessario un coordinamento, per convogliare tutti i livelli istituzionali verso «risultati d'ordine economico e sociale preordinati secondo un orientamento teleologico da Stato e Regioni condiviso»¹⁰⁴.

Ed è stato sempre quello, e non a caso, il periodo del debutto - dapprima in via di mera prassi del governo, anzi, della Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁰⁵ - della Conferenza Stato-regioni.

Ed è sempre nella medesima ispirazione che si è cercato di ricollocare la posizione delle Regioni nel contesto di una missione di programmazione, di volta in volta adeguata ai singoli contesti territoriali, delle modalità esecutive delle riforme statali, da concretarsi sul piano prevalentemente locale.

Ma bisogna rammentare che, se per un verso le riforme amministrative degli anni Novanta hanno permesso a questi spunti positivi di crescere ulteriormente (specie con le c.d. leggi Bassanini del 1997, nn. 59 e 127, e con i loro decreti attuativi, che, oltre a consolidare l'affermazione di un generale principio di separazione tra politica e amministrazione, hanno anche arricchito i trasferimenti di funzioni a favore delle

¹⁰⁴ Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 162 ss., che, come tutta la dottrina del tempo, muove dalla necessità di interpretare un dato positivo assai concreto, ossia la già menzionata previsione legislativa statale sulla funzione di indirizzo e coordinamento (*ex art. 17, l. n. 281/1970*, che, per l'appunto, riservava tale funzione allo Stato, precisamente nei confronti delle attività delle regioni che attenessero «ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali»). Del resto, l'esigenza di conciliare autonomia regionale ed unità, specie con riguardo ai temi delle riforme economico-sociali e degli impegni sovranazionali era stata manifestata, da tempo, dalla più autorevole dottrina, come rinvenibile, ad esempio, in: L. Paladin, *La potestà amministrativa regionale*, Cedam, Padova, 1958, p. 157; M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 236.

¹⁰⁵ Si veda il D.P.C.M. 12 ottobre 1983. Al riguardo, ad ogni modo, si rimanda al paragrafo 3.2 del presente elaborato.

Regioni, proiettandole verso un modello di federalismo amministrativo), per altro verso, in quello stesso periodo, si è consolidata una visione quasi “antagonistica” del sistema complesso delle autonomie territoriali, accelerata dal cambiamento (a livello regionale come a livello comunale e provinciale) della disciplina elettorale degli organi di governo dei rispettivi enti¹⁰⁶ e dalla connessa affermazione di dinamiche di accentramento negli esecutivi della determinazione delle politiche pubbliche e delle modalità di rapporto tra le istituzioni coinvolte.

È un meccanismo, quest'ultimo, che è stato oltremodo facilitato dalle rigide politiche di bilancio che, sempre a partire dagli anni Novanta, hanno ristretto di molto gli orizzonti delle autonomie, colpite anche dall'affermazione prevalente, in molti snodi della loro storica espressione (su tutti, quello dei servizi pubblici), di un livello di regolazione superiore (di matrice europea).

1.4 La riforma del Titolo V della Costituzione

Ed è così che, terminato il primo ciclo della regionalizzazione¹⁰⁷, venivano meno i grandi discorsi sul “decentramento democratico” e la fortuna/diffusione della formula della “Regione come ente di governo”, che dovette – invece - fare i conti con una realtà molto diversa.

Sebbene i trasferimenti delle funzioni statali potessero considerarsi sufficienti a completare la devoluzione di potestà legislativa alle Regioni nei termini

¹⁰⁶ Si veda la l. n. 81/1993, per Comuni e Province, e la l. n. 43/1995, per le Regioni.

¹⁰⁷ Che si può considerare compreso fra la l. n. 108 del 1968, recante norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, e il d.P.R. n. 616 del 1977, attuativo della delega prevista dalla l. n. 382 del 1975.

costituzionalmente previsti, da un lato era mancata una corrispondente soppressione degli uffici statali chiamati a provvedere alle funzioni nel frattempo trasferite alle Regioni, non avendo il Governo attuato la delega prevista al riguardo dall'art. 6 l. n. 382 del 1975, dall'altro la creazione di assessorati ricalcati sul modello del governo per ministeri, con attribuzione ad essi della gestione diretta dei relativi settori di competenza, contraddiceva le previsioni costituzionali dell'assegnazione dei compiti di gestione agli enti locali per delega o per avvalimento.

In condizioni simili, la regionalizzazione lasciava ancora inadempite tanto la promessa di un largo pluralismo autonomistico, quanto quella di un decentramento amministrativo che risultasse con la prima congruente, come richiesto dalla Costituzione. È quanto scriveranno Temistocle Martines ricordando il pensiero espresso da Mortati alla Costituente e poi sempre da lui ribadito¹⁰⁸, e, con impostazione solo apparentemente diversa, Massimo Severo Giannini, che aveva presieduto la “Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale” istituita dal Governo in vista dell'attuazione della l. n. 382 del 1975¹⁰⁹.

Non a caso, il “Rapporto Giannini”¹¹⁰ da lì a poco licenziato proponeva di ordinare l'organizzazione territoriale dello Stato «attribuendo al Commissario regionale del Governo il ruolo di punto di snodo di ogni attività statale nell'ambito regionale, sia essa posta in essere da organi locali dello Stato, sia essa posta in essere da organi centrali ma con effetti regionali. Se perciò si volesse dar attuazione effettiva al disposto dell'articolo

¹⁰⁸ *Ex plurimis*: T. Martines, *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, 1990, ora in *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 963.

¹⁰⁹ M.S. Giannini, *Del lavare la testa all'asino. Prefazione a I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978.

¹¹⁰ Vedi *amplius* più avanti, spec. nota n. 293.

5 della Costituzione, occorrerebbe pensare, salvo casi particolari, ad un decentramento regionale delle amministrazioni dello Stato, congegnato in modo che l'organo regionale abbia tutte le attribuzioni operative oggi dell'organo centrale. Al limite, in astratto, non dovrebbero più esistere atti amministrativi di poteri centrali diversi da provvedimenti generali, atti di indirizzo ed atti organizzativi»¹¹¹.

Una posizione avverso la quale si mostrò nettamente il Consiglio di Stato, che si pronunciò al riguardo come segue: «questo Consiglio non condivide quanto esposto nel Rapporto riguardo all'opportunità di decentrare tutta l'amministrazione statale su basi regionali, lasciando agli uffici centrali di tutti i ministeri funzioni di coordinamento e di indirizzo e facendo del Commissario del Governo il “punto di snodo di ogni attività statale nell'ambito regionale” (punto 5.3.). Conviene infatti salvaguardare l'agilità della funzione amministrativa lasciando che in ogni ministero dotato di uffici periferici, questi (pur provvisti di ampia autonomia, com'è giusto) corrispondano direttamente con gli uffici centrali. Conviene inoltre evitare che gli uffici del Commissario del Governo si appesantiscano fino a diventare altrettanti piccoli ministeri»¹¹².

La convinzione che la crisi del modello garantistico potesse venire affrontata efficacemente tramite una collaborazione da articolarsi in moduli pragmatici, specialmente sul fronte amministrativo, era stata anticipata da Sergio Bartole, pur consapevole che dovesse operare in un sistema «decisamente articolato secondo gli schemi della distinzione e della differenziazione delle competenze»¹¹³.

¹¹¹ Ministro per la funzione pubblica, Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), in *Riv. trim. dir. pub.*, 1979, p. 746.

¹¹² Consiglio di Stato - Adunanza generale - Parere 10 aprile 1980, n. 8, concernente il Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, in *Le Regioni*, 1980, p. 348.

¹¹³ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 152 ss.

E più tardi la Corte avrebbe avviato la propria giurisprudenza sul principio di leale collaborazione muovendo dall'auspicio «che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»¹¹⁴.

In questi frangenti è maturata una seconda fase del processo di regionalizzazione, fase che trova il suo formale principio con la riforma costituzionale del 2001¹¹⁵, anticipata parzialmente dalla riforma del 1999¹¹⁶, che si potrebbe definire di tentato capovolgimento del sistema, nella dichiarata intenzione di sottolineare, dandovi esplicita visibilità, il carattere composto dell'ordinamento repubblicano¹¹⁷.

Un capovolgimento, tuttavia, che non solo non si è verificato, ma ha, piuttosto, enfatizzato i limiti, e i condizionamenti, già ricavabili da alcuni dei caratteri salienti del sistema originario.

Ci si riferisce principalmente alla dipendenza strutturale del rapporto tra centro e periferia dall'andamento delle politiche del solo centro, alla perdurante assenza di sedi organizzative credibili per il coordinamento istituzionale, all'insistenza sull'opzione di conformare la relazione tra Stato e regioni ad un criterio di attribuzione strettamente materiale e sulla relativa percezione dell'autonomia e del rapporto politica-

¹¹⁴ Queste le parole della sent. n. 219 del 1984, per cui si rinvia al paragrafo 2.1.

¹¹⁵ La «celebre» riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di cui alla l. cost. n. 3/2001, che ha messo direttamente mano alla trama delle disposizioni costituzionali sui criteri di «separazione» dei poteri tra Stato e autonomie territoriali.

¹¹⁶ Si veda la l. cost. n. 1/1999, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

¹¹⁷ Molto rappresentativa di questa volontà di intraprendere un «nuovo corso» è la nuova formulazione testuale dei primi due commi dell'art. 114 Cost., per cui la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», e «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

amministrazione come esperienze chiuse e confinate in dinamiche esclusivamente territoriali (nazionali, regionali o locali).

Per apprezzare e misurare il tenore, e le nuove criticità, dell'assetto voluto nel 2001, è sufficiente considerare questi punti¹¹⁸:

- l'interesse nazionale non è più un limite alla potestà legislativa regionale e lo Stato viene ufficialmente privato del ruolo di ente sovrano per eccellenza, risultando titolare di potestà legislative di sua esclusiva spettanza solo in un elenco tassativo di materie (poste specialmente all'art. 117, comma 2, Cost.), nelle quali, tuttavia, vi sono titoli di competenza (le c.d. materie trasversali o materie-non materie) che gli consentono di intervenire diffusamente in ogni altra materia di spettanza regionale¹¹⁹, in una dinamica espansiva che, di fatto, può investire anche le autonomie speciali (pure testualmente escluse da effetti in malam partem della riforma¹²⁰;
- la potestà regionale concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) è ridefinita, ampliata e affiancata da una nuova potestà legislativa regionale residuale (in ogni materia che non sia di pertinenza esclusiva dello Stato o concorrente: art. 117, comma 4, Cost.), ma, al di là dell'incidenza ambulante e potenzialmente pervasiva delle materie trasversali di competenza statale, persistono anche i problemi, emersi nella prima stagione della regionalizzazione, concernenti la definizione statale unilaterale dei principi fondamentali, problemi che sono tanto più forti nelle materie nelle quali le regioni (secondo ciò che è stabilito dall'art. 117, comma 5) potrebbero attuare autonomamente

¹¹⁸ Spunti in F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

¹¹⁹ Al riguardo, *ex multis*: A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, p. 15 ss.; A. Morrone, *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 184.

¹²⁰ In forza della c.d. clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

anche il diritto europeo (dato il ricorso dello Stato alla formale recezione dettagliata di moltissime direttive con proprie fonti primarie);

- allo Stato resta la possibilità di esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie di sua esclusiva pertinenza, salva delega alle regioni, che si vedono attribuire testualmente quella stessa potestà in tutte le materie concorrenti (art. 117, comma 6, Cost.), anche se è chiaro che l'utilizzo da parte dello Stato, nella propria legislazione di principio, di norme di dettaglio svuota sovente il senso dell'utilizzo, a livello regionale, di regolamenti;
- si prevede esplicitamente la possibilità, in seno al Parlamento nazionale, di istituire una Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali, e chiamata ad esprimere pareri obbligatori e semi-vincolanti sui progetti di legge statale concernenti le materie concorrenti o l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali (art. 11, l. cost. n. 3/2001);
- l'attribuzione della titolarità delle funzioni amministrative è sganciata dal principio del parallelismo con le competenze legislative, ed è soggetta ad un criterio variabile e dinamico di allocazione, scandito dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 Cost.), eppure, sul piano pratico, tale criterio tende a funzionare quasi sempre nel senso di una sua definizione legislativa da parte del centro, con correzioni esclusivamente procedurali (la necessità di conseguire un'intesa tra lo Stato e le regioni interessate nel contesto della relativa Conferenza)¹²¹;
- vengono soppressi i meccanismi di controllo preventivo sulla legittimità delle leggi regionali e degli atti amministrativi di tutti gli enti territoriali, eliminandosi, però, allo

¹²¹ A decorrere dalla nota pronuncia della Corte cost., n. 303/2003.

stesso tempo, quei margini di contrattazione preventiva che spesso avevano dato vita a positive esperienze pre-contenziose di dialogo tra lo Stato e le singole regioni;

- si rafforza esplicitamente il principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, materia, quest'ultima, che diventa, tuttavia, uno dei più frequenti veicoli per l'affermazione di potestà legislative statali nei più diversi settori, anche in ragione delle perduranti strette di bilancio, aggravate dalla sopravvenienza di crisi economiche e finanziarie molto forti;
- si costituzionalizzano nuovi enti locali, come le città metropolitane (art. 114, comma 2, Cost.), quasi a riconoscere in via non più ritrattabile il carattere decisivo dell'amministrazione territoriale quale risposta più vicina a fattispecie particolarmente delicate e sempre più rilevanti (in uno con l'affermazione, all'art. 118 Cost. del principio di sussidiarietà verticale), ma al contempo il legislatore statale, che resta il dominus della disciplina delle autonomie locali, gestisce l'organizzazione e le politiche pubbliche locali in stretta dipendenza con l'esigenza di procurare risparmi all'erario e senza affrontare in modo strutturale le complesse questioni dell'amministrazione sovracomunale (o di area vasta);
- si costituzionalizza il principio di sussidiarietà orizzontale, con esplicita prescrizione di un dovere, in capo a tutti gli enti territoriali, di favorire la spontanea, autonoma iniziativa dei cittadini nella gestione di attività di interesse generale (art. 118, comma 4, Cost.), ma anche questa innovazione è lasciata alle sperimentazioni puramente locali, e con proliferazione di un nuovo e informale diritto delle città¹²², che non

¹²² Sul punto, a fronte di una bibliografia estremamente estesa, la sottoscritta ha ritenuto di consultare, ad ampio spettro: F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2018, p. 29 ss.

conosce, tuttavia, pur nell'incubazione di esperienze assai interessanti di amministrazione condivisa¹²³, una cornice univoca di riferimento e rimane, così, o abbandonato al livello di mera politica di cittadinanza o stretto nelle logiche fagocitanti dei circuiti politico-amministrativi facenti capo agli enti territoriali esistenti.

Insomma, l'assetto delineato dal «nuovo» Titolo V si caratterizza per un movimento «dal basso verso l'alto», in favore di un'amministrazione che è prima locale e poi statale¹²⁴; mentre le funzioni amministrative sono attribuite in via preferenziale ai Comuni, sicché si passa dal principio della competenza statale residuale a quello della competenza comunale residuale¹²⁵, che trova spazio allorché le funzioni non debbano essere attribuite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In tal modo, si supera il parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, le prime distribuite tra Regioni e Stato e le seconde attribuite prevalentemente ai Comuni, ancorché in forza di un necessario intervento legislativo, non derivando dall'art. 118 Cost. alcuna forma di attribuzione automatica delle funzioni¹²⁶.

¹²³ Su cui si vedano, in modo più approfondito: G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

¹²⁴ In termini analoghi si pronuncia R. Bifulco, *Art. 5, op. cit.*, p. 150, per il quale con la previsione dell'attribuzione delle funzioni ai comuni, si avvia la completa realizzazione del decentramento, sebbene ciò non possa certo comportare una sorta di «estinzione» delle funzioni statali, in primo luogo, perché sono diverse le funzioni essenziali per la vita collettiva che non possono che restare a livello statale, in secondo luogo, perché il nuovo art. 118 Cost. non attribuisce immediatamente funzioni, ma detta i principi per procedere all'attribuzione, comunque incidendo significativamente sulla nozione di decentramento, ponendo le basi per un'amministrazione prima di tutto locale, la cui effettiva attuazione è favorita anche dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria di cui al successivo art. 119.

¹²⁵ Spunti in M. Savino, *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 435.

¹²⁶ Corte cost., 11 giugno 2004, n. 172: «la concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia), che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la necessaria preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa». Sul fronte dottrinale si vedano, *ex multis*: G. Falcon,

Anche se, come si può osservare, ogni aspetto teoricamente, o programmaticamente, innovativo del nuovo assetto è controbilanciato dalla presenza di fattori retrospettivi, di condizionamenti che si ripresentano, o come si anticipava ritornano, implacabilmente.

Ciò si verifica, in primo luogo, perché quei condizionamenti sono sorprendentemente accentuati da opzioni, anche culturali, rigidamente separatiste circa l'intervento statale e l'intervento regionale, i quali ambiscono quasi a non essere dei co-legislatori o dei co-amministratori, bensì a porsi quali entità autosufficienti e reciprocamente prevalenti, ostaggio, rispettivamente, di un complesso di eguaglianza e di un complesso di identità¹²⁷.

Quello di eguaglianza è animato, per lo più dallo Stato, che pare ancora ostaggio di alcune proporzioni tardo-ottocentesche sulla stretta corrispondenza tra garanzia di alcuni diritti e uniformità delle organizzazioni chiamate a soddisfarli¹²⁸.

È una tendenza che, in condizioni di crisi (come, da ultimo, durante l'emergenza pandemica da SARS-CoV-2)¹²⁹, si fa occasionalmente più forte ed è arrivato anche a postulare un superamento radicale dei processi di regionalizzazione.

Ebbene, la lungolatenza delle criticità che già percorrevano il modello regionale delle origini si ripresenta perché anche nella seconda fase di regionalizzazione non è stata data alcuna *chance* ai tentativi di centralizzazione organica delle istanze territoriali (ad

Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1247 ss.; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1273 ss.; A. D'Atena, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, p. 305 ss.

¹²⁷ In proposito si rimanda a F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. fed.*, n. 1/2021, p. 107 ss.

¹²⁸ Cfr. R. Bin, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2014, p. 47 ss.

¹²⁹ Protagonista di un capitolo *ad hoc* di questa tesi.

esempio, mediante la riconfigurazione del Senato in una Camera rappresentativa delle regioni e/o delle autonomie).

1.5.1 La reazione della Consulta

Secondo Leopoldo Elia¹³⁰, la revisione del Titolo V compiuta nel 2001 traeva la più profonda giustificazione nella necessità di superare il contrasto fra la più rispettosa lettura dell'art. 5 offerta dalle riforme della fine degli anni Novanta e gran parte del testo in vigore dal 1948, ormai inadeguato rispetto ad essa¹³¹.

E la Corte costituzionale, dopo aver fatto risalire al pensiero dei Costituenti la visione di autonomie territoriali «partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare», vi colse «una positiva eco» nel nuovo art. 114, «nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»¹³².

Ma la questione di come l'autonomia si sarebbe correlata col decentramento alla luce delle nuove regole costituzionali non poteva così dirsi esaurita, in quanto ci si domandava fino a che punto il decentramento dal basso avviato all'insegna della

¹³⁰ Il quale è stato un giurista e politico italiano, nonché Presidente della Corte costituzionale dal 21 settembre 1981 al 7 maggio 1985.

¹³¹ L. Elia, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi - M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 7-8.

¹³² Questi sono alcuni passi della sent. n. 106 del 2002.

sussidiarietà fosse da ritenersi soddisfacente “delle esigenze delle autonomie e del decentramento”.

Inoltre, restava aperto il problema di come trasferire alle autonomie territoriali le funzioni amministrative diverse da quelle espressamente riservate allo Stato, che è invece centrale per il federalismo di esecuzione sul presupposto che, oltre a servizi da gestire, l'amministrazione abbia comunque leggi da attuare.

Per giunta, lo stesso previsto decentramento dei servizi sociali nazionali, che avevano ciascuno una propria storia e un proprio pur distorto assetto, restava legato a una serie di incognite.

Ebbene, è proprio su questi punti che intervenne la Corte costituzionale, del cui operato si ritiene di dover riportare, a titolo di chiarimenti, alcuni esempi concreti.

Di fronte a una legge sulle grandi infrastrutture che affidava all'amministrazione centrale tutti i compiti di gestione degli interventi necessari, la Corte si accorse che l'ossequio alla prevalente titolarità in capo alle Regioni delle competenze legislative nelle materie coinvolte avrebbe comportato un'assurda attuazione centralizzata di più leggi regionali; e per evitarla non si limitò a giustificare col principio di sussidiarietà l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, ma aggiunse che il principio di legalità richiedeva una pari attrazione della potestà legislativa, purché ragionevole e oggetto di accordo stipulato dallo Stato con la Regione interessata.

Da qui la conseguenza di «annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di

coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹³³.

Si ripristinava così su basi nuove quel rapporto fra amministrazione e legislazione che il nuovo Titolo V aveva troppo allentato, pur senza poter stabilizzare l'una o l'altra soluzione, come risultava dalla stessa pronuncia citata là dove individuava nella sussidiarietà non solo una «dimensione statica» ricavabile dalla tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, ma anche una «vocazione dinamica» in grado «di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie».

Su un altro fronte, i ritardi di alcune Regioni nel definire le dotazioni organiche del personale docente costringevano la Corte ad avvertire che una legge nazionale la quale attribuiva a un organo statale il potere di distribuire il personale docente fra le istituzioni scolastiche nell'ambito di una Regione, pur illegittima, non poteva venire caducata immediatamente senza provocare «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» vista l'esigenza di assicurare la continuità del servizio, «giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali»¹³⁴.

Volta per volta, orbene, la Corte cercava di colmare lacune, di razionalizzare situazioni precarie, di incanalare conflitti lungo binari trasparenti.

Più che a casi di denegato decentramento da parte dello Stato, nettamente diminuiti rispetto al passato, molte questioni riflettevano irrigidimenti reciproci delle parti, a fronte di congegni o sedi o procedure di collaborazione appena abbozzate nella

¹³³ Si tratta di un estratto della sent. n. 303 del 2003.

¹³⁴ I Giudici si esprimono in questi termini nella sent. n. 13 del 2004.

legislazione e nella stessa giurisprudenza¹³⁵. Da qui l'elaborazione, l'applicazione e l'evoluzione del principio di leale collaborazione, quale fondamentale innesto in un impianto delle autonomie ispirato alla separazione delle competenze.

1.6 Il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto istituzionale e le prospettive di riforma

A dire il vero, ormai è innegabile – anche se qui si anticipa brevemente il discorso che sarà poi pienamente affrontato nelle pagine che seguono – che il principio di leale collaborazione non possa più mantenere da solo il sistema cooperativo in uno stato di flessibile equilibrio, motivo per cui ci troviamo ad assistere oggi forse ad una nuova fase della regionalizzazione del nostro Paese, considerato che si discute al momento in cui si scrive della proposta sull'autonomia differenziata riconducibile all'attuale Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Roberto Calderoli.

Ma andiamo con ordine.

In realtà, che il principio di leale collaborazione non potesse fronteggiare da solo le discordanze proprie della sussidiarietà verticale non lo si ignorava nemmeno nella XIII Legislatura, in cui solo per le resistenze del Senato non si introdusse una camera delle autonomie territoriali¹³⁶.

Ma per comprendere le carenze del sistema, non basta ricordare la mancanza di una sede ove le autonomie possano far sentire la loro voce al centro sul piano politico, peraltro non surrogabile con un riconoscimento costituzionale delle Conferenze

¹³⁵ Come valuteremo *funditus* nel secondo capitolo di questa tesi.

¹³⁶ Come implicitamente attestato dall'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, concernente l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti degli enti autonomi.

intergovernative, che sancirebbe definitivamente l'emarginazione dei Consigli regionali dai circuiti decisionali¹³⁷. Bisogna anche dire, infatti, che più che come attori della stesso sistema, Regioni e Governo talvolta si arroccano sulle proprie posizioni, cedono con difficoltà, evitano il confronto.

Del resto, come vedremo, a bloccare la comunicazione fra centro e periferia durante la pandemia – evento emblematico che ha lasciato riemergere il problema, come vedremo - non è stata solo la mancanza di una tradizione di autentica collaborazione, né l'attribuzione ai servizi regionali della tutela della salute, bensì vi è stato anche un sistema amministrativo piegato al volere delle figure di vertice.

Insomma, da quanto illustrato fino a questo momento si comprende che una sorte bizzarra è dunque toccata al processo di regionalizzazione nel nostro Paese.

La lunga stagione occorsa per attuare il vecchio testo del Titolo V, infatti, non è stata sufficiente a realizzarlo in misura soddisfacente, non solo per lo scarto dal pluralismo autonomistico enunciato dall'art. 5, ma anche per la resistenza ad adeguare l'amministrazione centrale alla regionalizzazione stessa.

Nello stesso tempo, il modello di amministrazione regionale veniva mutuato da quello ministeriale, così bloccando i processi di effettivo decentramento infraregionale.

La scelta per l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi degli enti autonomi compiuta negli anni Novanta, il disallineamento fra riparto delle competenze legislative e allocazione delle funzioni amministrative operato dalla legge di revisione del 2001, l'insufficienza del principio giurisprudenziale di leale collaborazione, e per altro verso del sistema delle Conferenze, a garantire adeguati raccordi istituzionali, avrebbero ridotto l'impianto delle autonomie a un insieme disaggregato di enti, nel quale ciascuno rifiuta

¹³⁷ C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti istituzionali fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Jovene, Napoli, 2008, p. 1777 ss.

collaborazioni reciproche e si fa scudo di una malintesa concezione dell'autonomia, anche quando siano in gioco diritti fondamentali di tutti i cittadini.

Mentre, a parere di chi scrive, l'autonomia avrebbe potuto più accettabilmente coniugarsi col decentramento, secondo un disegno che prefigura una sintesi fra le ragioni della rappresentanza e della partecipazione dei territori con quelle dell'efficienza e del buongoverno, nella consapevolezza di poterla realizzare solo grazie al concorso di tutti gli enti territoriali.

Il principio del decentramento, ancorché attraverso un processo caratterizzato da ritardi e ostacoli, soprattutto a causa dell'ambiguità di fondo della Costituzione del 1948¹³⁸, parrebbe essere stato ampiamente enfatizzato, specialmente con la modifica del testo costituzionale del 2001; non solo, infatti, non è stato «dimenticato», ma, anzi, è stato «potenziato», anche oltre le intenzioni dei costituenti, con il «rovesciamento» del criterio di distribuzione delle funzioni, che non opera più dall'alto verso il basso, ma in direzione opposta¹³⁹.

Ciò nonostante, un effettivo decentramento pare, tuttora, per alcuni versi incompiuto, sia perché non si è assistito, né a livello statale né regionale, a una completa revisione delle rispettive competenze, sia perché il conferimento delle funzioni non è stato accompagnato da un «alleggerimento» delle strutture centrali, e dalla verifica puntuale dell'adeguatezza delle risorse a disposizione per l'esercizio delle funzioni decentrate, anche a causa dello scarso o cattivo utilizzo degli strumenti di raccordo¹⁴⁰.

¹³⁸ Principalmente dovuta al fatto che, sebbene almeno con riguardo alla questione squisitamente amministrativa, in sede costituente, le forze favorevoli al decentramento avessero prevalso nettamente su quelle centriste, la stretta connessione con il principio di autonomia ha fatto sì che la soluzione adottata non fosse pienamente matura. In questi termini: F. Merloni, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2018, p. 81.

¹³⁹ P. Urbani, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 459.

¹⁴⁰ Sulla «distanza» tra il dato costituzionale e la realtà fattuale, F. Merloni, *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, p. 469, il quale richiama quattro

La riforma del 2001, del resto, al di là delle enunciazioni di principio, non ha favorito una repentina attuazione¹⁴¹. Basti pensare alla complessità terminologica e conseguentemente interpretativa generata dal nuovo Titolo V nell'aggettivare variamente le funzioni amministrative come attribuite, conferite, proprie e fondamentali¹⁴².

Il testo costituzionale è tutt'altro che chiaro nel dettare le modalità di allocazione delle funzioni¹⁴³.

A ciò ha fatto seguito l'assenza di interventi idonei a fornire la necessaria «copertura», finanziaria, ma anche in termini di dotazioni di uffici e personale, indispensabile per il concreto esercizio delle funzioni e per evitarne una duplicazione, con spreco di risorse e confusione di competenze¹⁴⁴.

La questione, infatti, è tornata alla ribalta specialmente nel 2009, con l'approvazione del c.d. federalismo fiscale, volto a riconoscere a Regioni ed Enti Locali una capacità impositiva propria, ossia quell'autonomia di entrata imprescindibile per un'effettiva autonomia di spesa.

Al fine di assicurare un'adeguata gestione delle funzioni decentrate, inoltre, nella prospettiva solidaristica, la l. 5 maggio 2009, n. 42 ha introdotto meccanismi perequativi

indicatori di misurazione del grado di decentramento/accentrato: funzioni, apparati, risorse e raccordi intergovernativi. Rispetto alle funzioni, non vi è stata una effettiva revisione delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle regioni; quanto agli apparati, non sono stati soppressi uffici esercitanti funzioni conferite agli enti territoriali e il numero dei ministeri è aumentato; le risorse sono perlopiù statali, come dimostra la spesa centrale largamente superiore a quella di regioni ed enti locali; lo strumento dei raccordi intergovernativi non si rivela particolarmente efficace, traducendosi principalmente in meri pareri o intese «deboli».

¹⁴¹ Sui tempi prevedibilmente non brevi: G. Falcon, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 3 ss.

¹⁴² In merito si sottolinea che secondo A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1305 ss, il fatto che il comma 2 dell'art. 118 Cost. faccia riferimento alla titolarità delle funzioni sia per quelle proprie sia per quelle conferite comporta che il titolo dell'intestazione non possa che essere l'attribuzione in senso proprio.

¹⁴³ A. D'Atena, *La difficile transizione*, op. cit., p. 307.

¹⁴⁴ A. D'Atena, *La difficile transizione*, op. cit., p. 308; F. Merloni, *Costituzione repubblicana*, op. cit., p. 108, per il quale è mancata «quella definitiva individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province che è alla base di ogni qualsivoglia ipotesi di riorganizzazione del nostro sistema amministrativo».

al tempo stesso finalizzati alla promozione di una maggiore efficienza, con il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno standard e con la previsione di meccanismi incentivanti.

La riforma, nonostante l'intervenuta adozione dei decreti attuativi, è rimasta sostanzialmente «sulla carta», soprattutto a causa della crisi economica del 2008 che ha indotto lo Stato a «recuperare spazio», incidendo proprio sull'autonomia di entrata e di spesa che era stata valorizzata con la legge sul federalismo fiscale¹⁴⁵.

E l'ingerenza dello Stato si è ulteriormente accentuata con la riforma costituzionale del 2012 che, in adempimento degli obblighi assunti a livello europeo, ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio, modificando, tra l'altro, l'art. 119 Cost.¹⁴⁶.

A prescindere da un «naturale» movimento ondivago dei poteri, forme di accentramento parrebbero mosse, quindi, più che altro da ragioni di riduzione della spesa pubblica, specialmente in virtù di un atteggiamento «preventivo» rispetto alla responsabilità finanziaria di Regioni ed Enti Locali.

L'accentramento riguarderebbe, infatti, sostanzialmente il potere di entrata, così riconoscendo allo Stato uno strumento di inevitabile ingerenza sul potere di spesa decentrato con l'attribuzione delle relative funzioni amministrative.

Le spinte «centriste» sembrano, allora, in parte riaffermarsi per la sfiducia nei confronti di Regioni ed Enti Locali. Sfiducia, peraltro, acuita dall'emergenza sanitaria

¹⁴⁵ Si veda: S. Vernile, *La costituzione «dimenticata» l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2021, p. 49 ss.

¹⁴⁶ M. Savino, *Le riforme amministrative. La parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, p. 435.

causata dalla diffusione del virus SARS-COV-2, che ha riportato al centro dell'attenzione i rapporti tra centro e periferia¹⁴⁷.

Tuttavia, se nella gestione della pandemia, l'esigenza di un forte intervento centrale non può essere negata, l'art. 5 Cost., nell'innalzare il decentramento a principio fondamentale e «modo di essere» della Repubblica, detta con nitidezza la linea da seguire.

Eppure, a distanza di più di settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione e di venti dalla riforma del Titolo V, da un lato, sembrano ancora persistere impedimenti di ordine culturale che non consentono di «rinunciare», di fatto, a un forte ruolo dello Stato che, invece, dovrebbe essere trasformato da «tutorio» in collaborativo, avvalendosi degli strumenti di cooperazione predisposti dall'ordinamento, oppure ancora da predisporli.

Ciò passa necessariamente anche attraverso il ricorso a «metodi» legislativi, valorizzati proprio dall'art. 5 Cost., che prevedano il coinvolgimento degli altri livelli di governo, quale quello disciplinato dall'art. 11, l. cost. n. 3/2001¹⁴⁸, cui si aggiunge il Sistema delle Conferenze¹⁴⁹.

Fermi restando i progetti di riforma del Senato per una Camera delle autonomie¹⁵⁰, non può tacersi che uno degli ostacoli per l'effettiva attuazione del dettato costituzionale consista proprio nell'assenza di un adeguato sistema di raccordi idoneo a favorire la leale

¹⁴⁷ G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2020, p. 318.

¹⁴⁸ A. D'Atena, *La difficile transizione*, *op. cit.*, p. 319.

¹⁴⁹ S. Pajno, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questionegiustizia.it*, 2, 2016.

¹⁵⁰ Tra i diversi progetti di riforma, si veda in particolare il disegno di legge costituzionale presentato dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi e dall'allora Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi, Atto Senato n. 1429, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014. La riforma Renzi-Boschi, tuttavia, non ha visto la luce a causa dell'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 sul testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione». Al riguardo si rimanda al paragrafo 3.1 del presente elaborato.

collaborazione tra livelli di governo: solamente soluzioni condivise possono condurre a interventi efficaci di riorganizzazione delle funzioni amministrative¹⁵¹.

Dall'altro lato, se, secondo il paradigma dell'art. 118 Cost., le funzioni tendono a «risalire»¹⁵², non sembra che ciò sia dovuto all'effettiva necessità di un esercizio unitario, quanto, piuttosto, all'incapacità (non esclusivamente di carattere finanziario) dei Comuni di gestire quelle funzioni. Soprattutto perché, contrariamente a quanto il principio di differenziazione imporrebbe, vi è la tendenza a non distinguere le funzioni assegnate, con una sostanziale uniformità del potere locale¹⁵³, nonostante le dimensioni significativamente diverse degli enti.

A ciò si aggiunge che la difficoltà di dare concreta attuazione al federalismo fiscale - che, come si è detto, costituisce un presupposto necessario per l'effettiva gestione delle funzioni - deriva principalmente dalla differente capacità contributiva dei territori che, inevitabilmente, genera conflitti distributivi.

In tal senso, un percorso di «decentramento differenziato», che prenda le mosse dalle regioni più ricche per poi estendersi alle altre, potrebbe essere utile per un assetto istituzionale effettivamente articolato sulla base del principio del decentramento. Dal momento che l'adeguatezza della capacità amministrativa dovrebbe costituire un presupposto per l'attribuzione delle competenze, l'allocazione differenziata delle funzioni

¹⁵¹ F. Merloni, *Costituzione repubblicana, op. cit.*, pp. 118-119, per il quale occorre una riforma fondata sull'interlocuzione tra Stato e regioni, che siano dotate di poteri di proposta e di intesa, poiché le condizioni di successo della riforma stanno nella condivisione delle grandi operazioni necessariamente nazionali e nei processi attuativi, statali e regionali, che devono essere continuamente «sorvegliati» e assistiti da meccanismi premiali e sanzionatori. In merito si veda altresì P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1007 ss.

¹⁵² Termine adoperato dall'Autrice Vernile, il cui interessante contributo è già stato più volte richiamato dalla scrivente.

¹⁵³ V. Cerulli Irelli, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione, Atti del L Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 228.

eviterebbe quella generalizzazione che, di fatto, finisce per rendere il trasferimento non effettivo¹⁵⁴.

Ciò, però, non può tradursi in una “condanna” nei confronti delle Regioni più “povere”, segnatamente quelle centro-sud, come invece si teme possa accadere se la proposta di Calderoli dovesse divenire realtà normativa.

La Riforma Calderoli è stata, infatti, oggetto di critiche e controversie, con alcune Regioni e forze politiche – ma anche economisti e perfino sociologi - che hanno contestato le sue disposizioni, ritenendo che potrebbe compromettere l'autonomia regionale differenziata ed il principio di sussidiarietà, oltre che aumentare il divario fra Settentrione e Meridione.

La concessione di “forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni a statuto ordinario sono previste dal terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, che sottolinea come possano essere attribuite “con legge dello Stato su iniziativa della regione interessata”. Questo comma però, ad oggi, non è mai stato attuato, proprio a causa delle grandi differenze economiche e sociali tra Regioni, che rendono particolarmente delicata, e potenzialmente dannosa, l’approvazione di leggi in questo senso.

All’art. 117, invece, ritroviamo elencate quelle materie le cui competenze potrebbero passare da Stato e Regioni, mettendo a rischio quell’unità e quell’indivisibilità della Repubblica che rappresentano un principio fondamentale del nostro ordinamento, nonché proprio l’uguaglianza dei suoi cittadini

Del resto, diversi studiosi si sono già pronunciati in termini di incostituzionalità del progetto di riforma in diversi punti¹⁵⁵.

¹⁵⁴ M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti)*, op. cit., p. 1279.

¹⁵⁵ In merito, fra i tanti, si rimanda a: B. Deidda, *L'autonomia differenziata spacca il Paese*, in *Questionegiustizia.it*, 2 maggio 2023 (disponibile online: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-autonomia-differenziata-spacca-il-paese>).

È su tali profili che occorrerebbe intervenire per una corretta attuazione del decentramento, procedendo, al contempo, a una razionalizzazione delle funzioni amministrative, sia per esigenze di certezza, spesso compromesse dalla «confusione» di competenze, con frequenti fenomeni di sovrapposizione, se non addirittura, di duplicazione, sia per ragioni di efficienza.

Una sorta di «censimento» delle funzioni, ancorché nella sua innegabile complessità, sembra allora necessario per procedere a una «consapevole» e adeguata ripartizione delle competenze, presupposto imprescindibile della «buona amministrazione»¹⁵⁶.

Senza trascurare il ruolo che, in ogni caso, spetta allo Stato di supporto e confronto e, quindi, nel «fare rete», in un'ottica di leale collaborazione.

La promozione di meccanismi di coordinamento tra i livelli di governo e di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, che riflettano la posizione paritaria riconosciuta con la riforma del Titolo V¹⁵⁷, oltre che della trasparenza e delle attività di raccolta e circolazione dei dati¹⁵⁸, con il costante monitoraggio delle prestazioni, insieme al rafforzamento dei sistemi di perequazione fiscale e delle politiche nazionali di sviluppo per ridurre le disparità territoriali, sono indispensabili ai fini del riconoscimento di effettivi poteri di scelta secondo canoni di differenziazione, ma comunque egualitari, nel

¹⁵⁶ Cfr. E. Casetta, *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, p. 521, per il quale non v'è dubbio che lo svolgimento dell'attività amministrativa dipende in buona misura dalla razionale e armonica ripartizione delle competenze, pertanto «fino a quando dunque la organizzazione non sarà soddisfacente, sarà niente più che un auspicio pensare che la buona amministrazione possa realizzarsi».

¹⁵⁷ Spunti in: L. Torchia, «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 647 ss.

¹⁵⁸ A parere di L. De Lucia, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di G. Palma*, a cura di F. Astone e al., Giappichelli, Torino, 2012, p. 658, la significativa divergenza nelle pratiche amministrative potrebbe essere recuperata adottando strumenti di confronto, di guisa che lo Stato potrebbe avere un ruolo importante nell'attività di raccolta e divulgazione delle pratiche più rilevanti, esercitando una funzione di orientamento più efficace di quella svolta con legge.

rispetto della prospettiva, emersa dalla «storia» che sottostà all'art. 5 Cost., che vede nel decentramento (e nel pluralismo) strumenti di garanzia (e non di contrasto) dell'unità¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Spunti in M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti)*, op. cit., p. 1276. E, comunque, fermo restando che, entro i limiti e con le procedure definiti dalla legge a presidio dei principi di sussidiarietà e differenziazione, il Governo dispone di poteri sostitutivi nei confronti degli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, ai sensi dell'art. 120 Cost., «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali», su cui Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43: «La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali». Sul punto si rimanda al capitolo subito successivo.

CAPITOLO II

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COLLABORATIVO

Sommario: 2.1 Il principio della leale collaborazione. 2.2 La sua violazione come sintomo dell'eccesso di potere ed il principio di sussidiarietà.

2.1 Il principio della leale collaborazione

Il quadro che emerge dal capitolo che precede è quello di un sistema istituzionale – quello italiano – sicuramente policentrico, ed in quanto tale contraddistinto da una pluralità di centri decisionali politici. Motivo per cui è fondamentale fare in modo che i diversi livelli di governo si raccordino fra loro e collaborino nel segno dell'esigenza di unità ed indivisibilità della Repubblica.

A tal riguardo, risulta doveroso evidenziare – difatti – l'importanza della collaborazione fra i vari livelli istituzionali al fine di garantire quanto sancito dalla nostra Costituzione, ovverosia quei caratteri di unitarietà ed indivisibilità summenzionati, da assicurarsi mediante la messa a punto di un sistema di cooperazione fra i vari livelli istituzionali e decisionali, anche allo scopo di evitare contrasti sia fra i diversi “centri” politici che in termini di equità fra cittadini.

Ciò in quanto, pur essendo stata prevista una rigida ripartizione di competenze – tanto legislative quanto amministrative – questa non riesce ad assicurare sempre una totale esclusione di conflitti ovvero il contemperamento di tutti gli interessi coinvolti,

conseguentemente sorgendo la necessità di porre in essere un coordinamento fra i differenti poli istituzionali¹⁶⁰.

La rigida suddivisione di competenze tra Stato e Regioni stabilita dal rinnovato art. 117 della nostra carta fondamentale, sembra talvolta non essere idonea – infatti – a disciplinare la complessità delle descritte relazioni.

Del resto, la maggior parte dei conflitti¹⁶¹ (che andremo ad esaminare) riguarda proprio gli ambiti di competenza esclusiva e non solo quelle materie che sono oggetto di legislazione concorrente¹⁶².

In tal senso la dottrina ha evidenziato come il riparto tra le competenze non possa tradursi in un sistema di «comparti dissociati», altresì sottolineando quanto siano complicate le relazioni esistenti tra fonti statali, da una parte, e fonti regionali, dall'altra, nel senso che la «competenza di una fonte non comporta necessariamente una riserva di disciplina alla fonte medesima, potendo la competenza essere compatibile con la concorrenza di altra fonte»¹⁶³.

La riforma del Titolo V della Costituzione¹⁶⁴ ha dunque conferito un nuovo assetto ai rapporti esistenti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, basandosi sui principi dello Stato federale che ritroviamo nella riformulazione dell'art. 114 Cost., norma dalla

¹⁶⁰ Sul punto si rimanda a F. Modugno, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 549.

¹⁶¹ Sull'ambito applicativo del principio di leale collaborazione, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione, si sottolinea che nel periodo 2008-2022 via sono stati contenziosi in via principale più limitati rispetto al 2012 e 2013 dove erano prevalenti. In merito è estremamente interessante la lettura della sezione intitolata "Relazioni annuali" del sito internet della Corte Costituzionale (<https://www.cortecostituzionale.it/actionRelazioniPresidenti.do>)

¹⁶² Sapendo bene che parte della dottrina ritiene che la maggior parte dei conflitti sorgono a seguito della legislazione concorrente (in merito, per riflessioni sul tema del federalismo duale vedere Cap.1).

¹⁶³ Così, L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 22.

¹⁶⁴ Vedi capitolo che precede.

lettura della quale emerge la parità esistente fra tutti i poli istituzionali del caso - Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato - quali enti costitutivi della Repubblica.

Il momento della cooperazione tra Stato e Regione assume, infatti, valenza centrale all'interno di un sistema di ripartizione di competenze, tra centro e periferia, caratterizzato da fisiologiche e numerose intersezioni e interferenze tra i diversi ambiti di attribuzione.

Successivamente alla modifica del criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, come determinata dalla riforma già vista, in un'ottica di componimento delle liti in materia di attribuzione, la Corte Costituzionale ha quindi individuato nel principio della leale collaborazione il cardine risolutivo delle medesime e, più in generale, il criterio utile a "mitigare"¹⁶⁵ quella suddivisione di competenze stabilita dall'art. 117 della nostra carta fondamentale.

Del resto, già precedentemente alla riforma attuata attraverso la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la Consulta, in molte pronunce, aveva richiamato il principio di leale collaborazione al fine di individuare delle soluzioni coordinate e cooperative in materia di interferenze ed interconnessioni relativamente a quelle attribuzioni – in termini di competenze - costituzionalmente spettanti ai diversi livelli di governo. Un principio che aveva desunto dall'interpretazione dell'articolo 5 della Costituzione¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Per utilizzare un'espressione mutuata da: A. Paiano, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 228.

¹⁶⁶ Per un'analisi di come si sia evoluto il principio di leale collaborazione, si rimanda a: A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 416-449.

Ma è dopo l'intervento del legislatore costituzionale del 2001, che il richiamo a tale criterio nelle sentenze della Corte diviene "sistemico", poiché necessario al funzionamento del nuovo sistema policentrico che emerge dal riformato Titolo V¹⁶⁷. Un criterio, orbene, che – individuato già precedentemente alla riforma *de qua* - suggellasse la coesione di questa struttura composita¹⁶⁸, pur nella considerazione che, ovviamente, indipendentemente dal sistema di distribuzione delle competenze il dialogo e la cooperazione tra i livelli istituzionali costituiscono *in re ipsa* un elemento da cui non si può prescindere.

Anche se, com'è naturale che accada, in qualsiasi ordinamento composto si palesa la necessità di istituire dei meccanismi di cooperazione. E tornando al nostro caso concreto, ciò accade in quanto può capitare che nonostante il rigido riparto delle competenze tra Stato e Regioni come configurato dall'art. 117 della Costituzione, sia comunque spesso complesso ricondurre una determinata materia ad un determinato ed unico Ente, alla luce delle tante difficoltà che possano incontrarsi nella regolamentazione e nella gestione dei più disparati fenomeni sociali¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Come posto in evidenza da L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 41, i giudici non possono sopperire alle mancanze del legislatore. L'Autore evidenzia altresì come «un disegno riformatore che si proponesse di conferire una nuova chiarezza e funzionalità alla distribuzione di competenze tra i diversi livelli territoriali non potrebbe prescindere dall'approvazione delle leggi necessarie per definire le competenze e il quadro di regole unificanti, richieste dal nuovo sistema costituzionale. Nell'esperienza concreta nulla di questo è stato fatto: l'unico tentativo (timidamente) avviato con la l. 131/2003 ("La Loggia") è rimasto pressoché inattuato».

¹⁶⁸ Cfr. Corte Cost. sent. 20 luglio 2018, n. 171: "[...] Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionali sta fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018)".

¹⁶⁹ Cfr. F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2020 (disponibile online: www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo).

È per tali ragioni che la dottrina ha messo in evidenza come il riparto *de quo* non possa essere assimilabile ad un sistema di «comparti dissociati», ponendo in rilievo la complessità delle relazioni tra fonti statali e fonti regionali, nel senso che la «competenza di una fonte non comporta necessariamente una riserva di disciplina alla fonte medesima, potendo la competenza essere compatibile con la concorrenza di altra fonte»¹⁷⁰.

Nel contesto appena descritto, il principio di leale collaborazione, pur non essendo espressamente nominato neanche a seguito della riforma costituzionale, che vi fa riferimento esclusivamente all'art. 120 relativamente al potere sostitutivo dello Stato, diviene centrale per la realizzazione di quel raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie, ed anche come valore cui improntare i processi decisionali per garantire il coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, seppure riconducibili allo Stato, necessariamente richiamano interessi – e competenze - regionali.

Esso, insomma, deve guidare le relazioni che s'instaurano tra lo Stato e le Regioni perché «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»¹⁷¹.

Ma andiamo con ordine. Risulta, infatti, doveroso a parere di chi scrive fare un passo indietro e, prima di illustrare l'essenza del principio protagonista di questa tesi, comprenderne la nascita e l'evoluzione all'interno del nostro ordinamento.

¹⁷⁰ Così: A. Pioggia, L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 22

¹⁷¹ Così, Corte Cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

Anche perché non è in esso che trova origine: esso, infatti, affonda le proprie radici nella nozione di “*Bundestreue*” come teorizzata dal teorico svizzero Rudolf Smend¹⁷² nel contesto dello Stato federale monarchico tedesco del 1871.

Egli, in particolare, auspicava che lo stesso si fondasse sulla c.d. “lealtà federale”¹⁷³, nel rispetto del patto costituzionale su cui il medesimo si reggeva, secondo cui doveva esplicitarsi una condivisione della sovranità e la pari-ordinazione tra *Bund* e *Länder*, alla ricerca di un’effettiva e compiuta integrazione.

Orbene, il principio in analisi nasce proprio al fine di tutelare le competenze che la Costituzione attribuisce e riconosce ai diversi soggetti (tanto privati quanto pubblici e, fra questi, non solo statali ma anche infrastatali e sovranazionali¹⁷⁴). Competenze sulle quali va ad incidere notevolmente, allo scopo di rendere possibile l’integrazione tra esigenze unitarie – da una parte – dall’altra.

In ogni caso, risulta doveroso evidenziare come il modello tedesco fosse contraddistinto da una spiccata staticità, nell’ambito della quale la collaborazione sembrava più che altro limitarsi ad atteggiarsi quale dovere di obbedienza e soggezione al “patto federale” da parte della Federazione e degli Stati membri, alla stregua di un principio di natura quasi esclusivamente contrattuale e negoziale¹⁷⁵.

¹⁷² Sul principio di leale collaborazione e sul suo significato originario, a partire dal concetto di “*Bundestreue*”, si vedano altresì: A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 193 ss.; A. Anzon, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 46 ss.; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, p. 80 ss.

¹⁷³ Per la ricostruzione di carattere storico-comparatistico qui riproposta, si rimanda a: C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, n. 19/2022, p. 43.

¹⁷⁴ Qui ci si riferisce al modello tedesco, laddove il principio di leale collaborazione teorizzato da Smend nel contesto dello stato federale monarchico tedesco nasce per disciplinare i rapporti non solo fra le regioni e lo stato centrale tedeschi, di fine '800, ma altresì allo scopo di tutelare i rapporti con soggetti sovranazionali e, all'interno dei confini statali, quelli della cd. sussidiarietà orizzontale.

¹⁷⁵ Cfr. G. De Vergottini, voce *Stato federale*, in *Enc. del Dir.*, 1990, vol. XLIII, p. 851.

Negli odierni ordinamenti nazionali, il principio di cui si discute, invece, pur avendo assunto caratteristiche diverse in base al contesto statale di riferimento, è contraddistinto da una natura per lo più “dinamica” e che quindi – proprio in quanto tale - non si riduce ad un mero vincolo dell’osservanza del “patto costituzionale”.

Per giunta, nonostante i diversi tentativi intrapresi dalla dottrina al fine di individuare un contenuto preciso del principio di leale collaborazione, non è stato possibile identificarlo in modo univoco¹⁷⁶, come vedremo, proprio perché non è rintracciabile nel nostro ordinamento giuridico una specifica nozione di “collaborazione” né dei modi in cui questa debba intesa e realizzarsi.

In tal senso risultano emblematiche le parole di Massimo Severo Giannini che, già nel 1959, al V Convegno di Studi di Scienza dell’amministrazione di Varenna, affermava di non essere riuscito a trovare «né nella scienza del diritto né nella scienza dell’amministrazione un concetto di collaborazione»¹⁷⁷.

Ed analizzando, poi, proprio la configurazione italiana, in conformità a quello spirito democratico cui è sottesa, la Costituzione italiana del 1948¹⁷⁸, anche al fine di scongiurare ogni degenerazione autoritaria, riconosce e promuove da subito la Repubblica una ed indivisibile in cui, però, siano garantite e valorizzate le autonomie territoriali, dotate di poteri e funzioni propri, nel rispetto delle esigenze di cui al decentramento¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Al riguardo è possibile richiamare R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 12. L’Autore *de quo* afferma che il principio di leale collaborazione è difficile da ricostruire da un punto di vista dogmatico, così come difficile è individuarne fondamento e contenuto.

¹⁷⁷ M.S. Giannini, *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 115.

¹⁷⁸ Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁷⁹ Si veda S. Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 116 ss.

Ciò perché sia l'unità che l'autonomia costituiscono, in realtà, due facce della stessa medaglia, quelle di un rapporto descritto dall'art. 5 Cost. che le sancisce entrambe. Ecco perché non sono da intendersi come contrapposte ed in antitesi bensì quali valori contraddistinti da un'intensità di pari rango.

Non è pensabile, infatti, un'azione dello Stato totalmente uniforme in tutto il territorio nazionale, perché è normale che essa si espliciti anche per il tramite degli altri soggetti che compongono l'ordinamento, i quali – tutti - devono convergere verso scopi unitari¹⁸⁰.

Un regionalismo di matrice garantista, orbene, in cui si è registrata una costante evoluzione in senso cooperativo, per evitare sovrapposizioni fra interventi legislativi nazionali, da una parte, e regionali, dall'altra.

Pertanto, anche se nella determinazione dei rapporti fra Stato e Regioni il Costituente opta per un modello basato su una severa separazione¹⁸¹ di competenze tra questi due livelli istituzionali e, nonostante il sistema prevedesse già anche la potestà legislativa concorrente, il rapporto dialettico esistente tra unità ed autonomia si informa proprio sul principio di leale collaborazione¹⁸². Questo al fine di «contemperare le due istanze contenute nell'art. 5 della Costituzione: il riconoscimento di sfere costituzionalmente garantite agli enti e l'individuazione di interessi unitari facenti capo allo Stato quale ente esponentiale della collettività nazionale»¹⁸³.

¹⁸⁰ Ancora C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, n. 19/2022, p. 45.

¹⁸¹ *Funditus* sul tema: G. Marchetti, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

¹⁸² Cfr. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 952 e ss.

¹⁸³ *Ex multis*: A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, fasc. 7-8, p. 2467; T. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.

Si tratta, pertanto, di un principio finalizzato ad assicurare un “equilibrio” ed un certo contemperamento nel soddisfacimento dei vari interessi, ma che, conseguentemente all’entrata in vigore delle norme statutarie delle Regioni a statuto speciale, prima, e di quelle a statuto ordinario, poi, spesso risulta essere purtroppo insufficiente a raggiungere lo scopo, conducendo a «conclusioni per le quali non fornisce sufficienti premesse»¹⁸⁴, ed in tal modo determinando notevoli difficoltà applicative.

In ogni caso, problemi si sono presentati da subito e ben prima delle riforme più recenti, laddove rilevante dottrina metteva in evidenza come il modello costituzionale delle relazioni fra centro e periferia rappresentasse un “ibrido”¹⁸⁵.

Ecco perché è già sul finire degli Cinquanta¹⁸⁶ che la Corte Costituzionale, interessata della questione, mostrando una certa consapevolezza dell’insufficienza del principio di separazione stabilito dal Costituente, sostiene che, al cospetto di un assetto in cui «due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene»¹⁸⁷, affinché si definiscano concretamente i settori di competenza appartenenti allo Stato ed alle Regioni,

¹⁸⁴ In merito: A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, fasc. 7-8, p. 2471; A. D’Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 2011 ss.

¹⁸⁵ Cfr. A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, n.6/1998, p. 3532; P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 874.

¹⁸⁶ Cfr. Corte Cost. sent. 14 luglio 1958, n. 49, dove si legge: “[...] Questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d’attività legislativa, sia che si tratti d’attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene”. Tale sentenza è richiamata, inoltre, in A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 423 ss.

¹⁸⁷ Corte Cost., sent. n. 49 del 1958, concernente un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro la Regione Sardegna per la supposta illegittimità di una legge regionale recante norme per l’abolizione dei diritti esclusivi perpetui di pesca e per disciplinare l’esercizio della pesca nelle acque interne e lagunari della Sardegna. La questione sorge poiché, in virtù dello Statuto, la Regione Sardegna gode di una competenza legislativa esclusiva in materia di pesca, mentre lo Stato è competente, in maniera esclusiva, in materia di demanio marittimo.

è scontato che i medesimi debbano collaborare, aggiungendo inoltre che «questa collaborazione tra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa»¹⁸⁸.

Insomma, un “embrione” del principio che stiamo vagliando, che si sviluppa molto tempo prima della riforma del Titolo V per trovare risposta a quei casi di attività mista, riguardanti sia interessi e materia di competenza nazionale che regionale, ove si rendeva necessario collaborare al fine di concretizzare il funzionamento delle autonomie¹⁸⁹ ed il corretto svolgimento delle competenze loro attribuite a livello costituzionale: «Si può dire dunque che l'assetto “vivente” dei rapporti tra Stato e Regioni appare fondato sul riconoscimento del carattere ibrido del modello costituzionale delle relazioni tra competenze regionali e locali, che non si riduce ad un puro rapporto di separazione in chiave esclusivamente garantista, ma prevede forme di coesistenza e di integrazione di attribuzioni, sia pure di diverso tipo e/o intensità, dello Stato e delle regioni all'interno delle stesse materie devolute a queste ultime»¹⁹⁰.

Il principio in analisi, la cui applicazione – come vedremo *amplius* più avanti – avrebbe forse evitato il notevole contenzioso sorto a fronte dell'emergenza pandemica - è stato dunque giustappunto elaborato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, a

¹⁸⁸ Nel caso di specie, la Corte fa riferimento ad una lite emersa fra lo Stato italiano e la Regione Sardegna in materia acque lagunari ed attività di pesca.

¹⁸⁹ Cfr. C. Salerno, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, p. 2, disponibile online: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Salerno.pdf>

¹⁹⁰ A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, fasc. 6, p. 3532.

partire dalla sentenza n. 49 del 1958¹⁹¹, proprio al fine di limitare la possibilità di interferenze tra competenze statali e regionali, verificatisi già al tempo¹⁹².

Ad ogni modo, esso non era esplicitamente menzionato nel dettato costituzionale¹⁹³, motivo per cui i giudici della Consulta ne hanno ricondotto il fondamento al già citato art. 5 Cost.¹⁹⁴, in quanto «espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, ‘riconosce e promuove le autonomie locali’, alle cui esigenze ‘adequa i principi e i metodi della sua legislazione’»¹⁹⁵.

Ad ogni modo, se il Giudice delle Leggi si preoccupa di sottolineare l’esigenza di collaborazione fra Stato e Regioni, per lungo tempo – rimando all’art. 5 a parte – non delinea un fondamento istituzionale proprio dell’istituto.

Naturalmente, durante questi anni la dottrina non si esime dal pronunciarsi sul punto.

¹⁹¹ Vedi note che precedono.

¹⁹² Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁹³ La riforma del Titolo V (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), in seguito, ha introdotto un riferimento al principio in oggetto nell’art. 120 comma 2, Cost, sebbene limitato all’esercizio del potere sostitutivo dello Stato, ove leggiamo quanto di seguito riportato: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

¹⁹⁴ Corte Cost., sentenze n. 19 e n. 242 del 1997. Come ribadito da S. Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 60 ss., la giurisprudenza costituzionale prima di giungere a detta conclusione ha comunque pure ravvisato la “base” del principio *de quo* nell’art. 118, co. 3, Cost. (Corte cost., sent. n. 35 del 1972), prima, e nel combinato disposto degli artt. 117 e 127 Cost. (Corte cost., sent. n. 8 del 1985) nonché nell’art. 97 Cost. (Corte cost., sent. n. 139 del 1990), poi.

¹⁹⁵ Corte cost., sent. n. 242 del 1997; in tal senso anche Corte cost., sent. n. 19 del 1997, Corte cost., sent. n. 116 del 1967: «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell’unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, pur tenendo conto delle graduali novità introdotte dalla giurisprudenza costituzionale, che peraltro comunque non servono a rendere il concetto della leale collaborazione meno generico ed ambiguo, la dottrina si è focalizzata sulla questione giungendo - anche se seguendo percorsi tendenzialmente differenti - a plasmare gli assunti del fondamento costituzionale del “principio di leale collaborazione”¹⁹⁶.

Segnatamente, il giurista Bartole ritiene che «l’individuazione della rilevanza costituzionale della collaborazione si configura essenzialmente come un problema di interpretazione del sistema complessivo e, quindi, delle implicazioni della sua messa in opera».

In particolare, egli sottolineava come «la soluzione voluta dal Costituente doveva essere ripensata alla luce dei dati offerti da un’esperienza la cui ampiezza e articolazione il Costituente medesimo non aveva probabilmente intravisto». Se da un lato, infatti, «era eccessivo attribuire al principio una qualità *tout court* costituzionale», d’altro canto «ad esso non poteva essere negata (...) una immediata incidenza direttiva nell’interpretazione delle norme costituzionali espresse, per di più sorretta dalla constata maggiore adeguatezza dei modelli di collaborazione alle esigenze di una società industriale complessa quale evidentemente era diventata negli anni la società italiana»¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Cfr. A. D’Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972; S. Bartole, *Il coordinamento fra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in *L’amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982; T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986; S. Bartole, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989.

¹⁹⁷ S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giur. Cost.*, 1982, p. 2431 ss.

Quanto affermato da Bartole viene poi approfondito¹⁹⁸ da Cerri, il quale, ricordando che «il disegno del Costituente (...) nasce in qualche modo già vecchio, muovendo dal presupposto di una società agricola, contrario alle reali tendenze di sviluppo della nostra economia», sostiene che «ogni tentativo di procedere ad una ridefinizione e sistemazione stabile di questi rapporti [tra Stato e Regioni] muovendo, con un metodo puramente deduttivo, dai concetti espressi in Costituzione rischia, dunque, di soffocare le effettive esigenze di sviluppo della nostra società. Occorre invece muovere, in qualche modo, proprio da una valutazione di queste esigenze di poi trovare gli strumenti per conciliare i risultati così raggiunti con i parametri di costituzionalità»¹⁹⁹.

Ed è proprio verso questi risultati che, d'altronde, la giurisprudenza costituzionale sembra muoversi nel corso degli anni Ottanta, al fine di chiarire i numerosi dubbi che avevano caratterizzato fino ad allora il principio di cui trattasi, che viene esplicitamente definito come principio costituzionale contemporaneamente individuandosi lo strumento precipuo attraverso cui realizzare la necessaria collaborazione, vale a dire l'intesa.

Più precisamente, nel 1972 la giustizia costituzionale inizia a meglio delineare i tratti della collaborazione, che da mero strumento sembra essere lentamente innalzata a principio costituzionale.

La Corte, infatti, statuisce che: «deve ammettersi che, nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato, questo possa utilizzare direttamente (...) gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni», aggiungendo altresì che questo «principio rilevabile dal sistema,

¹⁹⁸ Cfr. A. Costanzo, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, p. 241 ss.

¹⁹⁹ A. Cerri, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, p. 104.

trova autorevole conferma nell'art. 118, comma terzo della Costituzione, laddove si dispone che la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai comuni o ad altri enti locali o anche avvalendosi dei loro uffici», sicché «sarebbe assurdo che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Province e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa»²⁰⁰.

Insomma, una pronuncia nettamente in sintonia con la giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e Regioni che, fino agli anni Novanta, ha sostanzialmente teso a “compensare”, per così dire, le Regioni che spesso – in nome dell’unitarietà – si sono viste sottrarre delle competenze da parte dello Stato centrale; ragion per cui il Collegio Costituzionale – piuttosto - tendeva a ricondurre il principio qui al vaglio al dettato di cui all’art. 5 Cost., senza mai spingersi «a dire che tale collaborazione è lo strumento che garantisce il corretto svolgimento del principio di unità (...) probabilmente anche perché un richiamo espresso al dettato costituzionale non consentirebbe di evitare un riferimento alle esigenze dell’autonomia e quindi porterebbe al riconoscimento della portata “bidirezionale” del principio»²⁰¹.

Dunque, è come se la concorrenza fra competenze fosse fisiologica e la leale collaborazione, in conseguenza fungesse da esigenza di sistema²⁰²: una lettura estremamente riduttiva, da cui deriverebbe uno svilimento del parametro di cui alla leale

²⁰⁰ Corte Costituzionale, sent. n. 35 del 1972. Cfr. Corte Cost., sent. n. 175 del 1976 (la quale sorge in ambito urbanistico), in cui si afferma quanto segue: «competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive». È in questa pronuncia, del resto, che una parte della dottrina intravede il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione, anche si ritiene – come ampiamente analizzato in questo paragrafo - che solo nel corso degli anni Ottanta la Corte Costituzionale ponga le basi per la “consacrazione” costituzionale della collaborazione. Sul punto si rinvia a: M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1313 ss.

²⁰¹ Queste le parole di A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 426.

²⁰² Così P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1042.

collaborazione, se interpretato quale meccanismo compensativo della sottrazione di competenze alle Regioni.

Ed in tal senso, la Corte Costituzionale²⁰³ ha affermato come la leale collaborazione vada “al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia” e quindi operi “su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate”.

Successivamente negli anni Ottanta viene definito come principio costituzionale.

Specificatamente, come è stato posto in rilievo anche sul fronte dottrinale²⁰⁴, le prime “tracce”, per così dire, della leale collaborazione si ritrovano nella sent. n. 219 del 1984 nella quale il Giudice delle Leggi auspica che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»²⁰⁵.

Anche se, in realtà, già nella sent. n. 39 del 1984 la Corte Costituzionale – pur in termini estremamente brevi e decisamente non ampiamente argomentati – aveva riconosciuto il fondamento costituzionale della collaborazione definendola non come “principio” bensì come «meccanismo costituzionale della collaborazione tra Stato e Regioni».

²⁰³ Corte Cost., sent. 18 luglio 1997, n. 242.

²⁰⁴ *Ex multis*: S. Bartole, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione*, in *Le Regioni*, 1989, p. 587; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 429 ss.

²⁰⁵ Corte Costituzionale, sent. n. 219 del 1984.

In seguito, attraverso la sent. n. 94 del 1985, la Corte Costituzionale decide di andare oltre «fornendo una prima approssimativa definizione del principio di leale collaborazione e ne ricerca il possibile fondamento costituzionale»²⁰⁶ ed affermando che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi (...) rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune è il fine costituzionalmente imposto».

Pertanto, l'intesa, in qualità di diretta manifestazione di un principio non ancora pienamente espresso e compiuto, diventa lo strumento per mezzo del quale è possibile assicurare la leale collaborazione e – quindi - il raggiungimento di quello scopo costituzionale comune, stabilito dall'art. 9 della legge fondamentale dello Stato (alla cui lettera, del resto, sarebbe ascrivibile il presupposto della necessaria intesa)²⁰⁷.

Ed ancora, a partire dalla sent. n. 294 del 1986, la Corte Costituzionale continua ad estendere il campo di operatività del principio in analisi il quale, apertamente richiamato, rileva come strumento altresì volto a garantire la tutela della salute (art. 32 Cost.) quale «valore costituzionale alla cui realizzazione sono chiamati Stato e soggetti di autonomia»²⁰⁸.

Con la sent. n. 177 del 1988, poi, il Giudice delle Leggi generalizza ulteriormente lo spettro d'azione di questo principio, che viene definito come uno di quei «valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti [fra Stato e Regioni]»²⁰⁹.

Insomma, in base alle diverse pronunce qui riprese, è evidente come in quegli anni la Corte Costituzionale abbia “ingrandito” e reso sempre più definito ed importante l'istituto della necessaria collaborazione, trasformandolo da «meccanismo» a «principio

²⁰⁶ A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, op. cit., p. 431.

²⁰⁷ Corte Cost., sent. n. 187 del 1985.

²⁰⁸ Corte Cost., sent. n. 294 del 1986.

²⁰⁹ Corte Cost., sent. n. 177 del 1988.

costituzionale», senza però arrivare a definirne in maniera il fondamento all'interno del dettato fondamentale, che sembra essere dapprima individuato nell'art. 9 della Costituzione, successivamente nell'art. 32 ed infine, in alcune successive sentenze, ancorato all'art. 5 ed all'art. 97.

Ed infatti, nella sentenza n. 470 del 1988 viene affermato come il principio secondo cui l'apparato statale può servirsi degli uffici regionali «risponde alle esigenze della leale collaborazione fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra gli organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata a norma dell'art. 5 Cost. al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario»²¹⁰.

In una pronuncia successiva, poi, la medesima Corte stabilisce che il «principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) (...) imponendo una collaborazione tra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti»²¹¹, permette alle Regioni di avere accesso in modo diretto a determinate informazioni²¹².

Nonostante tutto, fino al momento illustrato, i Giudici, pur avendo palesemente iniziato ad individuare una soluzione concreta per il problema del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, non hanno ancora una posizione definitiva sul *thema decidendum*.

Dovremo attendere gli anni Novanta per assistere ad un reale processo di riforma ordinamentale; un processo fondato sui principi della sussidiarietà e del decentramento²¹³,

²¹⁰ Corte Cost., sent. n. 470 del 1988.

²¹¹ Corte Cost., sent. n. 139 del 1990.

²¹² Nel caso di specie si faceva riferimento ad informazioni raccolte dal Servizio statistico nazionale.

²¹³ Si vedano le Leggi Bassanini.

sulla valorizzazione delle autonomie territoriali, nonché sul consolidamento delle sedi di raccordo interistituzionale organicamente disciplinate nel D. Lgs. n. 281 del 1997.

Sono questi gli anni in cui il la Consulta pare assumere una posizione più netta tanto sul contenuto quanto sulla natura del principio *de quo*.

Specificatamente, se già nella sentenza n. 19 del 1997 si illustra in modo netto che il principio costituzionale della leale collaborazione trovi le proprie radici nell'art. 5 Cost., è attraverso la sentenza n. 242 dello stesso anno che il Giudice delle Leggi ne definisce inequivocabilmente contenuto e collegamento normativo, affermando che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguа i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni».

Una regola che è palesemente una diretta formulazione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali" (come statuisce lo stesso art. 5 Cost.), adeguando i principi ed i metodi della sua legislazione alle loro esigenze, e questo trascende dal mero riparto delle competenze per materia, andando così a riverberarsi sull'intero e complessivo impianto di relazioni istituzionali che vengono ad esistenza tra Stato e Regioni, senza che a tal riguardo rilevino – peraltro – le differenziazioni operate

per ciò che concerne le competenze esclusive, ripartite o integrative, oppure quelle amministrative (siano esse proprie o delegate)²¹⁴.

Insomma, il principio costituzionale di leale collaborazione si evolve lentamente, per giungere così a compimento a seguito di un lungo e complesso iter dottrinale e giurisprudenziale, puntualmente indicato nelle pagine che precedono.

Successivamente, il principio di leale collaborazione, che come abbiamo appena visto è dunque emerso nel nostro ordinamento tramite l'evoluzione dell'elaborazione giurisprudenziale²¹⁵, ha trovato riconoscimento espresso all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, nella formulazione introdotta con la riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001²¹⁶ (già vagliata nel capitolo che precede).

È poi con la riforma del Titolo V della Costituzione che il modello del regionalismo cooperativo, comunque già desumibile dal previgente assetto costituzionale, riceve un esplicito riconoscimento. E diversi sono gli articoli che lo richiamano, fra i quali è possibile citare:

- l'art. 116, comma 3, che prevede il necessario raggiungimento di intese finalizzate al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (cd. autonomia regionale differenziata);

²¹⁴ Corte Cost., sent. n. 242 del 1997.

²¹⁵ Cfr. A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 427 ss. Nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale si assiste, a partire dalla sentenza del 27 luglio 1992 n. 366, al superamento di una concezione «settoriale» del principio di leale collaborazione - riconosciuto solo come corollario di altri principi costituzionali, in particolare quelli espressi dall'art. 9 e dall'art. 32 della Carta - in favore della sua affermazione come principio autonomo di valore generale. Il percorso argomentativo della Consulta (a tal proposito, v. Corte Cost., 30 gennaio 1997, n. 19; Corte Cost., 18 luglio 1997, n. 242) si snoda dapprima valorizzando il richiamo all'art. 97 Cost., per poi concentrarsi sull'art. 5 Cost., intendendo la leale collaborazione come espressione dell'imprescindibile esigenza di contemperamento tra unità e autonomia nella cornice del buon andamento della complessiva pubblica amministrazione, centrale e periferica.

²¹⁶ Art. 120 Cost., secondo comma, ultimo periodo: «La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

- l'art. 117, comma 5, che sancisce la partecipazione delle Regioni sia alla fase ascendente che a quella discendente di elaborazione ed attuazione del diritto dell'Unione Europea²¹⁷;
- l'art. 118, comma 1, riguardante il nuovo riparto delle funzioni amministrative che devono essere distribuite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, e che al comma 3 prevede altresì tanto delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e polizia locale, quanto delle forme di intesa e coordinamento in materia della tutela dei beni culturali;
- l'art. 119 in materia di federalismo fiscale;
- gli artt. 132 e 133 concernenti - rispettivamente - la fusione di Regioni esistenti o l'istituzione di una nuova Regione ed il mutamento delle circoscrizioni provinciali e comunali per le quali si prevedono necessarie forme di coinvolgimento dei soggetti interessati²¹⁸.

Ad ogni modo, la disposizione più importante ed interessante ai fini del discorso in questa sede condotto è sicuramente l'articolo 120 Cost., attraverso cui viene costituzionalizzato il principio di leale collaborazione: in esso, infatti, viene affermato che lo Stato esercita i poteri sostitutivi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione».

²¹⁷ Dove per fase ascendente s'intende quella di partecipazione alla formazione degli atti dell'UE, mentre la fase discendente corrisponde a quella di attuazione ed adempimento agli obblighi imposti dall'Unione Europea.

²¹⁸ Essi, ad ogni modo, sono rimasti pressoché invariati anche a seguito della riforma.

Il principio *de quo* – come è stato evidenziato da certa dottrina²¹⁹ - sembrerebbe operare solo nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo statale ma, in realtà, la Corte Costituzionale, nelle pronunce successive alla riforma del Titolo V e richiamando la propria giurisprudenza in materia²²⁰ - ha ribadito il rilievo universale del principio di leale collaborazione il quale, come nel quadro antecedente, deve «operare su tutto l'arco delle relazioni» fra Stato ed autonomie territoriali²²¹.

Come abbiamo visto, il principio di leale collaborazione non era certamente ignoto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2001, ma se in quella fase si presentava spesso «utilizzato più per costringere le regioni ad adeguarsi a decisioni centrali che non per indurre il Governo a valutare adeguatamente le posizioni delle regioni»²²², nel contesto più attuale questo principio assume un rilievo primario, nei rapporti tra Stato ed autonomie (regionali), come criterio cui devono essere ispirati i vari processi decisionali e, in particolare, come parametro di certezza di un coinvolgimento delle autonomie stesse nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali²²³.

Del resto, il ricorso ad esso si è reso ancor più necessario a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avendo la medesima introdotto quel rigido riparto di competenze che abbiamo analizzato ma che, tuttavia, è risultato difficilmente attuabile a causa della consueta possibilità di attribuire una stessa normativa a più materie, alcune di

²¹⁹ Cfr. F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 865; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 210 ss.

²²⁰ E, in particolare, le già vagliate sentenze n. 19 e n. 242 del 1997.

²²¹ Si veda in proposito, tra le altre, Corte Cost., sent. n. 282 del 2002 e sent. n. 303 del 2003.

²²² Così si esprimeva G.F. Mor, *Il nuovo assetto organizzativo del Servizio sanitario nazionale*, in *Sanità pubblica*, 1997, p. 620 ss.

²²³ Cfr. A. Pioggia, L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2007.

competenza esclusiva statale, altre di competenza regionale, ed altre ancora – infine - concorrente²²⁴.

Inoltre sottolineando che il fatto stesso che ci sia un riparto di competenze impone la leale collaborazione e che la sua necessità non è dovuta solo alla riforma ed alla circostanza secondo cui il loro riparto è divenuto più complesso, in quanto è proprio *in re ipsa*, a prescindere dal fatto che le Regioni abbiano una competenza più o meno circoscritta. Quindi a partire dal 2001 il principio di leale collaborazione si è reso necessario “a maggior ragione”.

È in queste situazioni, del resto, che vengono ad esistere delle “interferenze” tali da determinare dei contrasti tra i differenti bisogni riconducibili allo Stato ovvero alle Regioni e, dunque, sostanzialmente, le tensioni tra esigenze unitarie, da una parte, e di autonomia, dall'altra.

Proprio a partire dal dettato di cui all'art. 120 Cost. si è originato un contrasto ermeneutico in seno alla dottrina, in riferimento all'estensione applicativa della nozione *de qua*. Secondo un'interpretazione restrittiva, basata sul tenore letterale del dettato normativo, la leale collaborazione spiegherebbe la sua efficacia solo nell'alveo del potere sostitutivo statale, non potendo assurgere a criterio generale in mancanza di un'affermazione esplicita in tal senso²²⁵.

²²⁴ Cfr. A. Prozzo, *Il principio di leale collaborazione quale “bussola” nell'emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2020, p. 348 ss.

²²⁵ A sostegno di questa tesi, cfr. S. Mangiameli, *Leale collaborazione* (dir. cost.), in *Enc. Giur.*, 2007, p. 6; F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1082; A. Anzon, *La nuova distribuzione delle competenze e il regionalismo «duale»*, in *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 195 ss.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2002, p. 865. Per la dottrina citata la mancanza di una disciplina organica, in ordine al principio di leale collaborazione, sarebbe sintomatica della volontà legislativa di non concepire come «estensibile» il riferimento contenuto all'art. 120 ultimo periodo della Costituzione ma di circoscriverne l'ambito applicativo alle sole ipotesi espressamente regolate.

Per converso, l'orientamento prevalente²²⁶, alla luce di una lettura sistematica del quadro costituzionale - fondata, in linea con gli ultimi approdi pretori precedenti alla riforma del titolo V, sulla valorizzazione degli articoli 5 e 97 della Costituzione - inquadra l'ultimo periodo dell'art. 120 come un ulteriore supporto ermeneutico - un ultimo « tassello interpretativo »²²⁷ - a sostegno del riconoscimento della portata generale del principio in esame, inteso come idoneo a permeare trasversalmente l'intero arco delle relazioni tra Stato e Regione²²⁸.

Nel solco di questa impostazione, avallata dalla giurisprudenza²²⁹, la leale collaborazione agisce come principio « immanente » al sistema²³⁰ che, al pari delle altre clausole generali contemplate dall'ordinamento²³¹, realizza, in sede giurisdizionale, una funzione sia integratrice²³² del tessuto legislativo, supplendo all'insufficienza o incertezza

²²⁶ Cfr. L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018, p. 3 s.; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it*, p. 13 ss.; S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, p. 183; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 436 ss.

²²⁷ A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 438.

²²⁸ Cfr. R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, pp. 9-12. Con immagine suggestiva, l'Autore qui richiamato sostiene che il principio di leale collaborazione « dà un nome e un volto normativo ad esigenze che stanno nello strato più profondo delle fondamenta su cui si eleva l'edificio costituzionale ».

²²⁹ La Consulta riconosce, coerentemente all'assetto precedente alla riforma del titolo V, la portata generale del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, cfr. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303; Corte Cost., 26 giugno 2002). Nella più recente evoluzione (*ex multis*, cfr. Corte cost., 27 marzo 2018, n. 61; Corte Cost., 19 luglio 2017, n. 169), il trend giurisprudenziale conferma la *vis expansiva* della leale collaborazione e le sue capillari potenzialità applicative. In merito si rimanda all'ampia ed interessante ricostruzione operata da: L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018, p. 14 ss.

²³⁰ Cons. St., VI, 5 marzo 2014, n. 1059. A tal riguardo, cfr. P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it*, p. 43 s.

²³¹ Cfr., fra i tanti, G. Sala, *Le clausole generali nell'età della codificazione del diritto amministrativo*, in *Giur.It.*, 5, 2012, p. 1191 ss.; S. Cognetti, *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e proporzionalità*, in *Giur. It.*, 5, 2012, p. 1197 ss.

²³² Cfr. P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it* p. 8 s. La funzione integratrice della leale collaborazione

del contenuto delle disposizioni normative, sia interpretativa²³³, favorendone una lettura costituzionalmente orientata.

Invero, la duttilità e l'elasticità²³⁴ che connotano l'obbligo di leale collaborazione, nozione dinamica²³⁵ e «a contenuto varabile»²³⁶, rendono il principio in esame idoneo a fungere da «grimaldello» per superare i limiti di un controllo giurisdizionale rigidamente formale ed estrinseco²³⁷ contribuendo, in tal guisa, a delimitare in modo più stringente gli spazi della discrezionalità politica²³⁸.

Secondo la giurisprudenza costituzionale questi conflitti che vengono ad esistenza tra interessi statali e regionali - a fronte delle ovvie difficoltà che caratterizzano le relazioni tra fonti statali, da una parte, e fonti regionali, dall'altra, se sono implicati ambiti di interesse sia statale che regionale - devono essere risolti per mezzo di un'opera di "compensazione" dei medesimi, e lo strumento più giusto per porre in essere questo bilanciamento consiste per l'appunto nell'applicazione ai casi concreti del principio di leale collaborazione²³⁹, il quale – invero - impone di andare oltre la rigida separazione per materia delle competenze riservate all'uno o agli altri, al fine di consentire la dovuta

è connessa al principio di completezza dell'ordinamento giuridico e può condurre ad implementare la portata di singole disposizioni normative.

²³³ Cfr. G. Falcon, *Il diritto amministrativo e i principi*, in L. Torchia (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016, pp. 191-214.

²³⁴ Corte Cost., 13 aprile 2016, n. 83.

²³⁵ Cfr. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 45 ss.; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni*, op. cit., pp. 5-15.

²³⁶ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi Contemporanea, Milano, 1992, dove si legge: «I principi contenenti valori di giustizia [...] svolgono una funzione dinamica, rappresentano una forza permanentemente orientata al mutamento inserita nell'ordinamento».

²³⁷ Cfr. P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, n. 3/2019, p. 514 ss.; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it*, pp. 11-14. Nella giurisprudenza amministrativa, in particolare, cfr. Cons. St., parere, 28 gennaio 2019, n. 302; Cons. St., VI, 5 marzo 2014, n. 1059.

²³⁸ Cfr. Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 224; Corte Cost., 5 aprile 2012, n. 81; Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471.

²³⁹ Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242 del 1997, punto 4 c.i.d., il suddetto principio «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi».

mediazione «tra la partecipazione delle autonomie alle competenze centrali e la tendenza all'accentramento statale»²⁴⁰.

Tale meccanismo di mediazione e cooperazione, richiedendo e garantendo il «coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali»²⁴¹, è posto simultaneamente «sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti»²⁴².

In effetti, come sottolineato in dottrina, un ordinamento che, quale quello italiano, «ammette l'autonomia di organi ed enti, disciplinata da regole di funzionamento proprie», ambisce altresì affinché «tale autonomia si bilanci con meccanismi di cooperazione, atti ad assicurare il regolare funzionamento del sistema stesso»²⁴³.

²⁴⁰ R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Padova, 2018, p. 83. In tal senso anche S. Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, dove leggiamo: «la Corte ha sancito, per un verso, l'affiorare della leale collaborazione quale principio regolatore per l'esercizio integrato delle competenze e, per altro verso, il consolidamento di un modello di regionalismo che, a differenza di quello duale, imperniato sulla rigida separazione delle competenze, riconosce un margine d'intervento sia al legislatore statale che a quello regionale. D'altra parte, il fondarsi la leale collaborazione sull'art. 5 Cost., e, dunque, su una disposizione che contempla *eodem tempore* le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia, non può che condurre a una visione del regionalismo che si fondi su un ragionevole equilibrio tra Stato e Regioni, dove istanze autonomistiche ed esigenze unitarie, anziché annullarsi vicendevolmente, si pongono in un rapporto di reciproca compenetrazione». Interessante sul punto è anche la lettura di A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, laddove l'Autore rileva che: «in vista della garanzia equilibrata delle ragioni dell'autonomia e di quelle dell'unità», la «soluzione» alle problematiche determinate dalle «interferenze» di competenze, è stata individuata nell'«introduzione di strumenti che consentissero l'azione coordinata e concertata delle autorità interessate: in breve, la collaborazione».

²⁴¹ F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020 (disponibile online: www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo).

²⁴² Corte Cost., sent. n. 116 del 1997, punto 2 c.i.d.: «La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

²⁴³ R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, *op.cit.*, 2018.

Considerabile alla stregua di espressione dell'interesse costituzionale all'efficienza pubblica²⁴⁴, nonché corollario del più ampio principio di buon andamento²⁴⁵, il principio di leale collaborazione, che nell'interpretazione tradizionale offerta dalla dottrina e dalla giurisprudenza trova la sua naturale collocazione sistematica in un ambito puramente costituzionalistico²⁴⁶, nella più recente evoluzione²⁴⁷ rileva significativamente anche in sede amministrativa²⁴⁸, alla luce delle notevoli potenzialità applicative del medesimo.

In tale ambito il principio in esame opera come canone di legittimità della decisione amministrativa pluristrutturata²⁴⁹; esso è idoneo ad orientare l'agere

²⁴⁴ Cfr. G.M. Salerno, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella «partita a tre» fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Federalismi.it*, 3, 2004; Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303; Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 214.

²⁴⁵ La leale collaborazione agisce come «espressione dinamica relazionale del buon andamento», traendo, quindi, fondamento e pregnanza dall'art. 97 Cost. nonché dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Sul punto, P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Dir. soc.*, 3, 2019, p. 508; M.R. Spasiano, *Il principio di buon andamento*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 122 s.; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Giuffrè, Milano, 2007, p. 51.

²⁴⁶ Cfr. A. Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni. Alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo, le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 75-98; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 416 ss.; R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 3 ss.; A. D'Atena, *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1, 1987, p. 3382 ss. Nell'impostazione interpretativa tradizionale, il controllo giurisdizionale sulla leale collaborazione si riteneva dovesse esaurirsi in sede di conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, avente ad oggetto esclusivamente la delimitazione delle sfere di competenza di Stato e Regione.

²⁴⁷ Cfr. Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471; Cons. St., 23 agosto 2016, n. 3681; Cons. St., 23 febbraio 2016, n. 727; Tar, Calabria, Reggio Calabria, 9 maggio 2020, n. 841; G. Taccogna, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm.*, Cons. Stato, 2008, p. 1313 ss.

²⁴⁸ L'evoluzione ermeneutica cui si fa cenno è legata alla ricostruzione dottrinale della leale collaborazione come principio «di sistema», connaturato al modello policentrico che emerge dall'architettura costituzionale e trasversale ai rapporti giuridici concernenti sia la sfera costituzionalistica che l'ordinamento amministrativo. A tal riguardo, cfr. P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, n. 3/2019, pp. 507-515; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni: su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it*, 23, 2017; C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, n. 19/2022, p. 45 ss.

²⁴⁹ Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059; Cons. St., 27 dicembre 2007, n. 6672. Osserva il Consiglio di Stato che se l'azione amministrativa è ripartita tra varie competenze, specie in ragione dell'autonomia locale, il principio di leale collaborazione «esige [...] che le amministrazioni implicate collaborino realmente nella salvaguardia dell'esercizio reciproco delle funzioni, acquisendo così una congrua e

pubblicistico²⁵⁰ e a fungere da criterio di indagine in ordine alla sua legittimità, mediante la valorizzazione, nel raccordo tra le amministrazioni coinvolte, della «matrice unitaria»²⁵¹ e della «essenza dialogica»²⁵² che ne rappresentano i tratti fondanti.

Il principio di leale collaborazione trova infatti terreno d'elezione, ai fini dell'esplicazione delle proprie potenzialità applicative, nell'alveo dell'azione amministrativa esercitata in sinergia da Stato e Regione²⁵³.

In tale ambito, in ossequio al principio del regionalismo cooperativo, che permea l'impianto costituzionale²⁵⁴, la giurisprudenza, nei suoi più recenti approdi²⁵⁵, ha sottolineato la necessità che le decisioni intersoggettive si vadano a declinare in forma condivisa e partecipata²⁵⁶, attraverso l'espletamento di adeguati meccanismi di

completa conoscenza dei fatti e la possibilità di una considerazione adeguata e proporzionata degli interessi coinvolti».

²⁵⁰ Cfr. Corte cost., 30 dicembre 2003, n. 380. Il principio di leale collaborazione permea di sé la «procedimentalizzazione» del confronto tra diversi centri di competenza - sostanziandosi nell'obbligo di osservare regole di correttezza nei rapporti reciproci, che si traducono nel divieto di porre in essere comportamenti dilatori, pretestuosi, incongrui, contraddittori o insufficientemente motivati - assurgendo a veicolo di imparzialità della decisione finale.

²⁵¹ Così: A. Gratteri, *I doveri di leale collaborazione*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 206; S. Bartole, *Supremazia e leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, p. 174.

²⁵² L'essenza «dialogica» del principio trova piena e immediata espressione negli obblighi di interlocuzione, coordinamento e cooperazione intercorrenti tra Stato e Regione; altresì, emerge nei rapporti tra Amministrazione e privati, declinandosi, in termini privatistici, come obbligo di correttezza e buona fede oggettiva. Sul punto, P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, n. 3/2019, p. 512 ss. Sul fronte giurisprudenziale, invece, si richiamano: Corte cost., 28 ottobre 2019, n. 224; Corte Cost., 7 ottobre 2013, n. 239; Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471; Cons. St., sez. VI, 5 giugno 2017, n. 2690; Cons. St., 5 aprile 2017, n. 1590.

²⁵³ Cfr. F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, p. 78 ss.; P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1007 ss.

²⁵⁴ Spunti in: M. Cosulich, *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (utisociae et utisingulae)*, in *Riv. Aic*, 3, 2019, pp. 163-166; L. Dainotti, L. Violini, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017, p. 719 ss.; R. Bifulco, *Art. 5*, in A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET, Torino, 2006, p. 139 ss.; G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 5 ss.

²⁵⁵ Cfr. Corte cost., 22 ottobre 2019, n. 246; Corte Cost., 25 novembre 2016, n. 251; Corte Cost., 9 luglio 2013, n. 182; Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471.

²⁵⁶ Si veda il par. 2.2.

cooperazione²⁵⁷ tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa.

Alla luce dell'atipicità²⁵⁸ e degli ampi margini di incertezza che connotano tali modalità di coordinamento²⁵⁹, emerge il ruolo decisivo del principio di leale collaborazione²⁶⁰, che, data la sua elasticità e capacità di adeguamento alle peculiarità delle singole situazioni concrete²⁶¹, mostra una rilevante attitudine ad operare come criterio metodologico nello sviluppo del procedimento amministrativo, nonché da parametro di controllo²⁶².

²⁵⁷ Cfr. Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251. Il principio di leale collaborazione è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità, a seconda del *quantum* di incidenza delle competenze regionali. Il riferimento è, in particolare, all'intesa c.d. forte (*ex multis*, Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 224) - che presuppone una codecisione paritaria tra Stato e regione - e all'intesa c.d. debole (*ex plurimis*, Corte cost., 15 giugno 1989, n. 337; Corte Cost., 21 giugno 1996, n. 207), che, degradando a mero parere, si distingue dalla prima tipologia in quanto non rappresenta condizione necessaria per poter addivenire alla conclusione del procedimento; inoltre, luogo paradigmatico di applicazione del principio di leale collaborazione, è il c.d. sistema delle conferenze - sul quale si ritornerà in modo più approfondito nei prossimi paragrafi - all'interno del quale « si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica », seguendo procedure e modalità decisionali scarsamente predeterminate a livello normativo. Cfr. Corte cost. 25 novembre 2016, n. 251; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 854.

²⁵⁸ Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059; Cons. St., 27 dicembre 2007, n. 6672. Il quadro delle forme di collaborazione è il più delle volte atipico, non contrassegnato da rigide scansioni né dall'obbligo di rispettare specifiche garanzie, ma è improntato al rispetto dei criteri di adeguatezza ed effettività.

²⁵⁹ Cfr. L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018, p. 21; R. Bin, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Seminario « Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni » Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017; R. Bin, *La legge regionale, tra «ri-materializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2009, p. 449 s.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 836 e ss. È autorevolmente affermato che la disciplina del nuovo titolo V della Costituzione, «del dittico supremazia - collaborazione ha preso in considerazione la prima parte, per attenuarne la portata, ma ha del tutto trascurato la seconda», con conseguenti effetti pregiudizievoli per la certezza del diritto e dei rapporti tra le istituzioni. In altri termini, la riforma del Titolo V, come evidenziato in chiave critica dalla dottrina, ha introdotto un sistema rigido di separazione delle competenze fra Stato e Regione, senza, al contempo, dettare misure di raccordo che consentissero l'esercizio delle competenze in forma collaborativa. Da qui, la valorizzazione, ad opera della Corte Costituzionale, di elementi di flessibilità, quali il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, che consentano di derogare ai rigidi elenchi di materie contenuti all'art. 117 della Costituzione.

²⁶⁰ Cfr. E. Balboni, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione...e l'intendenza seguirà»,* in G. D'Amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quad. Cost.*, 1, 2017, p. 123; M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5/6, 2013, p. 952 ss.

²⁶¹ Cfr., *ex multis*, Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44; Corte Cost., 7 marzo 2008, n. 50.

²⁶² Cfr. P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, n. 3/2019, p. 513; A. Poggi, *Corte*

In relazione a tale ultimo aspetto, questione problematica è quella dell'individuazione della sede idonea alla verifica dell'osservanza del principio di leale collaborazione, tematica che si riflette nell'annoso dibattito sull'interpretazione della nozione di atto politico e sulla legittimità di aree sottratte al sindacato giurisdizionale²⁶³.

Secondo un primo orientamento, il controllo sul rispetto della leale collaborazione tra Stato e Regione incontra limiti stringenti, potendo operare esclusivamente entro i confini del giudizio per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale²⁶⁴. A sostegno di questa tesi, viene argomentato che il dialogo tra Stato e Regione va inteso come confronto politico estraneo al sindacato del giudice amministrativo²⁶⁵, che, ove esercitato, sarebbe viziato da carenza assoluta di giurisdizione²⁶⁶. L'intervento del giudice amministrativo, in altri termini, comporterebbe la rinuncia ad un momento «fisiologico» di interlocuzione politica, determinando il passaggio ad una «fase patologica»

Costituzionale e principio di «lealtà» nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni, in Federalismi.it, 19, 2017, p. 3 ss.

²⁶³ Spunti in: E. Casetta, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 444; S. Perongini, *Percorsi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 68 ss.

²⁶⁴ Cfr. R. Chieppa, *Una inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni rivestita da un'opportuna motivazione sugli stretti limiti della discrezionalità politica non soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2012, pp. 1158-1163; Cons. St., 18 novembre 2011, n. 6083; Cons. St., 12 marzo 2001, n. 1397. Facendo propria l'interpretazione tradizionale dell'insindacabilità dell'atto politico, gli atti concernenti la dialettica Stato-Regione sono interpretati come espressione di assoluta e piena discrezionalità, in quanto promananti da organi di vertice della pubblica amministrazione, «fra quelli preposti all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello», e in quanto concernenti il «funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione»; pertanto, alla luce dei canoni tradizionali d'individuazione dell'atto politico, viene sostenuto che gli atti *de quibus* devono considerarsi immuni al controllo del giudice amministrativo.

²⁶⁵ Cfr. Corte Cost., 17 luglio 2013, n. 182; Corte Cost., 26 marzo 2010, n. 121; Corte Cost., 27 luglio 2005, n. 339. L'orientamento in esame pone in evidenza che l'interlocuzione politica tra Stato e Regione, nell'esercizio delle rispettive attribuzioni costituzionali, finirebbe per essere esautorata e bypassata dal sindacato del giudice amministrativo, che sarebbe quindi lesivo della sfera delle prerogative politico-costituzionali dei soggetti coinvolti e si porrebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri.

²⁶⁶ Per l'indirizzo interpretativo in analisi, le uniche limitazioni cui l'atto politico soggiace sono costituite dall'osservanza dei precetti costituzionali, la cui violazione può giustificare un sindacato della Corte costituzionale sulle leggi e gli atti aventi forza di legge o in sede di conflitto di attribuzione su qualsivoglia atto lesivo di competenze costituzionalmente garantite. A tal riguardo, cfr. Cons. St., sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502; Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209. In dottrina, cfr. S. Cagnetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 240; C. Dell'Acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983.

incompatibile con il ruolo costituzionale rivestito dai soggetti coinvolti nella sequenza decisionale²⁶⁷.

Diversa lettura ermeneutica, invece, mette in risalto che il principio di leale collaborazione si concretizza in regole, che ne riempiono di contenuto la valenza prescrittiva, il cui rispetto deve intendersi sindacabile in sede di giudizio amministrativo senza che ciò significhi impingere nella sfera riservata alla discrezionalità politica degli enti territoriali²⁶⁸.

L'orientamento in parola, pur non contestando la natura costituzionale della dialettica Stato — Regione e il potere discrezionale sotteso ai relativi atti, ne ravvisa, in concreto, dei limiti, la cui osservanza deve considerarsi suscettibile di scrutinio di legittimità da parte del giudice amministrativo²⁶⁹.

Il retroterra teorico dell'indirizzo in esame è incentrato sul superamento di una visione rigida dell'allocazione delle funzioni tra Stato e Regione — intesa come suscettibile di puntuale predeterminazione — in favore di un concetto di competenza « fluido », calibrato in base alla fattispecie concreta, la cui cifra si coglie nell'imprescindibilità di un sindacato sull'adeguatezza dell'azione amministrativa posta in

²⁶⁷ Cfr. A. Saitta, F. Saitta, F. Pagano, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Oss. Aic*, 3, 2020, p. 12 ss. Gli atti concernenti la dinamica tra Stato e Regione, secondo l'interpretazione in esame, sarebbero connotati da intrinseca natura politica, pertanto il giudice amministrativo, mediante il suo sindacato, rischierebbe di trasformarsi da « giudice naturale della funzione pubblica » in giudice « innaturale » dei conflitti tra Stato e Regioni.

²⁶⁸ Cfr. Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471; Cobs. St., sez. V, 15 luglio 2016, n. 3151; Corte Cost., 5 giugno 2013, n. 117; Corte Cost., 11 aprile 2012, n. 81; Tar, Calabria, Reggio Calabria, 9 maggio 2020, n. 841.

²⁶⁹ La dottrina precisa che il limite delle *political questions* non opera in astratto - sottraendo, *ex ante*, interi atti e controversie alla cognizione del giudice - ma, in ossequio al principio costituzionale di giustiziabilità e di legalità sostanziale, preclude solo la possibilità di muovere determinate censure al provvedimento impugnato, ovverosia quelle relative al merito degli apprezzamenti discrezionali implicanti valutazioni politiche, mentre, per il resto, rimane soggetto agli ordinari controlli di legittimità. Più ampiamente, cfr. G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2012, p. 375 ss.; V. Cingano, *I riflessi della riforma costituzionale del 2001 sulla possibilità per le Regioni e gli enti locali di emanare atti politici: evoluzione giurisprudenziale*, in *Quad. reg.*, 2009, p. 815 ss.; C. Piperno, *La Corte costituzionale e il limite di political question*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 149 ss.

essere, lasciando sullo sfondo la questione dell'astratta appartenenza del potere esercitato²⁷⁰.

La giurisprudenza costituzionale, in recenti pronunce, coerentemente con l'ultimo orientamento esposto, ha escluso che la violazione del principio di leale collaborazione possa valere «*in re ipsa*» a radicare un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, evidenziando la necessità che detta doglianza risulti idonea, in concreto, a superare il filtro del «livello costituzionale» che deve connotare ogni questione sollevata dinanzi alla Corte²⁷¹.

Su questi presupposti, la Corte ha riconosciuto la «carezza di tono costituzionale»²⁷² laddove la contestazione dell'atto impugnato fosse incentrata sulla

²⁷⁰ A tal riguardo, E. Picozza, *Introduzione al diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2018, p. 130; P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, 2014, p. 928 ss.; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 5, 2003, p. 2782 ss.; G. Serges, *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*, in *Dir. e soc.*, 1981, p. 645 ss. La dottrina e la giurisprudenza in esame, muovendo dal superamento della «primitiva» concezione della *vindicatio potestatis*, attribuiscono, nella dialettica fra Stato e Regione, preminente rilevanza alla dimensione procedimentale - con specifico riferimento alle regole concernenti le modalità di cooperazione, quali intese, accordi o pareri - piuttosto che all'astratta ripartizione materiale delle competenze.

²⁷¹ Cfr. *ex multis*, Corte cost., 14 febbraio 2020, n. 22; Corte Cost., 29 ottobre 2019, n. 224; Corte Cost., 13 dicembre 2016, n. 260. Il riconoscimento di competenze costituzionali non comporta automaticamente l'ammissibilità del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, con contestuale esclusione del giudizio amministrativo. Una doglianza può assumere rilievo in sede di conflitto di attribuzione solo laddove sottenda, come aspetto decisivo, una valutazione sull'esercizio delle competenze alla luce dei parametri costituzionali e non comporti, invece, un sindacato alla stregua di riferimenti meramente legislativi o anche sub-legislativi. Detto requisito, interpretato in senso alquanto restrittivo dalla giurisprudenza costituzionale, mira ad arginare la tendenza verso una progressiva «amministrativizzazione» del giudizio.

²⁷² Per l'inquadramento della nozione cfr. F. Marone, *Il difficile bilanciamento tra principio del contraddittorio e «tono costituzionale» nella dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Aic*, 4, 2011, pp. 9-13; F. Bertolini, *L'invasione di competenza nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2004; R. Bin, «Tono costituzionale» del conflitto vs «tono regionale» della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998, p. 447 ss.; C. Mezzanotte, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1979, p. 110 ss. Il sintagma «tono costituzionale», coniato da Mezzanotte, individua il limite che la Corte deve porre, in qualità di garante della legalità costituzionale, per arginare la tendenza espansiva dei conflitti intersoggettivi e interorganici, scongiurando così il rischio che possa essere chiamata a dirimere «questioni minute, di ordinaria amministrazione» non conferenti alle sue attribuzioni.

violazione di regole di condotta²⁷³ sussumibili nel paradigma del principio di leale collaborazione, in quanto, in tal ipotesi, il controllo del giudice, avendo ad oggetto la violazione di canoni di legittimità²⁷⁴, trova propria *sedes naturalis*²⁷⁵ nel processo amministrativo.

In riferimento all'efficacia spiegata dal principio di leale collaborazione nella dimensione del processo amministrativo, appare rilevante soffermarsi sull'interpretazione e sul perimetro applicativo dei vincoli giuridici in cui esso si inverte.

Come già evidenziato, nella dinamica dell'interlocuzione procedimentale tra Stato e Regione, il principio di leale collaborazione si connota per la sua attitudine a limitare e circoscrivere lo spazio della discrezionalità politica. La sua effettiva incidenza applicativa, però, passa dal superamento di un'accezione interpretativa meramente formale in favore del riconoscimento di una connotazione sostanzialistica²⁷⁶, che presuppone, data l'intrinseca genericità ed indeterminatezza del principio di cui si

²⁷³ Cfr. G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2012, pp. 365-369; Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81. La giurisprudenza adotta come *argumentum principis* a sostegno dell'insindacabilità degli atti politici quello della mancanza di parametri giuridici alla stregua dei quali poterne verificare la legittimità; dunque, ragionando *a contrariis*, alla fissazione di vincoli giuridici deve conseguire l'ammissibilità del relativo sindacato giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

²⁷⁴ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., 29 ottobre 2019, n. 224; Corte Cost., 9 giugno 2015; Corte Cost., 28 ottobre 2013, n. 252; Corte Cost., 14 giugno 1990, n. 285. In riferimento all'impugnazione di una sentenza del giudice amministrativo, consolidata giurisprudenza precisa come il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione non possa avere ad oggetto gli errori *in iudicando* che vizierebbero l'atto giurisdizionale oggetto di contestazione. In tal guisa, infatti, il conflitto di attribuzione si risolverebbe in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, trasformarsi, surrettiziamente, in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale.

²⁷⁵ Giova precisare che, data la differenza di struttura e finalità tra conflitto di attribuzione tra Stato e Regione ed il sindacato giurisdizionale davanti al giudice amministrativo - il primo, finalizzato a restaurare l'assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza degli enti in conflitto, il secondo, volto a verificare sul piano oggettivo la legalità dell'azione amministrativa - non è esclusa la possibilità della loro simultanea proposizione. Cfr. F. Sorrentino, *Alla ricerca del «tono costituzionale» dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 2268; Cass. Civ., sez. un., 19 luglio 2013, n. 17656; Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2011, n. 6834.

²⁷⁶ Cons. St., parere, 28 gennaio 2019, n. 302; Cons. St., VI, 5 marzo 2014, n. 1059. Il principio di leale collaborazione, inteso come criterio di controllo sostanziale, dotato di autonomia e capacità di penetrazione, consente di verificare se la decisione pluristrutturata sia il frutto di una cooperazione fattiva e proficua, e non poggi, invece, su una vacua e meramente formale sequela di atti, non assistita da adeguati approfondimenti istruttori.

discorre, una continua opera di concretizzazione — di matrice legislativa²⁷⁷, giurisprudenziale o amministrativa²⁷⁸ — volta a conferirgli più definiti margini di predeterminabilità e certezza.

A parere di chi scrive, alla luce di quanto sopra, si dovrebbe forse ipotizzare, orbene, un vaglio del giudice amministrativo per tutte quelle doglianze in materia di leale collaborazione che non arrivino. Per così dire, ad essere di matrice/interesse costituzionale, ma si estrinsechino invece in generale ai vari livelli della sussidiarietà verticale, posto che, come abbiamo visto e come valuteremo meglio nelle pagine successive, detto principio non opera esclusivamente a livello di competenze legislative.

2.2 La sua violazione come sintomo dell'eccesso di potere ed il principio di sussidiarietà.

Nel contesto delineato, il principio di leale collaborazione – seppure non *apertis verbis* richiamato nella riforma costituzionale se non con riferimento all'art. 120 in materia di potere sostitutivo dello Stato - diventa nodale, andando a porre in essere quel

²⁷⁷ Il riferimento è al contributo del legislatore, sia nazionale che regionale, nel dettare specifiche modalità di cooperazione per singole materie. Ciò emerge, a titolo esemplificativo, in tema di energia, dove i meccanismi di cooperazione, per consentire la partecipazione dei livelli di governo coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa, sono inquadrati dalla legge n. 239 del 2004, con specificazioni procedurali dettate dal legislatore regionale nonché in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Cfr. L. De Bernardin, «*Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»: l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 84-90; F. De Leonardis, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 1, 2004, pp. 145-153.

²⁷⁸ Cfr. R. Bin, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Seminario «Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, pp. 5-7.

raccordo inter-istituzionale fondamentale per il funzionamento della Repubblica delle autonomie.

Esso, insomma, diviene parametro complessivo dei processi decisionali e garanzia di coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e nella formazione di atti che, anche se di competenza statale, riguardano irrimediabilmente pure competenze ed interessi regionali.

È per tali motivi che esso deve guidare tutti gli inevitabili momenti di connessione che intercorrono tra lo Stato e le Regioni, poiché «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»²⁷⁹.

In particolare, il vincolo di previsione di meccanismi cooperativi improntati sul principio di leale collaborazione è stato prescritto dalla Corte Costituzionale – come abbiamo visto – nell'ambito delle materie c.d. “interferenti”, nonché nei casi della c.d. “chiamata in sussidiarietà”.

Al riguardo, come emerge da una decisione fino a questo momento non ancora richiamata, vale a dire la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005, qualora vengano ad esistere delle interferenze tra norme relative a materie di competenza statale ed altre rientranti nella competenza concorrente ovvero residuale regionale, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi».

I principi enucleati dalla Corte sono, per l'appunto, il principio di prevalenza, che può applicarsi «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un

²⁷⁹ Così, Corte cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»²⁸⁰, ed il principio di leale collaborazione, «che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»²⁸¹.

Il rispetto del principio di leale collaborazione si configura, inoltre, quale condizione di legittimità del procedimento attrattivo nei casi di chiamata in sussidiarietà, sistema di matrice pretoria che permette allo Stato di avocare a sé sia la funzione amministrativa di una determinata materia di potestà concorrente o residuale, che l'attività legislativa collegata alla stessa, in virtù di esigenze di esercizio unitario della funzione²⁸².

Invero, l'attrazione verso l'alto – per così dire - della funzione legislativa a seguito dello spostamento della funzione amministrativa al livello statale, è legittima qualora sia tale da compensare la perdita di funzioni del legislatore regionale, pertanto «può aspirare

²⁸⁰ In questo senso vedasi anche Corte cost., 19 maggio 2017, n. 114 e 5 giugno 2013, n. 118.

²⁸¹ Il principio di leale collaborazione può essere infatti organizzato, come vedremo nelle pagine successive, in modi differenti, per forma ed intensità, alla luce del *quantum* di incidenza della disciplina statale sulle competenze regionali. Più precisamente, nei casi di minore impatto la Corte ritiene sufficiente l'acquisizione di un parere della Conferenza (in questo senso, Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 e 19 luglio 2005, n. 285); altre volte invece, se necessario, allo scopo di assicurare il contemperamento delle prerogative statali e regionali ed una sorta di “co-decisione” paritaria tra Stato e Regioni, la stessa Corte richiama lo strumento dell'intesa che postula la necessità di approntare idonee procedure volte a superare le divergenze tra Stato e Regioni (in questo senso, tra le tante, Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50 e 6 febbraio 2007, n. 24).

²⁸² Il meccanismo in questione - introdotto per la prima volta dalla Corte costituzionale grazie alla sentenza dell'1 ottobre 2003, n. 303, per poi essere successivamente precisato tramite la sentenza del 13 gennaio 2004, n. 6 – è costituito da una serie di *step* procedurali: il primo si verifica allorché, ravvisandosi esigenze di esercizio unitario, le funzioni amministrative in materie di competenza concorrente o residuale, vengono spostate verso l'alto – come già accennato - in capo ad organi statali; il secondo momento, invece, viene alla luce nel momento in cui si realizza lo spostamento verso l'alto della corrispondente funzione legislativa, giustificata dalla Corte sulla base del principio di legalità che porta ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale. Risulta doveroso evidenziare come la Corte, al fine di attenuare la portata derogatoria all'ordine costituzionale delle competenze, subordini la legittimità del procedimento attrattivo a due condizioni: la prima attinente all'apprezzamento, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, dell'interesse unitario sotteso all'esercizio da parte dello Stato delle funzioni amministrative; la seconda, poi, concernente la necessità di stipulare previamente un accordo con la Regione del caso ovvero con le Regioni interessate di un accordo, mediante gli strumenti concertativi della leale collaborazione. Circa le caratteristiche e l'evoluzione dell'istituto: C.M. Mancini, *Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, n. 1/2014, p. 27 ss.

infatti a superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁸³.

Il principio di leale collaborazione, inscindibilmente legato al principio di sussidiarietà, è orientato – com'è ampiamente emerso dal paragrafo che precede - verso l'attuazione di un iter procedurale di concertazione, mirato a garantire l'esercizio coordinato delle attribuzioni appartenenti allo Stato e alle Regioni, nell'ottica ben precisa di realizzare il miglior equilibrio tra l'autonomia regionale e l'esigenza di uniformità dell'ordinamento nazionale.

In particolar modo, ciò viene ad evidenza nel caso della c.d. chiamata in sussidiarietà, la quale, al fine di «compensare» - termine già utilizzato in precedenza - il sacrificio dell'autonomia regionale, assume come *conditio sine qua non* il previo adeguato raffronto tra Stato e Regione, che permetta la partecipazione e il contributo di quest'ultima nella definizione dell'assetto degli interessi in gioco²⁸⁴.

²⁸³ Così, Corte cost., 303/2003, cit. Nei primi anni di applicazione dell'istituto, la Corte, soprattutto attraverso la sentenza 6/2004 già richiamata, ha configurato l'intesa – sulla quale ritorneremo *amplius* più avanti - come “forte”, nel senso che «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento». Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha aperto alla possibilità di prevedere meccanismi volti a superare la difficoltà determinata dal mancato raggiungimento di un accordo tra Stato e Regione. Così, nella sentenza del 7 ottobre 2005, n. 378, pur escludendo «ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante», i giudici hanno affermato che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare».

²⁸⁴ A tal riguardo, cfr. Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 336 ss.; B. Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 88 ss.; L. Torchia, «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 ss.; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 1080 ss.

Invero, l'attrazione “verso l'alto” della funzione legislativa per via dello spostamento della funzione amministrativa al livello statale, è legittima nel caso in cui sia tale da bilanciare la perdita di funzioni subita dal legislatore regionale, dunque «può aspirare infatti a superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁸⁵.

Ed anche nei casi di mancato riconoscimento a livello legislativo – quando, cioè, non vi sia un'esplicita “concretizzazione” normativa delle modalità di cooperazione tra Stato e Regione²⁸⁶ - il principio di leale collaborazione preserva la propria natura di canone di legittimità dell'azione amministrativa, la cui inosservanza assume valenza di elemento sintomatico del vizio dell'eccesso di potere²⁸⁷ nell'ambito della dialettica Stato - Regione²⁸⁸.

Quella dialettica talvolta fondata proprio sulla nozione di sussidiarietà anzidetta.

Specificatamente, è possibile evidenziare come il sindacato del giudice amministrativo si estenda alle modalità di svolgimento dell'interlocuzione tra i soggetti coinvolti²⁸⁹: il confronto deve essere effettivo e trasparente²⁹⁰, sorretto da un adeguato

²⁸⁵ Così, Corte cost., n. 303/2003.

²⁸⁶ Cfr. Q. Camerlengo, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, 2015, pp. 241-267; P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1013 ss.; Cons. St., 5 marzo 2014, n. 1059. L'effettività del principio di leale collaborazione prescinde da uno specifico riferimento positivo, ponendosi come elemento immanente nell'esercizio del potere discrezionale che connota la dialettica Stato-Regione.

²⁸⁷ Cons. St., ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9.

²⁸⁸ R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 6, ove leggiamo: «Il giudizio di leale cooperazione affonda il proprio esame sempre nel concreto [...] saggiando atteggiamenti e comportamenti reciproci delle parti in conflitto. [...] Introduce un giudizio sul comportamento che le parti contendenti hanno di fatto reciprocamente adottato».

²⁸⁹ Estremamente interessante per la redazione del presente paragrafo è stato lo studio del contributo di R. Di Giglio, *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra stato e regione*, in *Foro Amministrativo (II)*, fasc.10, 2020, p. 1959 ss.

²⁹⁰ Cfr. Cons. St., sez. V, 15 luglio 2016, n. 3151; Corte Cost., 23 maggio 2018, n. 101; Corte Cost., 06 dicembre 2017, n. 247.

scambio di informazioni²⁹¹ e, nell'ipotesi di posizioni divergenti, il mancato accoglimento della soluzione prospettata dall'altra amministrazione deve poggiare su un congruo impianto motivazionale²⁹².

Ebbene, in tal senso l'obbligo di leale collaborazione, come canone di legittimità dell'azione amministrativa, trae ulteriore forza applicativa dal principio di sussidiarietà verticale²⁹³, elemento di flessibilità previsto quale strumento derogatorio ai rigidi elenchi stabiliti dall'art. 117 Cost., per un rinnovato equilibrio determinato da questo “raccordo verticale”²⁹⁴.

Tale principio, in ambito amministrativistico, opera come «principio istruttorio», contraddistinto da una considerevole «capacità espansiva»²⁹⁵, la cui efficacia si esplica su due distinti piani tra loro complementari:

- il primo è quello della completezza dell'istruttoria, nel senso che la cooperazione tra Stato e Regione assurge a requisito necessario affinché fatti ed interessi possano essere immessi in modo esaustivo nel procedimento e, quindi, interpretati in modo congruo²⁹⁶;

²⁹¹ *Ex multis*, Cons. St., sez. VI, 26 aprile 2018, n. 2976; Corte Cost., 6 febbraio 2007, n. 24.

²⁹² Cons. St., parere, 28 gennaio 2019, n. 302; Cons. St., sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3010; Cons. St., sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6149; Cons. St., sez. VI, 24 marzo 2014, n. 1418.

²⁹³ Cfr. F. Bassanini, *Il quadro costituzionale: l'equiparazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Atti del 52° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna (settembre 2006), Milano 2007; R. Ferrara, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* (nota a Corte cost. n. 303 del 2003), in *Le Regioni*, 2004.

²⁹⁴ Di raccordi, sia in termini di sussidiarietà verticale che orizzontale, parla G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 3.

²⁹⁵ P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Dir. soc.*, 3, 2019, p. 514.

²⁹⁶ Cfr. Tar, Calabria, Reggio Calabria, 9 maggio 2020, n. 841; Tar, ordinanza, Marche, Ancona, 5 marzo 2020, n. 63; P. Marzaro, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Dir. soc.*, 3, 2019, p. 514 ss. Nelle recenti pronunce citate - in materia di emergenza sanitaria, ove si stratificano competenze spettanti sia allo Stato che alle regioni - viene riconosciuto l'interesse legittimo del ricorrente a che gli interventi amministrativi siano basati su conoscenze effettive e complete della fattispecie concreta su cui incidono, e che quindi siano

- in secondo luogo, la cooperazione deve avvenire tenendo conto del livello di governo avente la capacità istruttoria più adeguata a «dominare», in tutti i suoi aspetti, la specifica situazione concreta esaminata, e il contributo dialettico, dell'amministrazione così individuata, deve considerarsi decisivo ai fini dell'efficace valutazione e contemperamento degli interessi in gioco²⁹⁷.

In definitiva, il principio di leale collaborazione, sotto la lente del principio di sussidiarietà, si riflette nell'interesse, concreto e attuale²⁹⁸, a che il provvedimento finale sia sorretto da un esaustivo approfondimento istruttorio, risultato che, in presenza di un concorso di attribuzioni tra Stato e Regione, non può che passare dall'espletamento di accurate modalità di cooperazione, verificabili in sede di giudizio di legittimità²⁹⁹.

Alla luce di quanto illustrato, è possibile sostenere che, nel rapporto tra Stato e Regione, il sindacato sul rispetto dell'obbligo di leale collaborazione non sia da considerarsi, di per sé, tale da compromettere l'intangibilità di poteri discrezionali di natura politica³⁰⁰, dovendo, invece, interpretarsi, come strumento posto a presidio del loro corretto espletamento e della pienezza della tutela giurisdizionale.

espressivi di un'istruttoria adeguata ed esaustiva, che le regioni, in mancanza di adeguato coordinamento e cooperazione con lo Stato, non possono assicurare.

²⁹⁷ Cfr. Tar, Calabria, Reggio Calabria, 9 maggio 2020, n. 841; Tar, ordinanza, Marche, Ancona, 5 marzo 2020, n. 63; P. Gentili, *Covid-19 e legittimazione a ricorrere, o la degradazione dell'interesse pubblico ad interesse legittimo*, intervento alle Giornate di studio sulla Giustizia Amministrativa, Webinar 30 giugno-1 luglio 2020, su «*L'emergenza covid-19 e i suoi riflessi sul processo amministrativo. Principi processuali e tecniche di tutela tra passato e futuro*». In riferimento alla crisi sanitaria del covid-19, valorizzando la forza applicativa del principio di sussidiarietà nel contenzioso amministrativo, è stato sottolineato che le regioni non dispongono della conoscenza globale, nazionale e internazionale, del problema epidemiologico e, pertanto, i loro poteri decisori possono tradursi solo in interventi settoriali, basati sulla sola conoscenza della situazione regionale, necessitanti di armonizzazione e coordinamento con la situazione generale. Dunque, nelle pronunce citate, viene evidenziato che i profili di criticità dell'azione amministrativa regionale non sorretta ad adeguata concertazione con lo Stato, non attengono ad un problema preliminare di attribuzioni costituzionali violate ma concernono vizi di legittimità derivanti dall'inadeguatezza della capacità istruttoria regionale nel «dominare» il problema.

²⁹⁸ Cfr. Cons. St., sez. II, parere, 28 gennaio 2019, n. 302.

²⁹⁹ Vedasi R. Di Giglio, *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra stato e regione*, in *Foro Amministrativo (II)*, fasc.10, 2020, p. 1959 ss.

³⁰⁰ Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81. Nella sentenza viene precisato che il sindacato giurisdizionale, per quanto riguarda il rispetto di vincoli giuridici, non «altera di per sé la natura politica del potere esercitato [...] ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione».

CAPITOLO III

STRUMENTI E MECCANISMI DI RACCORDO

Sommario: 3.1 Una premessa. 3.2 Le relazioni intergovernative ed il sistema delle Conferenze. 3.3 I meccanismi verticali... 3.3.1 La Conferenza Stato-Regioni. 3.3.2 La Conferenza Stato-città e autonomie locali. 3.3.3 La Conferenza unificata. 3.4 ...e quelli orizzontali: la Conferenza delle Regioni. 3.5 Le procedure cooperative: pareri, accordi e intese. 3.6 Profili critici.

3.1 Una premessa

In base a quanto analizzato fino a questo momento, il sistema di riparto delineato dall'art. 117 Cost., risulta essere caratterizzato da costanti incertezze circa gli ambiti di competenza delle varie materie in esso richiamate; incertezze che rendono l'attività legislativa indubbiamente difficoltosa e richiedono un continuo intervento della Corte Costituzionale finalizzato ad una minuziosa opera di regolamento dei “confini”³⁰¹ della potestà legislativa del soggetto istituzionale del caso.

Sicuramente le criticità sono state accentuate dalla riforma costituzionale del 2001, che ha riproposto un ragionamento in termini di materie (come, del resto, prevedeva anche il progetto di riforma del 2016), allocando erroneamente nella competenza regionale alcune materie che richiedono una disciplina nazionale, richiedendo interventi risolutivi *ad hoc* ad opera della Consulta, ed omettendo di predisporre forme di raccordo o collaborazione (errore al quale, invece, il progetto di riforma del 2016 voleva porre rimedio).

³⁰¹ B.G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2017, p. 179 ss.

Qualora ci si trovi, comunque, a dover assicurare una “pacifica convivenza” fra potestà legislative diverse che in alcuni ambiti posso sovrapporsi, è oltremodo fondamentale individuare degli strumenti di raccordo ed improntare i rapporti sulla collaborazione.

Così come per l’analisi del principio protagonista di questo capitolo, anche per gli strumenti attraverso i quali il medesimo si esplica si è deciso di realizzare un’analisi mirata ad illustrare il quadro esistente prima della riforma del Titolo V della Costituzione e quello istituito successivamente, per sottolineare ancora una volta l’importanza e l’impatto di questa innovazione.

Ciò in quanto fin dalle prime “comparse” del principio di leale collaborazione all’interno del nostro ordinamento, le istituzioni si sono preoccupate di prevedere delle forme concrete del medesimo.

Sicuramente il ricorso agli istituti della cooperazione tra Stato e Regioni è stato graduale e progressivo; una gradualità probabilmente determinata anche dal ritardo con cui sono state istituite nel nostro Paese le Regioni a statuto ordinario.

Originariamente, al fine trovare di volta in volta delle soluzioni per le interferenze di competenze del caso, il legislatore nazionale ha prediletto strumenti procedimentali come l’intesa. Successivamente, con l’avvio delle Regioni a statuto ordinario, cioè a partire dagli anni Settanta, si sviluppano, in maniera più decisa, anche soluzioni di tipo organico, nella forma di una molteplicità di organismi misti Stato-Regioni a carattere spesso molto settoriale, che finiscono per rafforzare soprattutto la posizione dello Stato³⁰².

³⁰² R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 243.

L'esigenza di un organismo misto in cui fossero presenti tutte le Regioni si rende manifesta a partire dal Rapporto Giannini del 1979³⁰³.

Già durante gli anni Ottanta infatti, in virtù della giurisprudenza costituzionale fino ad allora formatasi ma anche – e soprattutto – proprio a causa della concreta esigenza di cooperazione avvertita dalle istituzioni nell'esercizio delle “materie miste” (cioè riguardanti più enti territoriali), vede la luce «per via amministrativa» un primo organismo che fungesse da “ponte” tra Stato e Regioni al fine di individuare delle posizioni comuni a livello interistituzionale: la Conferenza Stato-Regioni.

Essa, istituita con fini precipuamente consultivi e di confronto, assumerà un ruolo – come vedremo – sempre più importante nel corso degli anni, arrivando ad essere considerata «la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome)»³⁰⁴, tale da addivenire a soluzioni univoche anche in caso posizioni inizialmente inconciliabili.

Successivamente, nel corso degli anni Novanta – di pari passo con un organico processo di riforma nel segno del potenziamento delle autonomie territoriali la cui esplicazione principale (seppure non la sola) è il c.d. «federalismo amministrativo a Costituzione invariata» introdotto con le “leggi Bassanini” (Leggi n. 59 e 127 del 1997) - viene istituita la Conferenza Stato-città e autonomie locali (risalente al 1996 ed in questa occasione legificata) quale «sede di coordinamento nei rapporti fra Stato e le autonomie locali, e di studio informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di

³⁰³ Si tratta del “Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato” che il noto giurista Massimo Severo Giannini, già richiamato nel primo paragrafo del presente capitolo, il quale ha ricoperto anche il ruolo di Ministro per la funzione pubblica nei Governi Cossiga, trasmise alle Camere il 16 novembre 1979.

³⁰⁴ Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 116. Sulla pronuncia *de qua* si rinvia altresì a: A. Maltoni, *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, nota a sentenza 116/1994*, in *Le Regioni*, n. 1/1995.

politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di Comuni e Province e su quelle delegate ai medesimi enti da leggi dello Stato»³⁰⁵.

Un'istituzione che non fu semplice ma che fa ben comprendere come nel corso del tempo sia variato il concetto di unità che, se prima coincideva con quello di statualità, ha poi iniziato ad essere inteso in forma nuova: «il nuovo paradigma ordinamentale diventa “decentrare per unire”»³⁰⁶.

Ed è in questo ambito di novità che le Conferenze assumono un ruolo sempre più centrale per il corretto ed efficace funzionamento del sistema³⁰⁷. Centralità che riceve un importante riconoscimento attraverso il già menzionato D.Lgs. n. 281 del 1997, attraverso cui non solo s'intensificano poteri e compiti delle due Conferenze ma si dispone altresì una sintesi delle stesse, ovverosia una sede unificata finalizzata a trattare i temi riguardanti «le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane».

Insomma, il “sistema delle Conferenze” così costituito diviene centrale per l'adempimento di quel dovere di leale collaborazione odierno protagonista, funzionale all'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite.

Sarà comunque in seguito, con il nuovo Titolo V della Costituzione, che si avrà un definitivo superamento della concezione statocentrica-gerarchica, caratteristica del periodo precedente, in favore di un assetto dei rapporti in cui «gli enti costitutivi della

³⁰⁵ D.P.C.M. 2 luglio 1996, art. 1, comma 1.

³⁰⁶ T. Groppi, *Conflitti devolutivi tra Londra e Edimburgo: nuovi percorsi per il judicial review of legislation?*, in *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna (a cura di Carmela Decaro)*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 62.

³⁰⁷ Sull'evoluzione progressiva del sistema delle Conferenze, si vedano: 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*, n. 1-2/2017, p. 119 ss.; I. Ruggiu, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le regioni*, n. 2-3/2011, p. 529 ss.; G. Marchetti, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

Repubblica» (art. 114 Cost.), cui è attribuita pari dignità istituzionale, devono agire seguendo quasi uno schema di vasi comunicanti, per così dire, cioè non fossilizzandosi sulla separazione di competenze bensì tenendo conto che proprio le competenze possono invece dover interagire, dipendendo in alcuni casi l'una dall'altra.

Un assetto in cui gli strumenti collaborativi mirano ad assicurare il concreto funzionamento della Repubblica delle autonomie, pur non essendo loro attribuita dal legislatore costituzionale quella «rilevanza che avrebbe dovuto essere loro riconosciuta»³⁰⁸, in quanto alla riforma del Titolo V della Costituzione non ha fatto seguito una precisa individuazione di sedi e procedure concertative finalizzate a conseguire quel necessario raccordo tra i vari livelli di governo per una definizione di politiche pubbliche concretamente condivise.

Questa “incauta”³⁰⁹ omissione, ad ogni modo, non ha assolutamente depotenziato il Sistema delle Conferenze che, al contrario, è cresciuto sempre di più fino ad arrivare ad occupare un ruolo essenziale nell'ambito dell'ordinamento, divenendo di fatto attuativo del nuovo Titolo V della Costituzione.

Peraltro, in questo procedimento di crescita è stata molto importante la Corte Costituzionale che – a fronte dell'omessa individuazione di sedi istituzionali ove realizzare la concertazione delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni – ha avuto attraverso la sua azione giudiziale l'onere di individuare quel punto di equilibrio e bilanciamento necessario, al fine di garantire un sistema di relazioni tra i diversi livelli di

³⁰⁸ A. Piraino, *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, in A. Patroni Griffi – M. Ricca (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Formez, Roma, 2006, p. 931.

³⁰⁹ Aggettivo adoperato da C. Salerno, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, p. 13, disponibile online: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Salerno.pdf>

governo in sintonia con i principi della riforma³¹⁰ e prevedere un luogo di confronto e negoziazione politica tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica³¹¹.

Ed infatti, il solo elemento di raccordo stabilito direttamente a livello costituzionale è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, istituita dall'art. 52 della l. 62/1953; organo che – secondo quanto stabilito dall'art. 126 Cost. – deve essere consultato nell'unico caso dello scioglimento dei Consigli regionali³¹².

Grazie alle attribuzioni fornite dal legislatore ordinario oltre che dai regolamenti parlamentari, la Commissione *de qua* detiene in realtà una competenza quasi generale sulle attività relative all'ordinamento regionale, anche se risulta doveroso evidenziare come le funzioni esclusivamente consultive di cui è titolare, unitamente alla composizione parlamentare, ne hanno di fatto limitato la portata operativa e la conseguente impossibilità per tale organo di «ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori»³¹³.

Ad ogni modo, è palese come il principio di leale collaborazione, come ampiamente analizzato nelle pagine che precedono, si può – *rectius* deve - esplicitare quindi attraverso una pluralità di strumenti di raccordo, che sono molteplici in quanto pluralistico è l'assetto della Repubblica.

³¹⁰ La mancanza di strumenti di raccordo è pressoché unanimemente sottolineata dalla dottrina. Si vedano, in particolare: F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze additive di procedura*, in *Rivista Aic*, 3, 2016, p. 3 ss.; G. Rivoecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017.

³¹¹ Vedi Corte Cost., 31/2006, cit.

³¹² In merito alle fonti di disciplina della Commissione, è particolarmente interessante il dossier realizzato dal Servizio studi del Senato e della Camera il 5 febbraio 2019, dal titolo “La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione e funzioni alla luce delle novità introdotte dalla XVII Legislatura”, consultabile online (www.senato.it).

³¹³ Queste le parole di I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, p. 859.

Essi - possiamo citare, ad esempio, pareri, intese, convenzioni, accordi, obblighi di informazione - si realizzano attraverso forme di raccordo “multilivello” tra Stato ed autonomie territoriali, cioè sul fronte parlamentare, intergovernativo e tra Regioni ed enti locali, perché «il sistema dei raccordi è necessariamente strutturato su un binario corrispondente a quelle che sono le principali funzioni pubbliche»³¹⁴.

Segnatamente, il raccordo a livello parlamentare, in un sistema gerarchico che si pone quale la sintesi di un «arcipelago»³¹⁵ di soggetti costitutivi della Repubblica, si rende necessario per assicurare un’adeguata rappresentanza e partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale legislativo.

Orbene, è evidente come il principio in analisi si mostri particolarmente “modulabile” sulla base delle esigenze del caso concreto e degli interessi coinvolti³¹⁶. Ed è proprio in base a questa “modulabilità”, le cui forme esplicative saranno illustrate nei prossimi paragrafi, che esso rende possibile il «raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie»³¹⁷, cardine dei rapporti esistenti fra

³¹⁴ A. Piraino, *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, in A. Patroni Griffi – M. Ricca (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, op. cit., p. 941.

³¹⁵ Cfr. G. C. De Martin, *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno*, Roma 9 gennaio 2001, a cura di G. Berti - G.C. De Martin, Giuffrè, Milano, 2001, p. 20.

³¹⁶ R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Padova, 2018; F. Del Prete, *L’attuazione del principio di leale collaborazione, nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020.

³¹⁷ F. Del Prete, *L’attuazione del principio di leale collaborazione, nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020.

Stato e Regioni³¹⁸ oltre che «parametro complessivo»³¹⁹ dei rispettivi processi decisionali.

Nonostante ciò, tanto rispetto agli strumenti collaborativi enunciati quanto circa il criterio da utilizzare al fine di valutare quale di essi applicare al caso concreto, la Corte Costituzionale non è giunta a conclusioni univoche.

Nella sentenza del 29 gennaio 2005, n. 62, si legge infatti che “il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte”.

Il ventaglio di soluzioni operative e le regioni ad esse sottese dipendono dalla mutevolezza del principio stesso di leale collaborazione, in virtù dell'impronta che vi ha dato proprio la Corte Costituzionale la quale, a seconda dei casi, a volte lo ha imposto ed in altre occasioni lo ha totalmente escluso³²⁰.

Motivo per cui i giudizi costituzionali a fronte di un atto della Conferenza, in alcuni casi ne hanno tenuto conto ed in altri lo hanno completamente trascurato. Ancora, in certe situazioni hanno deciso di sostituire lo strumento collaborativo da adottarsi. In altri casi, poi, si è optato per una pronuncia di carattere additivo, nel senso che la Consulta

³¹⁸Sul punto si richiamano le seguenti sentenze: Corte cost., sent. n. 242 del 1997, Corte cost., sent. n. 341 del 1996. In esse leggiamo «il dovere di lealtà, al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e Regione, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante all'un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti. Viene allora in gioco con il massimo risalto la necessità di un permanente fattore di composizione di un disegno autonomistico che è basato sì sulla distinzione e sull'articolazione delle competenze, ma anche, talvolta, sulla loro interferenza e sul loro reciproco legame. Ed è questa la funzione propria del principio di leale cooperazione, il quale opera pertanto in una dimensione che è anche, se non prevalentemente, politico-costituzionale, nel senso che qualifica, prima ancora delle rispettive posizioni giuridiche dello Stato e della Regione, il contesto entro il quale devono svolgersi le relazioni tra i due enti».

³¹⁹ F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione, nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020.

³²⁰ Cfr. A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 257.

ha direttamente inserito - nelle leggi portate al suo vaglio - la previsione di uno strumento concertativo (più precisamente il parere o l'intesa)³²¹. Mentre in ulteriori contesti, infine, la Corte è stata adita al fine di verificare il rispetto, da un punto di vista amministrativo, dell'eventuale modulo di raccordo prescritto dalla legge ovvero dei risultati con esso raggiunti, con la conseguente determinazione delle relative conseguenze circa la legittimità dei provvedimenti adottati³²².

Insomma, gli esiti dei giudizi sono sempre stati imprevedibili e disomogenei, stabiliti caso per caso, anche alla luce di quell'ampia discrezionalità – forse addirittura eccessiva ed lesiva della effettività e della concretezza del principio di leale collaborazione – riconducibile allo stesso legislatore circa l'individuazione della tipologia di concertazione più adeguata³²³.

3.2 Le relazioni intergovernative ed il sistema delle Conferenze

Come illustrato, le relazioni intergovernative si articolano secondo diversi strumenti di raccordo, attraverso una serie di meccanismi ed istituti giuridici per l'appunto posti a presidio della concreta espressione del potere pubblico.

Prima di analizzare approfonditamente il sistema adottato nel nostro Paese, risulta doveroso fornire alcuni nozioni generali in materia di relazioni intergovernative, le quali – non solo in Italia, come dimostrato da un'analisi di matrice comparata – si sono

³²¹ Cfr. G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato, Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 4.

³²² Cfr. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 978 e ss.

³²³ In merito: C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, in *Ist. Fed.*, n. 1-2/2010, p. 93 e ss.

affermete indubbiamente come veicolo di cooperazione fra le varie realtà dello Stato, laddove vi è una distribuzione asimmetrica delle competenze³²⁴.

Allorquando si parla di relazioni intergovernative, ci si riferisce a quelle relazioni che si strutturano attraverso gli esecutivi e possono essere di tipo:

- verticale o orizzontale
- generali o settoriali (in cui, cioè, le relazioni sono determinate *rationae materiae*)

L'Italia – come emerso da quanto detto nel paragrafo che precede – ha aderito al modello di tipo verticale e generale, nel quale per l'appunto rientra il Sistema delle Conferenze cd. “istituzionalizzate”³²⁵, vale a dire proprio la Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locale nonché quella unificata.

Anche, pur essendo stato adottato un sistema così impostato, accanto a questa cooperazione di matrice verticale si è altresì sviluppato un rapporto di tipo orizzontale, rinvenibile nella Conferenza delle Regioni, che sarà quindi vagliata al termine di questa analisi espositiva circa i meccanismi verticali.

Meccanismi in riferimento ai quali, “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”³²⁶, l'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno contribuito ad attribuire un peso rilevante nel raccordo politico-istituzionale, in quanto il

³²⁴ Sulla definizione di “asimmetria” e circa le tipologie di relazioni intergovernative, si rimanda alla lettura di: S. Piperno, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018 (rivista telematica, disponibile online: <https://www.piemonteautonomie.it/prospettive-del-regionalismo-asimmetrico-in-italia-profilo-economici-e-di-finanza-pubblica/>)

³²⁵ Così indicate poiché trovano formalizzazione attraverso la volontà del legislatore delegato di dare fondamento normativo a questi organismi: si tratta di una scelta che, idealmente, si contrappone al modello delle relazioni intergovernative informali più tipiche dei Paesi anglosassoni e della Germania. Eppure, come vedremo meglio nel paragrafo dedicato ai profili critici, questa formalizzazione spesso non corrisponde ad una totale assenza di prassi ovvero ad una totale trasparenza di iter decisionali, momenti di dibattito ed esiti.

³²⁶ Corte Cost. 25 novembre 2016, n. 251.

cd. “Sistema delle Conferenze”³²⁷, che fra i vari meccanismi *de quibus* è sicuramente il più importante³²⁸, prevalentemente garantisce rapporti e raccordi fra i diversi enti statali per l’individuazione di quelle politiche governative destinate a riverberarsi sulle competenze e sulle prerogative di carattere regionale, nel segno della leale collaborazione.

Con l’espressione “Sistema delle Conferenze” ci si riferisce a tre organismi intergovernativi a composizione mista: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata, che si configura come una sintesi delle altre due.

Ormai da tempo riconosciuti e disciplinati dalla legislazione ordinaria³²⁹ nonché consacrati dalla giurisprudenza costituzionale come «il perno del confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in seno al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»³³⁰.

Si tratta, com’è noto, di organismi di raccordo che non hanno un esplicito fondamento in Costituzione (la Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con D.P.C.M. 12 ottobre 1983; la Conferenza Stato-Città è stata istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996 ed entrambe sono disciplinate nelle rispettive attribuzioni nonché nella loro operatività in

³²⁷ Per un approfondimento: G. Masciocchi, *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 259 ss.; G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 8 ss.

³²⁸ La definizione è di F. Pizzetti, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 473 ss.

³²⁹ La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983, con funzioni essenzialmente consultive ed informative, di seguito disciplinate dal legislatore con l’art. 12 della l. n. 400/1988; la Conferenza Stato-città è stata invece istituita con D.P.C.M. del 2 luglio 1996 come sede di coordinamento tra lo Stato e gli enti locali, con compiti di studio, informazione e confronto sulle questioni di diretto interesse degli enti locali, per garantire l’attuazione del principio di sussidiarietà. In quella sede era già stato prefigurato il raccordo con la Conferenza Stato-Regioni, poi concretizzato nel d.lgs. 281/1997 mediante la previsione della Conferenza Unificata (art. 8).

³³⁰ Corte Cost., sent. 31/2006; tra le numerose pronunce in tal senso Corte cost., sentt. 6/2004; 201 e 401/2007; 114/2009; 251/2016.

sede unificata dal D.Lgs. n. 281/1997), ma la cui azione è risultata funzionale alla realizzazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.³³¹

Detto sistema è così importante perché, in aggiunta a quanto già illustrato in merito alla flessibilità del principio di leale collaborazione, uno dei principali ostacoli alla sua corretta applicazione è indubbiamente costituito dall'assenza di una sede istituzionale in cui valutare l'interesse delle Regioni e bilanciarlo con gli altri "in gioco"³³².

Esse, orbene, hanno finito per colmare quella lacuna di sedi costituzionali, sia di coordinamento legislativo che di coordinamento amministrativo³³³, unanimemente considerata il principale nodo problematico del nostro modello di Repubblica delle autonomie³³⁴.

Ed infatti, decisamente non trascurabile è la mancanza di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali a livello legislativo, che consenta alle medesime di prendere parte ai procedimenti di formazione delle leggi che le interessano.

³³¹ M. Cavino, L. Conte, L. Imarisio, S. Sicardi, G. Sobrino, C. Tripodina, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 178.

³³² Cfr. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 975 ss.

³³³ Sulla prassi delle Conferenze e sul ruolo da esse assunto, sono tanti gli spunti che possono essere richiamati: A. Azzena, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, 1999, p. 415 ss.; F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 339 ss.; I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 197 ss.; R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituz. federalismo*, n. 1/2006, p. 13 ss.; R. Bin, *La cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in A. Barbera, T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, p. 441 ss.; B. Caravita, *Le sedi della concertazione*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, p. 10 ss.; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituz. federalismo*, n. 1-2/2010, p. 93 ss.; R. Caridà, *Il sistema delle Conferenze*, in C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 409 ss.; F. Cortese, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 119 ss.; F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituz. Federalismo*, 2020, p. 69 ss.

³³⁴ C. Buzzacchi, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 226 ss.

Da questo punto di vista, dottrina e giurisprudenza³³⁵ hanno auspicato l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, il quale prevede non solo che alla Commissione parlamentare per le questioni regionali partecipino anche rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, ma che ne siano altresì ampliati gli ambiti di intervento tramite l'introduzione di un parere obbligatorio sui disegni di legge nelle materie concorrenti e in materia finanziaria.

Inoltre, sempre ai fini di una concreta realizzazione dell'assetto costituzionale multilivello e di un'intensificazione delle attività di carattere concertativo, si è pure sostenuta la necessità di un intervento di revisione della Costituzione, diretto al superamento del bicameralismo perfetto ed alla trasformazione del Senato in una "Camera alta" delle autonomie³³⁶, necessaria «per salvaguardare la stessa riforma del Titolo V»³³⁷.

Ebbene, è proprio tutto questo contesto ad aver alimentato, inevitabilmente, il rafforzamento delle forme di raccordo intergovernativo, il cui ruolo svolto sicuramente non è semplice, ed inoltre – anzi – reso ancora più complesso dal quadro normativo di riferimento, forse non troppo idoneo a garantirlo.

³³⁵ Cfr. N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, n. 49/2007, p. 357 ss.; M.G. Rodomonte, *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2018.

³³⁶ In senso favorevole rispetto all'istituzione di una Camera rappresentativa delle Regioni, si registra la posizione dei seguenti Autori: A. D'Atena, *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2008, p. 243 ss.; G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019. Invece, in senso contrario, si pongono: R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.*, n. 6/2006, p. 903 ss.

³³⁷ L. Scaffardi, *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 143-144, 2004, p. 95.

Grazie alle Conferenze – sedi qualificate per l'integrazione del parametro della leale collaborazione³³⁸ - le autonomie “guadagnano” un ruolo nella determinazione del contenuto di alcuni atti legislativi statali destinati a sviluppare i propri effetti su materie di loro competenza.

Un ruolo che diviene, in ogni caso, sempre più importante considerato che nel tempo è divenuta sempre più incisiva la partecipazione delle Conferenze ai più importanti procedimenti decisionali statali di interesse regionale, come dimostrato dalla circostanza tale per cui è estremamente rilevante la quantità di decisioni, segnatamente di matrice politica, assunte annualmente da questi organismi³³⁹.

Decisioni prese all'esito dell'analisi di lunghi ordini del giorno che si esauriscono rapidamente, con discussioni sintetiche e particolarmente formali, quali momenti di arrivo di un intenso lavoro preparatorio svolto complementariamente dalle amministrazioni statali e da quelle regionali e locali.

Insomma, seppure nato in assenza di previsioni legislative e poi sviluppatosi seguendo una disciplina – come vedremo - essenziale, quello delle conferenze è un sistema che nel tempo è divenuto protagonista, forse anche grazie alla flessibilità di composizione e procedure.

Flessibilità da cui derivano, contemporaneamente, una forza ed una debolezza³⁴⁰.

Il punto di forza sono i tempi di lavoro ma anche le occasioni di incontro e scambio fornite dalla collaborazione tra Governo ed enti territoriali nel corso dell'attività

³³⁸ Cfr. Corte Cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

³³⁹ Cfr. C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, p. 95. Interessante anche la lettura di I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, laddove a p. 877, l'Autrice afferma quanto segue: “Il cospicuo numero di atti attributivi di funzioni, si è infatti trasformato, ad un certo punto, in un dato qualitativo, creando un'entità sempre più presente nei processi decisionali”.

³⁴⁰ Al riguardo ci si è basati sulla lucida esposizione di: B.G. Mattarella, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2017, p. 179 ss.

istruttoria, in quanto le consultazioni con i rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali pongono lo Stato dinanzi ad un punto di vista che altrimenti sarebbe incompreso, generando tutta una serie di errori.

Dalla flessibilità, però, deriva anche una debolezza, insita nella scarsa trasparenza dell'intero iter³⁴¹, perché il lavoro istruttorio sotteso ad una decisione spesso è destinato a rimanere nell'ombra, posto che le conferenze non devono addurre una motivazione. In aggiunta a questo, la già citata composizione variabile *in primis*, e poi la prassi operativa delle sedute unitamente alla limitata rappresentanza degli enti locali, all'assenza di votazioni, alle deliberazioni in buona sostanza adottate *per consensus*, alla genericità dei verbali, indeboliscono le decisioni e i pareri delle conferenze; ed a tal riguardo, infatti, si evidenzia come non sia raro che una Regione non si opponga a un certo atto statale in sede di conferenza per poi impugnarlo, però, davanti alla Consulta.

Complessivamente, il sistema delle conferenze intergovernative, come delineato e che sarà ulteriormente approfondito, è un utile strumento di raccordo, che serve più ad agevolare il corretto esercizio dei propri poteri da parte di Stato ed autonomie che a prendere decisioni comuni.

Nel nostro ordinamento non siamo ancora arrivati, dunque, all'esercizio congiunto di competenze condivise, né ad un pieno coinvolgimento di tali organi nel processo legislativo, come dimostrato dalla sentenza n. 251 del 2016 – sulla quale ritorneremo *amplius* più avanti – fino alla quale la Corte costituzionale ne aveva valorizzato il ruolo, in applicazione del principio di leale collaborazione, al solo fine dell'attuazione delle leggi e non anche della loro elaborazione.

³⁴¹ Del resto, proprio quello della trasparenza sarà uno dei temi dell'ultimo paragrafo di questo capitolo dedicato ai profili critici della materia analizzata.

3.3 I meccanismi verticali...

3.3.1 La Conferenza Stato-Regioni

Come anticipato nel paragrafo che precede, la prima Conferenza istituita è stata la Conferenza Stato-Regioni, la quale ha visto la luce nel 1983 in via amministrativa, ed è stato solo qualche anno dopo, attraverso l'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che alla medesima è stato altresì attribuito fondamento legislativo, con la conferma del proprio incardinamento in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo scopo era quello di definire una sede di confronto, per l'appunto, tra lo Stato e le Regioni, permettendo a queste ultime di prendere parte all'elaborazione della politica generale dello Stato.

Inizialmente essa poteva vantare funzioni prevalentemente informative e consultive³⁴², poi progressivamente ma costantemente ampliate nel corso del tempo, sia a causa della proliferazione di leggi di settore che hanno identificato in tale organismo la sede privilegiata per il raccordo interistituzionale³⁴³, che grazie alle pronunce della Corte Costituzionale ove è stata riconosciuta la centralità del principio di leale collaborazione quale rimedio alla concorrenza di competenze tra Stato e Regioni³⁴⁴.

³⁴² Art. 3, D.P.C.M. 12 ottobre 1983: "La Conferenza può essere consultata: a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; b) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nelle premesse del presente decreto per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza; e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale".

³⁴³ Cfr. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, n. 2/2000, p. 861.

³⁴⁴ Cfr. Corte Cost. sent. 31 marzo 1994, n. 116, in cui la Corte afferma che "la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e

A seguire, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 9 della legge 15 marzo 1997, n. 9 (cd. Bassanini)³⁴⁵, è stato adottato il D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha razionalizzato ed esteso i compiti, attribuendole la facoltà di promuovere e sancire intese ed accordi, oltre a fornire un fondamento legislativo alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, già istituita in via amministrativa con D.P.C.M. del 2 luglio 1996, disponendone l'unificazione con la Conferenza Stato-Regioni "per le materie e i compiti di interesse comune", dando vita alla cd. Conferenza Unificata.

È nel quadro appena delineato che si rinviene la disciplina della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito Conferenza), cui si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti³⁴⁶.

Le disposizioni basilari che ne disciplinano la composizione ed il funzionamento delle sono infatti le stesse da anni e non sono state modificate neanche a seguito della riforma del Titolo V, nonostante l'assetto dei poteri pubblici sia decisamente mutato³⁴⁷.

Ed infatti, la dottrina concordemente sostiene che è necessario adeguare le disposizioni relative alla composizione ed al funzionamento della Conferenza alla riforma del Titolo V, avendo quest'ultima – com'è noto – pesantemente cambiato il volto dell'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali. Inevitabilmente ciò ha inciso sul sistema dei rapporti esistenti tra il centro e le periferie, essendo stata sancita la pari dignità istituzionale dei soggetti che compongono la Repubblica.

province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre" e conclude osservando che "in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)".

³⁴⁵ Vedi par. 3.1.

³⁴⁶ Si pensi alla l. 234/2012, che ha attribuito un ruolo di rilievo alla Conferenza nel dialogo con l'Unione Europea.

³⁴⁷ Al riguardo: E. Carloni, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2008, p. 75 ss.

In ogni caso, l'evoluzione normativa e di ruolo sopra richiamata, è oggi sintetizzata nell'art. 2 del succitato D.Lgs. n. 281/1997, intitolato "compiti". L'elencazione ivi contenuta è tuttavia aperta, come si evince in particolare dalla lett. g) del c. 1, e sulla base di questo fondamento normativo il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni in «tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale» (art. 2, c. 1) è divenuto oramai così frequente che atti legislativi, che omettono di prevedere il previo parere o la previa intesa della Conferenza su questioni di interesse regionale, rischiano la dichiarazione di incostituzionalità per violazione del principio di leale collaborazione³⁴⁸.

Come si diceva, l'art. 2, c. 1, elenca le principali attribuzioni della Conferenza. Tra quelle di maggior rilievo sono da menzionare, oltre alla promozione e conclusione di intese e accordi (lett. a, b)), compiti di promozione del coordinamento della programmazione statale e regionale (lett. c)); di determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate dalla legge (lett. f)); di nomina (lett. i)).

Ulteriori e più settoriali competenze sono poi previste dai cc. 8 e 9. L'attività consultiva obbligatoria è sancita invece nell'art. 2, c. 3, che prevede il parere obbligatorio sugli schemi di disegni di legge e di decreti legislativi o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale (tranne che non ricorrano i motivi di urgenza di cui al c. 5) e nell'art. 5, c. 1, che prevede il parere obbligatorio per lo schema dell'annuale legge «comunitaria». La Conferenza deve pronunciarsi entro venti giorni. Per ragioni di urgenza, il Governo può consultare successivamente (rispetto alla presentazione in Parlamento dei d.-l. o degli schemi di d.lgs.) la Conferenza, ma deve tener conto dei pareri

³⁴⁸ *Ex plurimis*: Corte Cost. nn. 88/2003; 162/2005; 242/2005. Sul modo in cui intendere la partecipazione della Conferenza anche ai processi decisionali di interesse interregionale e infraregionale cfr. Corte Cost. n. 408/1998.

adottati successivamente in sede di esame parlamentare dei d.l. o di esame definitivo di d.lgs. sottoposti al parere delle commissioni parlamentari. Se, infine, il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza può chiedere che il Governo lo valuti ai fini di una eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi (art. 2, cc. 5 e 6).

Con riferimento ai pareri sui regolamenti del Governo, la disposizione in esame non risulta più in linea con il nuovo dettato costituzionale che, come è noto, consegna alle Regioni la potestà regolamentare in tutte le materie che non rientrino nella potestà legislativa esclusiva statale.

Di fatto la prassi mostra che in sede di Conferenza sono adottati accordi che finiscono per assumere contenuto normativo di tipo regolamentare. La dottrina ha attentamente segnalato che, se una tale prassi si giustifica come soluzione transitoria ai nuovi problemi posti dalla riforma costituzionale, essa solleva notevoli problemi di ordine pratico e teorico³⁴⁹.

Un contributo notevole all'accentuazione del ruolo della Conferenza deriva, poi, anche dall'art. 2, c. 4, contenente una sorta di clausola residuale in base alla quale la Conferenza può esprimere il proprio parere su «ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame».

L'art. 2 d.lgs. n. 281/1997, dopo aver indicato al primo comma i compiti della Conferenza, stabilisce nel comma successivo un'importante regola deliberativa: per l'adozione di determinati atti (di cui al c. 2, lett. f), g) e i) e al c. 8) l'assenso delle Regioni e delle Province autonome è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti componenti la Conferenza.

³⁴⁹ P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1174.

La Corte costituzionale, nella sent. n. 206/2001, ha precisato che tale regola si spiega in quanto si tratta «di ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante».

Da questa disposizione è possibile trarre due considerazioni.

La prima è che, nelle questioni su cui sono chiamati a pronunciarsi Stato e Regioni diverse da quelle appena richiamate, l'assenso della componente regionale può formarsi anche a maggioranza semplice, a condizione che «tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza»³⁵⁰.

La posizione della Corte, criticata perché essa non avrebbe dovuto applicare una regola stabilita per il solo quorum funzionale alla soluzione della definizione del quorum strutturale, appare tuttavia condivisibile e rispondente alla necessità di massima flessibilità e snellezza regolativa proprie degli organismi cooperativi.

Con riferimento al Governo, le disposizioni esaminate non specificano se sia sufficiente l'assenso del Presidente del Consiglio e degli eventuali Ministri invitati ovvero se sia necessario un atto del Consiglio dei Ministri; stando all'interpretazione letterale dell'articolo, pare condivisibile l'ipotesi interpretativa che ritiene accolta la prima opzione (ed infatti, nei cc. 3 e 4, si fa espressamente riferimento, quasi a sottolineare la differenza con l'espressione più generica contenuta nel comma precedente, al Consiglio dei Ministri)³⁵¹.

³⁵⁰ Così C. Cost., sent. n. 206/2001.

³⁵¹ Vedasi F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 671.

La seconda considerazione è relativa alle diverse ipotesi in cui la Conferenza non opera nella dimensione verticale, vale a dire come organismo di concertazione tra Governo e Regioni, bensì nella sua dimensione orizzontale, vale a dire come organismo che esprime la volontà delle sole Regioni: in questi casi la legislazione statale, rispondendo a ovvi criteri di elasticità e informalità, si astiene (opportunamente) dall'indicare le modalità di deliberazione³⁵².

Andiamo quindi a vedere come è composta e come funziona esattamente, evidenziando che per questa come per le altre due Conferenze “istituzionalizzate”³⁵³ in realtà non solo è stato mantenuto l'assetto originario stabilito per grandi linee dalla legge ma, per quanto riguarda le più rilevanti determinazioni organizzative e funzionali, la disciplina è spesso rimessa alla prassi, in quanto contraddistinta da una certa informalità.

Nel caso di specie, ci troviamo innanzi un organo collegiale di cui fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo delega al Ministro per gli affari regionali, che la presiede, i Presidenti delle Giunte regionali e quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Insomma, un organo dalla natura prettamente esecutiva che, a dispetto della denominazione, raccorda più che altro le Giunte regionali con il Governo centrale ed è all'attività di quest'ultimo subordinato, come dimostrato dal fatto che la Conferenza è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri mentre le date di convocazione delle sedute e la determinazione degli ordini del giorno rimangono nella piena disponibilità di chi la presiede³⁵⁴.

³⁵² Sul punto si rinvia a: F. Pizzetti, *La Conferenza Stato-città-autonomie locali*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1997, p. 13.

³⁵³ Per evidenziare la differenza con la Conferenza delle Regioni, sulla quale ci si concentrerà in seguito.

³⁵⁴ Ed infatti non mancano voci critiche circa questo aspetto, come la posizione espressa, ad esempio, da G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*,

Sulla natura dell'attività della Conferenza – se sia essa cioè di natura politica ovvero amministrativa –incide molto la tipologia di questioni sulle quali è chiamata a pronunciarsi. Senza dubbio si può affermare che si tratta di una natura “incerta”, anche alla luce delle pronunce giurisprudenziali sul punto: al riguardo, infatti, la Corte costituzionale ha in un primo momento indentificato la Conferenza come organo che non risponde né all'Esecutivo né alle Regioni, bensì operante all'interno della comunità nazionale³⁵⁵; successivamente, però, ha qualificato la Conferenza in termini più “centralistici”, cioè sottolineandone la disciplina statale nonché il posizionamento della medesima all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, così giungendo a configurarla essenzialmente come un organo dell'amministrazione statale³⁵⁶.

Ai sensi dell'art. 12, c. 2 della l. n. 400/1988, la Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri almeno ogni sei mesi e in ogni altra circostanza dal Presidente ritenuta opportuna, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Al solo Presidente del Consiglio spetta il potere di formazione dell'ordine del giorno.

Almeno ogni quattro mesi³⁵⁷, oppure ancora su richiesta delle Regioni o Province autonome, è convocata dal Presidente una sessione speciale della Conferenza dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche eurounitarie di interesse regionale, allo scopo di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti

Il Mulino, Bologna, 2006, p. 28, dove l'Autore, evidenzia, tra l'altro, come manchi «un luogo neutrale e terzo del confronto tra Stato e Regioni».

³⁵⁵ Corte Cost., 31 marzo 1994, n. 116.

³⁵⁶ Sul fronte giurisprudenziale: Corte Cost., 4 dicembre 2002, n. 507. Sul fronte dottrinale, invece, circa la configurazione della Conferenza come organo statale: R. Bifulco, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1235.

³⁵⁷ Si tratta di un termine stabilito dall'art. 22, c. 1, della l. n. 234/2012 che ha sostituito la precedente scansione temporale di carattere semestrale precedentemente sancita dalla l. n. 86/1989.

dell'Unione Europea con le esigenze rappresentate dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime (si tratta della cd. sessione europea)³⁵⁸.

Peraltro, pure l'organizzazione interna della Conferenza è improntata su una matrice centralistica: le funzioni di segreteria della Conferenza sono, difatti, assicurate dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nell'esercizio di tali attività, opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, ai sensi dell'art. 10, c. 2, del D.Lgs. n. 281/1997.

Si tratta quindi di una struttura burocratica "atipica", posto che per la Segreteria *de qua* non è stabilita una determinata composizione, bensì solo che sia incluso all'interno della medesima, fino alla metà dei posti in organico, personale dipendente delle Regioni e delle Province autonome (che restano responsabili del relativo trattamento economico). Dato che, sottolinea, ancora una volta, la preminenza delle scelte di conio governativo sulla componente regionale, se si considera l'importanza di questo apparato amministrativo nella fase istruttoria delle questioni da sottoporre al vaglio del collegio³⁵⁹.

³⁵⁸ Specificatamente, ai sensi del comma 2 dell'art. 22 di cui alla nota che precede, la Conferenza è convocata in sessione europea allorché è chiamata ad esprimere pareri sulle questioni di seguito elencate: sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione Europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province autonome; sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi eurounitari; sugli schemi di disegno di legge recanti «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Legge europea» e «Delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea» (in aggiunta al dato normativo, si rinvia a: <https://www.statoregioni.it/it/presentazione/attivita/conferenza-stato-regioni-in-sessione-europea/>)

³⁵⁹ Un'asimmetria peraltro confermata a livello normativo dall'art. 2, c. 3, del D.P.C.M. 7 giugno 2016, il quale non solo ribadisce la stretta dipendenza della Segreteria alle scelte del Presidente del Consiglio, ma sancisce altresì che essa provveda, tra l'altro:

- «agli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni della Conferenza, ivi compresa l'informazione relativa alle determinazioni assunte»;
- «all'attività istruttoria connessa all'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Conferenza o da questa svolti, assicurando il necessario raccordo e coordinamento dei competenti uffici dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome»; «alle attività strumentali al raccordo, alla reciproca informazione e alla collaborazione tra le amministrazioni dello Stato, le Regioni e le Province autonome».

Organizzazione e funzionamento della segreteria sono disciplinati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per prassi (che abbiamo detto essere importante nella cornice regolamentare di riferimento a fronte delle scarse previsioni legislative del caso) le sedute della Conferenza si svolgono a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Esse non sono pubbliche e vi partecipano, oltre ai soggetti invitati dal Presidente dell'organo³⁶⁰, i componenti del collegio³⁶¹ che, sempre per consuetudine, possono farsi assistere da massimo due accompagnatori per Regione e Provincia autonoma.

All'incontro le Regioni, che hanno già previamente discusso la questione del caso posta da un atto proposto dal Governo, si presentano con una posizione unitaria, rappresentativa di quella comunanza di intenti che permea le determinazioni regionali e la loro valenza politica, vale a dire la valenza di un sistema regionale che è capace di influenzare il successivo iter del provvedimento in quanto in modo compatto si oppone ovvero avalla le scelte del Governo³⁶².

Da ciò si comprende bene la portata del parere consultivo espresso in Conferenza³⁶³, nonché il peso politico di un eventuale rigetto, indubbiamente tale da influenzare il successivo iter del provvedimento del caso. Motivo per cui il Governo, in

³⁶⁰ Di solito sono Ministri competenti al ramo di cui ai provvedimenti iscritti all'ordine del giorno.

³⁶¹ I componenti del collegio possono delegare i Vicepresidenti e gli assessori regionali; mentre i Ministri chiamati a partecipare possono farsi rappresentare da un Sottosegretario.

³⁶² Di quanto sia "vincolante" la posizione assunta in modo compatto delle Regioni si rende portavoce R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituz. federalismo*, n. 1/2006, il quale, a p. 15, sottolinea come un parere negativo della Conferenza «può indebolire il Governo nel successivo iter parlamentare di un disegno di legge; ma lo rafforza e di molto nell'ipotesi in cui invece il Governo esca dalla Conferenza con un parere positivo».

³⁶³ In merito si legga nuovamente G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006 p. 44, dove l'Autore sostiene fondamentalmente che il parere favorevole espresso in Conferenza corrisponda ad «una proposta blindata dall'intervenuto accordo Governo-Regioni, tendenzialmente impermeabile».

virtù del principio di leale collaborazione, cercare sempre di addivenire a soluzioni concordate con le Regioni, anche qualora si tratti di provvedimenti ed atti legislativi rispetto ai quali tale collaborazione non incide giuridicamente. Ed è per questo che, come abbiamo già detto, le Regioni prendono la maggior parte delle decisioni all'unanimità, impegnandosi ad individuare una posizione unitaria che sia riassuntiva dei diversi punti di vista e spesso indipendentemente dall'appartenenza politica delle varie Giunte regionali, in un'ottica di espressione delle esigenze legate alla rappresentanza degli interessi dei territori in contrapposizione a quelli dello Stato³⁶⁴, per l'appunto basata su logiche non di carattere partitico bensì di rivendicazione³⁶⁵.

Orbene, un peso politico importante, se si valuta che gli strumenti di raccordo *de quibus* non operano in riferimento al procedimento legislativo – la Corte Costituzionale ha evidenziato infatti che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»³⁶⁶ - bensì in sede di esercizio delle funzioni amministrative.

Eppure l'attività delle Conferenze è tale da incidere sui comportamenti del legislatore, pur non essendo riconosciuta in questo senso di tutela giurisdizionale. Ed è per queste ragioni che sempre la Consulta, in controtendenza con quel filone giurisprudenziale riassunto nell'affermazione sopra riportata che comunque continua a fare propria, con una pronuncia “spartiacque”, vale a dire la sentenza del 25 novembre 2016, n. 251, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme contenute nella legge delega n. 124/2015 (cd. “Legge Madia”), ritenendo incongruo lo strumento di

³⁶⁴ Cfr. R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, n. 1/2006, p. 14.

³⁶⁵ Sul discorso della rivendicazione delle esigenze dei territori è interessante la posizione espressa da: I. Ruggiu, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le regioni*, n. 2-3/2011, p. 15.

³⁶⁶ Così, Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, nonché Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159 e 23 novembre 2007, n. 401.

collaborazione individuato dal legislatore delegante ed imponendo al procedimento legislativo di delega³⁶⁷ l'obbligo concertativo, cioè l'intesa al posto del previsto parere.

Una sentenza che ho definito “spartiacque” in quanto, pur nell'interpretazione restrittiva data dalle successive sentenze della Corte³⁶⁸, è indubbiamente determinante perché grazie ad essa in quanto a seguito di essa il mancato rispetto del principio di leale collaborazione può essere rilevato non solo come vizio in procedendo nell'iter di formazione del decreto legislativo bensì anche al fine di censurare direttamente la legge di delegazione³⁶⁹, nel caso in cui il legislatore «si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse».

Tutto quanto detto dimostra, dunque, come a livello consuetudinario in Conferenza si svolgano attività tali da incidere anche sulla funzione legislativa, nonostante la Corte costituzionale abbia più volte affermato che gli strumenti di raccordo non possano inserirsi come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento

³⁶⁷ In detta pronuncia la Corte, pur ribadendo la propria consolidata giurisprudenza in base alla quale «il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ha puntualizzato che nei qualora «il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa». Essa rappresenta, difatti, il «cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.», che dunque sono «attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze». La Corte sottolinea, inoltre, come il legislatore della “riforma Madia” sia intervenuto disciplinando «in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», considerando pertanto impossibile individuare la prevalenza di una materia specifica ed essendo quindi necessario applicare il principio di leale collaborazione. In merito, fra i tanti contributi della dottrina, si segnalano: R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017; G. Marchetti, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale alla luce della sentenza n. 251 del 2016*, in *Rivista Aic*, n. 2/2017.

³⁶⁸ Così nella sentenza 10 novembre 2017, n. 237, la Corte ha escluso che «nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi al procedimento legislativo». Nello stesso senso, Corte cost., 2 marzo 2018, n. 44 e 16 dicembre 2016, n. 280.

³⁶⁹ Spunti in: A. Poggi, G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza 251/2016*, in *federalismi.it*, n. 25/2016, p. 3.

legislativo ovvero rappresentare un parametro attraverso il quale valutare la legittimità costituzionale delle disposizioni eventualmente impugnate³⁷⁰.

Sono quindi i comportamenti effettivamente tenuti dalle parti ad ergersi a regola implicita del sistema in analisi, precipitato del principio di leale collaborazione sintetizzabile nel brocardo *pacta sunt servanda*³⁷¹.

È evidente, però, come il principio di leale collaborazione venga “compresso” dal ruolo preponderante svolto dal Governo, soprattutto nel caso in cui quest’ultimo non sia disposto a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie regionali.

In tal caso, difatti, il ruolo della Conferenza in esame risulterà fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo³⁷², soprattutto se si tiene conto del dato secondo cui, per il mancato o limitato recepimento di quanto manifestato dalle Regioni e rappresentato al Governo in Conferenza, non è stabilita dalle leggi di riferimento sanzione alcuna per il Governo inadempiente oltre al ricorso alla Corte costituzionale³⁷³. Anche se, accanto al ricorso, si registra anche un’altra via di tutela delle prerogative delle autonomie, una via consuetudinaria e non convenzionale ai sensi della quale le Regioni attivano veri e propri meccanismi di sanzione politica ed azioni ostruzionistiche che possono condurre, di fatto, al blocco dell’attività della Conferenza³⁷⁴.

In conclusione possiamo notare come non vi sia un’idea concorde in dottrina circa l’idoneità del ruolo svolto da questa Conferenza e la struttura intorno ad essa costruita:

³⁷⁰ Vedi Corte Cost., 437/2001, cit.

³⁷¹ In questi termini: G. Carpani, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*, 2011, p. 10.

³⁷² Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento*, op. cit., p. 52.

³⁷³ In questi termini: M. Castiello, G. Mazzola, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 7-8.

³⁷⁴ Sull’astensione dalla partecipazione delle Regioni alla Conferenza vedasi R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, n. 1/2006, p. 28. Più in generale, sulle sanzioni politiche attivate dalla Conferenza, vedasi I. Ruggiu, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le regioni*, n. 2-3/2011, p. 12 ss.

se, infatti, abbiamo da una parte chi conviene che essa riesca ad espletare una reale funzione di raccordo inter-istituzionale tra i soggetti che compongono la Repubblica, grazie al suo accresciuto peso politico che ha consentito alle Regioni di intervenire nella determinazione delle scelte strategiche delle politiche governative³⁷⁵, dall'altra vi sono giuristi i quali – invece – mettono in evidenza dei difetti strutturali di questo impianto che, unitamente alla sua informalità di funzionamento, rischiano di ridurre la Conferenza a «parerificio»³⁷⁶ o momento di «pseudocollaborazione»³⁷⁷.

L'attuazione del principio di leale collaborazione che si realizza all'interno della Conferenza richiede, pertanto, l'assunzione da parte delle Regioni di un ruolo paritario rispetto al Governo ogniqualvolta quest'ultimo si appresti a definire politiche pubbliche che lambiscano o incidano le competenze regionali riconosciute dall'art. 117 della Costituzione³⁷⁸.

3.3.2 La Conferenza Stato-città e autonomie locali

La Conferenza Stato-Città e autonomie locali viene istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996. Anche per ovviare ad alcuni rilievi dell'Ufficio controllo atti della Presidenza del Consiglio presso la Corte dei conti⁵⁴, si è giunti al riconoscimento legislativo prima con l'art. 9 l. n. 59/1997 e poi con il d.lgs. n. 281/1997.

³⁷⁵ In questo senso, *ex plurimis*: I. Ruggiu, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni*, *op. cit.*, p. 5 ss.

³⁷⁶ Così P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1169 ss.

³⁷⁷ Così, F.S. Marini, *La pseudocollaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto diritti ed autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 360.

³⁷⁸ In questo senso, R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.*, n. 6/2006, p. 17.

È bene notare che quest'ultimo provvedimento si limita a riprendere pedissequamente la previsione contenuta nel D.P.C.M. istitutivo, poiché l'art. 9 l. n. 59/1997 non prevede una delega per disciplinare questo organismo³⁷⁹.

L'art. 3 del d.P.C.M., ripreso dall'art. 10, c. 4, d.lgs. n. 281/1997, colloca la segreteria tecnica della Conferenza presso la Presidenza del Consiglio. Similmente a quanto illustrato relativamente alla Conferenza Stato-Regioni, si può osservare come – anche in questo caso - ciò ponga la componente non statale in una posizione di “debolezza istituzionale”³⁸⁰.

Per quanto concerne la composizione ai sensi dell'art. 8, c. 1, d.lgs. n. 281/1997, sono ventotto i membri della Conferenza: cinque di parte governativa (Presidente del Consiglio, che ha delegato il Ministro per gli affari regionali, nonché i Ministri dell'interno, dell'economia, delle infrastrutture e della salute) e ventitré di parte delle autonomie locali, così ripartiti: il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI, il Presidente dell'UNCEM, quattordici sindaci designati dall'ANCI, sei Presidenti di Provincia designati dall'UPI.

Non è dunque più prevista la possibilità di invitare i Presidenti delle Regioni alle riunioni³⁸¹.

Sulle modalità di nomina dei rappresentanti dei Comuni e delle Province sono state espresse critiche diffuse e penetranti da parte della dottrina in quanto si sarebbe

³⁷⁹ Lo ricorda F. Pizzetti, *La Conferenza Stato-città-autonomie locali*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1997, p. 14, nt. 13.

³⁸⁰ Così A. Azzena, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, 1999, p. 438.

³⁸¹ Sul punto, criticamente, si rimanda a G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata*, in *Ist. Fed.*, n. 1/1998, p. 2.

affidata la rappresentanza a enti associativi, espressione soprattutto delle grandi città, anziché a meccanismi di designazione dal basso³⁸².

Il D.Lgs. n. 281/1998 prevede convocazioni obbligatorie (almeno ogni tre mesi) e facoltative (in tutti i casi in cui il Presidente lo ritenga necessario ovvero ogniqualvolta ne faccia richiesta il Presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCCEM). Il potere di convocazione spetta al Presidente del Consiglio.

L'art. 18 l. n. 11/2005 ha invece introdotto un'ulteriore peculiarità aggiuntiva, vale a dire la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Città, convocata almeno una volta l'anno dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per le politiche comunitarie o anche su richiesta delle associazioni rappresentative degli enti locali ovvero degli enti locali interessati, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali.

Dei risultati di queste riunioni il Governo informa poi le Camere e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza Stato-Città esprime parere, in particolare, sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Peraltro, è stata prevista dalla medesima legge, all'art. 6, una precisa modalità di partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi europei: infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche comunitarie trasmette alla Conferenza Stato-Città e, tramite questa, alle associazioni rappresentative degli enti locali, i progetti e gli atti comunitari riguardanti questioni di

³⁸² In merito si rinvia a R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 256 e bibliografia ivi citata.

particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali; successivamente, le associazioni rappresentative degli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato-Città, possono trasmettere delle osservazioni circa questi documenti al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche comunitarie e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

Si evidenzia, però, che qualora le osservazioni degli enti locali non siano inoltrate al Governo entro la data stabilita (la quale viene solitamente indicata all'atto di trasmissione dei progetti o degli atti oppure si considera essere fissata nel giorno precedente quello della discussione in sede europea), questo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti.

Il D.Lgs. n. 281/1997 nulla dice – infine - a proposito della regola di deliberazione, in ragione della circostanza, sopra illustrata, che il legislatore delegato, non avendo ricevuto espressa delega, non ha ritenuto di poter modificare né le funzioni né le modalità di funzionamento rispetto a quanto previsto nel D.P.C.M. del 1996.

Quanto alle funzioni ascrivibili alla Conferenza, esse sono determinate dalla cornice edittale di riferimento. Essa, specificatamente, detiene compiti³⁸³ di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, nonché di studio, informazione e confronto di quelle problematiche – collegate agli indirizzi di politica generale – tali da incidere sulle funzioni proprie o delegate di Province, Comuni e Comunità montane.

Si segnala, poi, che - in base alla Legge n. 131/2003 - il Governo può sollevare questione di legittimità costituzionale «anche su proposta della Conferenza Stato-

³⁸³ Le attribuzioni sono individuate nell'art. 1 D.P.C.M. 2 luglio 1996. Come si è già osservato, l'art. 9, cc. 5-7, D.Lgs. n. 281/1997, si limita a richiamarle puntualmente.

autonomie locali». In tale ipotesi la Conferenza delibera con il voto favorevole sia degli enti locali che del Governo³⁸⁴.

3.3.3 La Conferenza unificata

Come si è accennato, la Conferenza unificata trova il suo fondamento diretto in fonti normative, vale a dire l'art. 9 l. 59 e gli artt. 1 e 8 ss. D.Lgs. 281.

Essa deriva dalla «unificazione», per l'appunto, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali con la Conferenza Stato-Regioni «per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane». Ma non si tratta di una mera sintesi delle altre due sedi, come dimostrato dal fatto che alcuni provvedimenti normativi successivi ne hanno integrato ed ampliato le competenze rendendola estremamente «vitale» nell'ambito del Sistema delle Conferenze come delineato³⁸⁵.

Ci si potrebbe chiedere il perché di questa «riunione», interrogativo al quale la dottrina ha risposto evidenziando come questa possibilità per gli altri due organismi di riunirsi in un terzo rifletta il rapporto di tipo triangolare esistente fra gli enti dello Stato (vale a dire Stato-Regioni e Stato-enti locali), rapporto altresì definito del «cappello a tre punte»³⁸⁶.

Al riguardo, la Corte Costituzionale, nella sent. n. 398/1998, ha fornito una giustificazione a questa scelta del legislatore, affermando che «l'unificazione delle

³⁸⁴ A. Sterpa, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 329.

³⁸⁵ Si esprime in questi termini La Falce M.G., *La Conferenza Stato-Regioni. Organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/1998, p. 37, nt. 15.

³⁸⁶ Così lo studioso Bin. In merito si rimanda a R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 263.

conferenze, oltre a rappresentare un elemento di semplificazione dei procedimenti, è idonea a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze emergenti in tema di assetto delle autonomie».

In ogni caso, sorge anche un ulteriore interrogativo, ovvero se la Conferenza costituisca quindi un'entità differente e quindi un terzo tipo di Conferenza, per intenderci, oppure se si tratti soltanto di un riassunto delle altre due³⁸⁷.

Su tre elementi non paiono comunque esservi incertezze.

Sotto il profilo della composizione, i membri della Conferenza unificata non sono la risultante della somma di quelli delle altre Conferenze, avendo queste in comune taluni componenti, in particolare il Presidente del Consiglio.

Sotto quello funzionale, la Conferenza unificata risulta titolare di attribuzioni che non possono essere esercitate disgiuntamente dalle altre Conferenze³⁸⁸.

La Conferenza esprime in particolare parere sui disegni di leggi finanziarie, sui disegni di legge collegati e sul documento di programmazione economica e finanziaria, ma altre disposizioni ne hanno ulteriormente ampliato le competenze.

Sotto il profilo operativo, infine, occorre il «consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città», oltre all'assenso del governo, ai fini dell'adozione delle delibere di competenza (art. 9, comma 4).

La tesi per la quale la Conferenza unificata costituirebbe un'entità nuova, nonostante autorevoli voci contrarie³⁸⁹, pare pertanto preferibile. E ciò non tanto per i dati

³⁸⁷ Sul punto si rimanda a: G. Sciullo, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 124.

³⁸⁸ Per questi rilievi, cfr. A. Azzena, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, 1999, p. 439.

³⁸⁹ Cfr. G. Mor, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 513 ss.

strutturale e funzionale appena accennati³⁹⁰, quanto piuttosto per la circostanza che la diversa opinione potrebbe giustificarsi solo se in sede di Conferenza unificata le altre Conferenze conservassero la natura di entità giuridicamente distinte. In particolare, se in occasione di deliberazioni ciascuna delle due Conferenze si esprimesse separatamente. Il che però non risulta dal dato positivo, che configura atti deliberativi unitari, ancorché articoli il processo decisionale della Conferenza unificata per gruppi di componenti, richiedendo il consenso di tutti e al loro interno – nel caso del gruppo delle Regioni e Province autonome e di quello delle autonomie locali – facendo valere la regola della maggioranza.

Se, dunque, sembra plausibile configurare la Conferenza unificata come vero e proprio terzo organismo, distinto dalle altre due Conferenze, si apre, come si è già visto per esse, il problema della sua qualificazione in termini organizzativi, ossia se la Conferenza unificata rappresenti organo di altra figura soggettiva oppure un'autonoma entità.

A tal fine risultano decisivi i dati funzionali. I compiti assegnati alla Conferenza, genericamente indicati nell'art. 9, commi 1 e 2, primo periodo, si lasciano raggruppare in tipi non dissimili da quelli indicati a proposito della Conferenza Stato-Regioni. Così accanto all'emissione di pareri (in genere obbligatori)³⁹¹ sono annoverabili ipotesi di «cogestione concertata» tramite intese con il governo³⁹², per le quali l'art. 9, comma 2, lett. b, del D.Lgs. n. 281 richiama la disciplina procedurale prevista per analoghe ipotesi in capo alla Conferenza Stato-Regioni.

³⁹⁰ Cfr. A. Azzena, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, 1999, p. 439.

³⁹¹ Cfr. l'art. 9, comma 2, lett. a, d.lgs. 281 e, per esempio, gli artt. 7, comma 9, 18, comma 1, lett. u, 29, comma 4, 61, comma 7, e 77, comma 2, d.lgs. 112 del 1998.

³⁹² Cfr., per esempio, gli artt. 13, 52, comma 3, 54, comma 2, 92, 98, comma 2, 107, comma 2, e 142, comma 2, lett. d, d.lgs. 112 del 1998.

Anche la Conferenza unificata risulta poi sede di registrazione della volontà delle autonomie territoriali, luogo di scambio di dati e informazioni e di promozione di coordinamento paritario fra lo Stato e le stesse autonomie (cfr. art. 9, comma 2, lett. c-e, D.Lgs. 281). In particolare, ad essa è assegnata una funzione decisionale autonoma, alla quale fa in generale riferimento l'art. 9, comma 1 del decreto («assume deliberazioni») e che lo stesso decreto, seguito dal d.lgs. 112/98, concretizza³⁹³. In tutti questi casi la Conferenza emana atti che non sono imputabili ai soggetti che la compongono e che non si inseriscono nel processo formativo di provvedimenti ad altri attribuiti.

Quanto, poi, alla sua struttura, risulta doveroso evidenziare come - ai sensi dell'art. 8, c. 2, D.Lgs. n. 281/1997 - essa risulti essere composta dai ventidue Presidenti di Regioni e Province autonome e dai ventitré membri della Stato-Città rappresentativi delle diverse autonomie locali.

La presiede il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro dell'interno ovvero l'omologo per gli affari regionali³⁹⁴.

A norma dell'art. 10 del citato decreto, la Conferenza si avvale, per l'attività istruttoria e di supporto a quella del collegio, degli uffici di segreteria delle due Conferenze che concorrono a costituirla.

È importante notare che dalla disciplina appena esaminata non si ricava una regola relativa al quorum strutturale. La Corte Costituzionale, nella sent. n. 507/2002, lascia intendere che anche ai fini del raggiungimento dell'unanimità non sia richiesto un determinato quorum strutturale. Ciò implica che la maggioranza che si forma all'interno di ciascuna componente ha un potere di blocco, nel senso che in mancanza di

³⁹³ Cfr. l'art. 9, comma 2, lett. g, d.lgs. 281 e gli artt. 18, comma 1, lett. r, 38, comma 3, d.lgs. 112 del 1998. Cfr. anche l'art. 13, comma 1, lett. d, d.lgs. 419 del 1999 (designazione di componenti di organi collegiali appartenenti ad enti pubblici nazionali).

³⁹⁴ Diversi sono, poi, i Ministri che ne fanno parte in qualità di componenti.

deliberazioni concordi, il parere non può essere considerato né positivo né negativo. In tali casi, e soprattutto nel caso di pareri su proposte governative, di fronte all'impossibilità della Unificata di esprimere un parere, il Governo può comunque procedere all'adozione dell'atto, anche per evitare pericolose conseguenze paralizzanti sull'esercizio della competenza primaria.

3.4 ... e quelli orizzontali: la Conferenza delle Regioni

Il sistema italiano delle conferenze è totalmente improntato in senso verticale, come dimostrato dalla circostanza tale per cui tutti gli organismi che trovano disciplina nel D.Lgs. n. 281/1997, sono contraddistinti da una composizione mista: Stato-Regioni (Conferenza Stato-Regioni, appunto), Stato-autonomie locali (Conferenza Stato-Città) o ancora Stato-Regioni-autonomie locali (Conferenza Unificata).

Seppure manchi, dunque, un vero livello di cooperazione organica di tipo orizzontale, non si può prescindere dal fare un breve cenno all'unico organismo avente questo carattere, che opera accanto alla Conferenza Stato-Regioni: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di seguito Conferenza delle Regioni), che è l'unica ad essere composta da soli rappresentanti regionali.

Fin dalla sua istituzione, essa – nella sua qualità di organismo stabile di raccordo orizzontale - ha operato quale sede di “collegamento” preliminare tra le Regioni per la formazione di posizioni condivise sui provvedimenti promossi dal Governo, dal Parlamento e dalle istituzioni europee, al fine di raggiungere una sorta di unione di intenti tra le amministrazioni regionali, a presidio degli interessi di queste ultime, tanto da divenire una parte fondamentale di quel più ampio meccanismo di funzionamento sia della Conferenza Stato-Regioni che di quella Unificata.

D'altronde, se si tiene conto del meccanismo di deliberazione "per livelli" che caratterizza il sistema delle Conferenze, risulta evidente come solo il raggiungimento di una posizione conforme da parte di ciascun livello interessato possa assicurare le condizioni per l'adozione di quegli atti per cui sia richiesto dalla legge il distinto assenso del Governo, delle Regioni e/o delle autonomie locali.

La normativa attuale prevede, infatti, che solo per alcune tipologie di atti, ferma la necessità dell'assenso del Governo, il consenso regionale possa essere adottato non all'unanimità, ma a maggioranza; se dunque l'unanimità è la regola, è chiaro che essa debba essere ricercata preliminarmente attraverso un approfondito confronto istruttorio tra le Regioni, nonché tra queste e le amministrazioni statali coinvolte.

Orbene, all'interno della Conferenza delle Regioni si contemperano gli interessi delle autonomie regionali al fine di rappresentarli in maniera unitaria dinanzi al Governo.

Non si tratta di una "invenzione" recente: sin dal 1981, infatti, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome hanno dato spontaneamente vita ad una propria sede di coordinamento orizzontale (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, poi Conferenza delle Regioni), supportata da una apposita struttura tecnica, il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO); in seguito, nel 2005, la Conferenza delle Regioni si è poi dotata di un regolamento interno di funzionamento.

Manca quindi una norma istitutiva della Conferenza delle Regioni che, tuttavia, è menzionata in numerose disposizioni normative che ad essa fanno riferimento. Ed infatti,

pur non essendo disciplinata dall'ordinamento, essa ha acquisito nel corso del tempo un ruolo sempre più determinante quale luogo ufficiale del confronto e del dialogo interregionale, fondamentale per la formazione di quella volontà politica che si porterà poi in Conferenza.

La prassi ha peraltro visto via via affermarsi anche un ruolo autonomo ed esterno della Conferenza dei Presidenti, come dimostrato dagli atti negoziali che le Regioni, per il tramite della “loro” Conferenza, stipulano direttamente con il livello statale o quello locale (patti, accordi, protocolli d’intesa); senza contare le funzioni ad essa direttamente attribuite, come la proposta di riparto del Fondo sanitario nazionale.

Specificatamente, ha contribuito sicuramente a questo assetto l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, che ha attribuito alla Conferenza delle Regioni, quale luogo della formazione della volontà politica delle autonomie alla ricerca di una composizione con l’indirizzo politico del Governo, un importante peso politico.

Del resto, risponde a tali logiche anche la circostanza tale per cui l’attività di quest’ultima è sempre più “slegata” dalle questioni poste esclusivamente agli ordini del giorno della Conferenza che vengono normalmente definite in sede di commissione tecnica e poi ratificate dai Presidenti in seduta. Ed infatti, dalla lettura degli ordini del giorno, emerge come il dibattito in seno a quest’organo si concentri altresì – e soprattutto – su temi politici di attualità e su provvedimenti governativi di strategia politica volti ad incidere proprio sulle prerogative regionali, tanto che le connesse determinazioni arrivano ad essere accostate dalla dottrina agli strumenti parlamentari di indirizzo politico³⁹⁵.

In questo quadro, inoltre, ormai di prassi la Conferenza delle Regioni realizza perfino un’interlocuzione autonoma con il Parlamento, attraverso l’audizione di proprie delegazioni presso le competenti commissioni parlamentari circa documenti in precedenza discussi ed approvati dalla Conferenza stessa.

Ed in aggiunta a quanto appena illustrato, la Conferenza delle Regioni esprime altresì la posizione unitaria delle autonomie regionali mediante la divulgazione di

³⁹⁵ Cfr. M. Castiello, G. Mazzola, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 12-13.

comunicati stampa volti a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle questioni politiche più attuali e sugli atti del Governo che incidono su politiche e risorse delle autonomie territoriali.

La piena visibilità istituzionale della Conferenza delle Regioni è stata, del resto, sancita anche dalla Corte Costituzionale³⁹⁶, ed anche la dottrina non ha mancato di rilevare che alcune attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni dovrebbero essere più correttamente attribuite alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, quale unico organismo capace di esprimere una volontà interamente e puramente regionale³⁹⁷. Infatti, pur essendo un organo diretto a consentire il confronto su argomenti di interesse comune a Stato e Regioni, la Conferenza Stato-Regioni è spesso chiamata a esprimersi su questioni di esclusiva pertinenza regionale, ed in queste ipotesi la presenza dello Stato all'interno del collegio è poco comprensibile.

Insomma, può quindi ritenersi superata – a parere di chi scrive - la sua funzione ancillare o comunque strumentale rispetto alla Conferenza Stato-Regioni³⁹⁸, anche se non si tratta di un'opinione unitariamente condivisa in dottrina³⁹⁹.

³⁹⁶ Il riferimento è alla sentenza n. 33/2011, dove la Corte ha ritenuto soddisfatto il principio di leale collaborazione pur se realizzato al di fuori della sede a ciò deputata, ovvero la Conferenza delle Regioni e non la Conferenza Unificata, ritenendo che il parere negativo della Conferenza delle Regioni avrebbe comunque reso inutile la celebrazione della seduta della Unificata, dove per raggiungere un parere favorevole occorre comunque l'assenso espresso dalle due distinte componenti regionale e locale.

³⁹⁷ Se è vero, come ha affermato la Corte Costituzionale nella sent. n. 116/1994, già richiamata ed in parte riportata, che la Conferenza Stato-Regioni è organo di collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni, ciò dovrebbe implicare, ragionando a contrario, che alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni vadano conferite tutte le attribuzioni che riguardano la rappresentanza regionale, come, ad esempio, la nomina dei rappresentanti regionali negli organismi a composizione mista. Su questi aspetti, cfr. Sandulli A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5/1995, p. 851; G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata*, in *Ist. Fed.*, n. 1/1998, p. 18; A. Azzena, *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, 1999, p. 428.

³⁹⁸ Sottolinea questo aspetto P. Santinello, *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 882, che rinvia sicura legittimazione costituzionale della Conferenza delle Regioni nell'art. 117, comma 8, dove prevede che le intese tra Regioni, volte al migliore esercizio delle rispettive funzioni, possano condurre alla istituzione di «organi comuni».

³⁹⁹ Considerano la Conferenza delle Regioni, infatti, ancora totalmente dipendente e “servente” rispetto a quella Stato-Regioni: I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 208; R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 262.

Eppure, l'importanza del ruolo della Conferenza delle Regioni è anche confermata dall'ulteriore circostanza secondo cui, sempre per prassi consolidata, alla seduta della Conferenza Stato-Regioni non partecipano i singoli Presidenti delle autonomie territoriali bensì esclusivamente il Presidente della Conferenza delle Regioni, il quale assume quindi il ruolo di portavoce delle Regioni e della posizione fra loro concordata⁴⁰⁰.

Per quanto concerne, poi, il funzionamento della stessa, si segnala che sono stabiliti – all'interno del Regolamento di cui questo organismo si è dotato - quorum strutturali e funzionali, necessari alla formazione della posizione comune delle Regioni.

3.5 Le procedure cooperative: pareri, accordi e intese

Come emerso da questa trattazione, lo *status* ed il ruolo decisivo ascrivibili alle Conferenze è stato sicuramente approfondito e valorizzato dalle pronunce della Corte Costituzionale, che non solo si è servita del sistema di cui trattasi – e del principio di leale collaborazione – per limitare le ingerenze statali nelle materie e nelle competenze regionali, ma ha anche reso – al contempo - gli strumenti di collaborazione necessari nell'ambito delle procedure decisionali, con un'intensità che varia in base all'applicazione (se funzione legislativa oppure a quella regolamentare e amministrativa)⁴⁰¹. Ciò anche in quanto si dispone di strumenti di diversa entità.

⁴⁰⁰ Per quanto concerne il ruolo della Conferenza delle Regioni, la scrivente ha trovato estremamente interessante il contributo, già richiamato nelle pagine che precedono, di M. Castiello, G. Mazzola, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 4 ss., dove viene posto in evidenza come l'accordo che le Regioni raggiungono al loro interno sia la dimostrazione di uno «sforzo volto a contrapporre all'interlocutore governativo un unico soggetto istituzionale che sintetizzi ed incamperi gli indirizzi politici e le valutazioni regionali».

⁴⁰¹ Per un approfondimento sugli strumenti della collaborazione, si rimanda a: R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, n. 1/2006, p. 13 ss.

Segnatamente, gli strumenti connotati da un'inferiore intensità collaborativa sono quelli di carattere consultivo, che prevedono la mera necessità di informare la controparte circa le modalità di esercizio di una competenza tale da incidere sui suoi interessi o, al più, l'acquisizione di un suo parere obbligatorio ma non vincolante⁴⁰².

Rientra in questa categoria, ad esempio, il parere obbligatorio richiesto dall'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 281/1997, per gli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenze regionale.

Nel caso in cui per ragioni di urgenza non sia possibile, poi, fare una consultazione preventiva, l'art. 2, comma 5, prevede che la Conferenza Stato-Regioni debba essere consultata in un secondo momento, gravando quindi sul Governo l'obbligo di valutare i suoi pareri espressi successivamente: in sede di esame parlamentare per i disegni di legge o per le leggi di conversione dei decreti-legge; in sede di esame definitivo per quanto concerne gli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

Se, invece, il parere ha ad oggetto provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-Regioni può chiedere che il Governo di tenere in considerazione la propria posizione espressa, affinché siano eventualmente revocati oppure modificati.

Proseguendo, sempre fra gli strumenti poco efficaci dal punto di vista collaborativo s'inseriscono poi gli accordi⁴⁰³, solitamente caratterizzati da una natura facoltativa.

⁴⁰² A conferma del carattere non vincolante del parere, in Corte Cost. sent. 18 gennaio 2008, n. 1, si legge che "il parere negativo espresso dalle Regioni in sede di Conferenza permanente non ha alcuna valenza, ex se, in ordine alla validità della legge statale, dovendosi piuttosto valutare se quest'ultima si sia o meno tenuta nei limiti della propria sfera di competenza".

⁴⁰³ Cfr. G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 6.

In particolare, al riguardo l'art. 4 sottolinea che essi – i quali si perfezionano il Governo ed i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome esprimono il proprio assenso - possono esseri conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni proprio in un'ottica di coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze ovvero al fine di svolgere attività di interesse comune.

Gli strumenti collaborativi più pregnanti sono, invece, le intese⁴⁰⁴, che si distinguono in “deboli” e “forti”.

Le prime riassumono semplicemente la concordanza delle volontà delle parti a seguito della manifestazione del parere favorevole da parte delle Regioni⁴⁰⁵, ed il loro mancato raggiungimento – infatti – non preclude al soggetto procedente la possibilità provvedere, previa congrua motivazione sulle ragioni del mancato accordo⁴⁰⁶.

Diversamente da quanto accade, invece, per le intese forti, il cui mancato raggiungimento impedisce al decisore l'esercizio della competenza⁴⁰⁷, così da ricondurre in capo alle autonomie territoriali un vero e proprio potere di codecisione che si traduce in un vincolo a carico dello Stato⁴⁰⁸.

⁴⁰⁴ Cfr. G. Carpani, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*, 2011, p. 4 ss.

⁴⁰⁵ Cfr. Corte Cost., sent. 5 maggio 1988, n. 514.

⁴⁰⁶ Cfr. Corte Cost., sent. 31 marzo 1994, n. 116, dove la Corte giudica legittimi gli interventi operati in sostituzione della mancata intesa “a condizione che il Governo, nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni dell'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente [...]. L'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una previa norma di legge”, ma “deve ritenersi connaturato al principio stesso di leale collaborazione, cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni. Di modo che [...] l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale collaborazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere, oltrech  non tenendo conto delle posizioni della controparte, al di fuori di qualsiasi possibilit  di controllo sulla lealt  del comportamento tenuto”.

⁴⁰⁷ Cfr. Corte Cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 6, ove si legge che il mancato raggiungimento di un'intesa forte “costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”.

⁴⁰⁸ Cfr. F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 851.

E proprio le intese, senza focalizzarci in questa sede sul dibattito relativo alla loro natura sopra accennata, sono le procedure cooperative che hanno assunto maggiore rilevanza e diffusione, poiché rappresentano l'unica via in grado di vincolare le scelte e gli interventi dello Stato, a tutela delle competenze regionali⁴⁰⁹.

Motivo per cui il meccanismo dell'intesa rappresenta il modulo procedimentale tipicamente attuativo del principio di leale collaborazione.

L'intesa, vera e propria dimostrazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, si delinea come strumento di raccordo orizzontale tra Stato e Regione e quale forma paradigmatica di cooperazione di diversi livelli di governo nell'esercizio in concreto delle funzioni amministrative⁴¹⁰.

La disciplina dell'intesa consta di un iter procedimentale che si concreta in un imprescindibile⁴¹¹ dialogo tra soggetti – lo Stato, da una parte, e la Regione⁴¹² del caso, dall'altra - nel quale la «codeterminazione»⁴¹³ del provvedimento da adottare si traduce in un accordo che non può «strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale»⁴¹⁴.

Il meccanismo dell'intesa è, quindi, ontologicamente connaturato alla previsione di regole volte a disciplinare l'interlocuzione tra gli Enti ed il cui rispetto non può sfuggire alle maglie del sindacato del giudice amministrativo⁴¹⁵.

⁴⁰⁹ Sul punto si rinvia a: C. Cittadino, M. Grana, *Le forme di cooperazione istituzionale*, su *astrid-online.it*, 2006, p. 4

⁴¹⁰ In merito si rimanda a: E. Pesaresi, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, p. 153 ss.; F. Bilancia, *La riforma del titolo V della costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, p. 137 ss.; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 5/2003, p. 2782 ss.

⁴¹¹ Cfr. Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 7; Id., 1° ottobre 2003, n. 303.

⁴¹² M. Cecchetti, *La corte in «cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, p. 1082.

⁴¹³ Cfr. *ex multis*, Corte Cost., 7 ottobre 2005, n. 378.

⁴¹⁴ Corte Cost., 14 ottobre 2005, n. 383.

⁴¹⁵ In merito, cfr. Corte Cost., 10 marzo 2016 n. 52.

In particolare, da tali canoni d'esercizio dell'azione amministrativa discende l'illegittimità di un rifiuto preventivo ed indiscriminato dell'intesa⁴¹⁶, che altererebbe l'equilibrio tra i due poli dialettici occupati dallo Stato e dalla Regione⁴¹⁷; l'eventuale dissenso, infatti, può qualificarsi come legittimo solo se preceduto dall'espletamento di «serie e reiterate» trattative intersoggettive⁴¹⁸ e purché poggi su una congrua e circostanziata motivazione che non risulti astratta o aprioristica⁴¹⁹.

L'importanza assunta dall'intesa, come strumento attuativo del principio di leale collaborazione, si riflette nell'indirizzo della giurisprudenza costituzionale che, nei casi di c.d. attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regione, eleva la previsione legislativa dell'intesa a requisito di legittimità costituzionale della norma regolante la materia⁴²⁰.

La Corte Costituzionale ha puntualizzato che l'intesa si pone quale dimostrazione di una codeterminazione – in assoluta parità - del contenuto dell'atto⁴²¹ ovvero quale

⁴¹⁶ Cfr. Corte cost., 12 giugno 2013, n. 117. La sentenza citata, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 comma 1, l.r. Basilicata, 8 agosto 2012, n. 16, chiarisce che la natura dell'intesa fa sì che l'eventuale diniego non possa mai avere carattere generale. Nella giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471; Id., sez. V, 15 luglio 2016, n. 3151; Id., sez. V, 11 luglio 2016, n. 3058.

⁴¹⁷ Cfr. Corte cost., 13 marzo 2013, n. 39; Id., 11 luglio 2012, n. 179; Id., 2 febbraio 2011, n. 33.

⁴¹⁸ Corte Cost., 7 ottobre 2013, n. 239.

⁴¹⁹ *Ex plurimis*: Cons. St., sez. IV, 20 settembre 2018, n. 5471; Corte Cost., 19 maggio 2017, n. 114; Id., 22 giugno 2016, n. 142.

⁴²⁰ *Ex multis*: Corte Cost., 21 gennaio 2016, n. 7; Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303. Si precisa come nelle pronunce di cui trattasi la Consulta abbia sottolineato come, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, una norma «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Al riguardo va detto che si registra anche altra giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., 22 luglio 2010, n. 272) che arriva ad asserire come l'omessa previsione dell'intesa a livello normativo non possa essere posta alla base di una declaratoria di incostituzionalità, dovendo considerarsi requisito implicito «come fosse un principio costituzionale scontato», alla luce di una interpretazione conforme alla Costituzione. Sul punto ci si permette di rinviare nuovamente, *funditus*, all'analisi operata da: R. Bin, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Seminario «Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, p. 3.

⁴²¹ Cfr. Corte Cost., sent. 20 gennaio 2004, n. 27, dove leggiamo: «Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il

forma di coordinamento paritario tale da implicare l'equiordinazione dei soggetti partecipanti in circa la decisione da adottare. Decisione che, derivando da un concorso di volontà, deve risultare come il prodotto "di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa"⁴²².

3.6 Profili critici

A conclusione di questa analisi circa le modalità esplicative ed applicative del principio di leale collaborazione attraverso il Sistema delle Conferenze, è possibile dunque evidenziare quelli che sono – a parere di chi scrive, sulla base dei riferimenti tanto normativi quanto giurisprudenziali analizzati – alcuni profili di criticità del medesimo.

Indubbiamente, all'apice di queste criticità vi è la pressoché totale assenza di sedi di raccordo all'interno del quadro legislativo di riferimento, unitamente – poi - all'ampiezza ed all'eterogeneità dei compiti che sono attribuiti alle Conferenze⁴²³, anche per questo motivo "rallentate" nel proprio iter decisionale.

Secondariamente, bisogna evidenziare come proprio le procedure decisionali, nonché le regole di funzionamento delle Conferenze stesse, siano caratterizzate da una notevole informalità⁴²⁴. A tal riguardo, alcuni studiosi della materia hanno sottolineato

raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante".

⁴²² Corte Cost. sent. 15 giugno 1989, n. 337.

⁴²³ Sul punto: Cfr. Ruggiu I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 529 ss.; Martines T., Ruggeri A. Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 128.

⁴²⁴ Cfr. Rivosecchi G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017, p. 25.

come tali processi siano, infatti, poco trasparenti, anche se dagli studi condotti è emerso come non si tratti di una posizione condivisa pienamente in dottrina, posto che alcuni Autori hanno evidenziato come la trasparenza necessaria sia assicurata mediante la pubblicazione di tutte le decisioni sui siti internet del caso ove sono completamente accessibili.

Infine, non può sottacersi come sempre più spesso, anche alla luce delle motivazioni illustrate nelle righe che precedono, esse si limitino a ratificare decisioni già assunte in altre sedi⁴²⁵ di raccordo, così assumendo un ruolo più che altro meramente “politico”⁴²⁶; ruolo che comunque sarebbe in linea con la natura stessa delle Conferenze quali organi rappresentativi degli esecutivi regionali e locali il cui ruolo precipuo è quello di confrontarsi con il Governo e – solo occasionalmente - con il Parlamento⁴²⁷, al di fuori – pertanto – di processi di formazione delle leggi ordinarie, anche se questo rappresenta un limite proprio perché trattandosi di un coordinamento tra esecutivi, incentrato sul ruolo del Governo, viene marginalizzato il ruolo delle Assemblee, è condizionata l’attività parlamentare e sono protratti i tempi della decisione istituzionale⁴²⁸.

Ne consegue che i protocolli di cooperazione ovvero di concertazione riguardino lo scrutinio di legittimità degli atti legislativi solo qualora ciò sia imposto, direttamente o indirettamente, dal dettato costituzionale, mentre il principio di leale collaborazione non può essere “dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi”⁴²⁹.

⁴²⁵ Cfr. G. Caprio, *Una vera Conferenza delle Regioni per l’attuazione del federalismo*, in *Quad. Cost.*, 20 giugno 2008, p. 3.

⁴²⁶ In merito, vedasi P. Caretti, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1171 ss.

⁴²⁷ Cfr. F. Corvaja, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1998 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 21.

⁴²⁸ Cfr. S. Mangiameli, *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, p. 115.

⁴²⁹ Cfr. Corte Cost. sent. 28 dicembre 2001, n. 437.

Ebbene, si tratta di una limitazione assolutamente rilevante, posto che il Parlamento è quindi libero di intervenire indipendentemente dalla materia trattata⁴³⁰, al contempo limitando altresì l'estensione proprio del principio di leale collaborazione posto che esso entra in gioco giustappunto nei casi in cui debbano essere assunte delle decisioni in ambiti sui quali incidano trasversalmente gli interessi di diversi Enti, quando lo Stato attrae a sé in sussidiarietà funzioni esecutive o legislative di spettanza regionale o, infine, quando vengono definite le norme di principio delle materie concorrenti.

Proprio l'opportunità di prevedere uno strumento che possa consentire alle istanze territoriali di proporre il proprio parere nell'ambito del procedimento legislativo ha condotto la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel 2017, ad avviare un'indagine conoscitiva incentrata sulle modalità di raccordo tra Stato e autonomie, all'esito della quale l'art. 15-bis del D.L. 20 giugno 2017, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123) ha modificato l'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, istitutiva della Commissione per le questioni regionali, stabilendo che la medesima "può svolgere attività conoscitiva e può 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 rappresentanti dei singoli enti territoriali".

Naturalmente ciò non è paragonabile, nei suoi effetti, al sistema d'integrazione della Commissione come previsto dalla legge cost. n. 3/2001, essendo solamente previsto il coinvolgimento dei rappresentanti territoriali nella fase istruttoria e non anche in quella

⁴³⁰ A tal riguardo si rimanda a A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, p. 262.

deliberativa, così come non viene riconosciuta una valenza rafforzata ai pareri resi dalla Commissione stessa⁴³¹.

È per tutte le questioni esposte che si ritiene di doversi aspettare in futuro delle nuove evoluzioni circa i rapporti esistenti fra Parlamento ed autonomie territoriali, alla ricerca di nuove modalità di raccordo, nella convinzione che sia giunto il tempo di una revisione degli strumenti di raccordo attualmente esistenti, al fine di formalizzare in primo luogo il ruolo delle Conferenze, nonché di eliminarne le contraddizioni evidenziate⁴³² al contempo formalizzando le cd. prassi operative.

Le soluzioni proposte per una riforma del sistema⁴³³ variano: vi è chi ritiene che si debba introdurre la disciplina degli strumenti di raccordo all'interno del dettato costituzionale, e chi auspica un riordino dei meccanismi qui illustrati, finalizzato al mantenimento di una sola conferenza ovvero alla istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni, in virtù del ruolo – puntualmente vagliato - che ha ormai consuetudinariamente acquisito nell'ambito della collaborazione.

E proprio in materia di strumenti di raccordo innovativi, risulta essere particolarmente interessante lo spunto fornito da Paiano⁴³⁴, laddove l'Autrice propone che potrebbe essere presa come riferimento per riformare il Sistema delle Conferenze

⁴³¹ Interessante circa questi aspetti è la lettura di B. Guastaferrò, *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 449.

⁴³² Al riguardo si rinvia nuovamente a C. Tubertini, *Le regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010, p. 98, dove l'Autrice si espone nei termini che seguono: "Se si condividono queste osservazioni, allora bisogna dedurne che il peso assunto dalle Conferenze rende ormai ineludibile una più compiuta disciplina giuridica del loro funzionamento ed un chiarimento circa il regime degli atti che da queste promanano, senza trascurare anche possibili riforme di tipo strutturale che coinvolgano l'attuale articolazione tripartita e la composizione delle Conferenze".

⁴³³ Sulle quale si rinvia nuovamente a: M. Castiello, G. Mazzola, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 4.

⁴³⁴ Rinvenibile in A. Paiano, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 248 ss.

attualmente vigente l'esperienza delle cd. Commissioni paritetiche nelle Regioni a Statuto speciale⁴³⁵.

Queste si presentano come organismi composti da membri di nomina sia governativa che regionale, di matrice negoziale e discendente per l'appunto dal principio di leale collaborazione, il cui compito principale consiste nella predisposizione degli schemi di decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali.

A ciò si aggiunge, poi, che queste Commissioni sono dirette interlocutrici del Governo in quanto titolari di “una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo”⁴³⁶.

Nonostante si tratti di un intervento nel procedimento di adozione delle norme attuative statutarie sicuramente non corrispondente ad un'intesa in senso forte, esso è comunque obbligatorio, motivo per cui tali Commissioni sono viste alla stregua di una sede privilegiata di raccordo tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale⁴³⁷.

Insomma – ed infine - il riconoscimento unanime della centralità delle Conferenze per l'effettivo funzionamento delle relazioni interistituzionali nel nostro Paese non ha impedito, tuttavia, anche una progressiva presa di coscienza, sia da parte degli studiosi che degli attori politici, dei loro limiti⁴³⁸ e delle loro difficoltà di funzionamento. Limiti e difficoltà che sono emersi con forza soprattutto nella lunga stagione della cd. legislazione della crisi, allorquando, a fronte del Coronavirus, il principio di leale

⁴³⁵ Paiano a sua volta rimanda allo studio di: G. Verde, *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *federalismi.it*, n. 8/2018, p. 3 ss.; R. Chieppa, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2008, p. 1066 ss.

⁴³⁶ Cfr. Corte Cost., sent. 10 giugno 2010, n. 201.

⁴³⁷ Cfr. M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 94-99.

⁴³⁸ P. Caretti, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1169 ss.; R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, n. 5/2002, p. 4187.

collaborazione è stato messo a dura prova. È in questo periodo, soprattutto, che si è parlato di «declino del principio di leale collaborazione», o di principio a «giustiziabilità dimidiata»⁴³⁹, osservando le oscillazioni giurisprudenziali nell'intensità della sua tutela.

Tuttavia, il vivace dibattito che è scaturito in ordine ai possibili rimedi non si è tradotto, come vedremo nel terzo ed ultimo capitolo, in significativi interventi normativi.

⁴³⁹ Così C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021, p. 294.

CAPITOLO IV

LA DIALETTICA FRA STATO E REGIONI NELL'ESPERIENZA PANDEMICA

Sommario: 4.1 Il regionalismo alla prova del Covid-19. 4.2 La sentenza n. 37/2021 della Corte Costituzionale: una pietra tombale sulla titolarità delle competenze in materia di emergenza sanitaria. 4.3 L'importanza della Conferenza delle Regioni durante la pandemia. 4.4 Le ordinanze regionali: il caso di Lombardia, Veneto e Campania. 4.5 Il ruolo del P.N.R.R.

4.1 Il regionalismo alla prova del Covid-19

Come anticipato in chiusura del precedente capitolo, la crisi del Coronavirus è intervenuta sullo sfondo di un ordinamento che era già contraddistinto dalla discussione sull'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁴⁴⁰, mettendo ulteriormente in luce alcune delle incertezze e degli elementi di insoddisfazione che gravano sul regionalismo italiano⁴⁴¹.

Pertanto, obiettivo del presente capitolo è quello di valutare, in chiave critica, gli effetti della pandemia sui rapporti esistenti fra Stato e Regioni, con le relative ripercussioni sul nostro impianto regionale.

Le vicende qui trattate sono sicuramente ben note, così come è ampiamente noto come una delle maggiori criticità affiorate nell'ambito della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sia stata rappresentata proprio dal mancato coordinamento

⁴⁴⁰ Precisazione necessaria poiché anticipa che l'analisi dell'impatto del fenomeno epidemiologico sul nostro ordinamento evidenzierà alcuni profili critici – ben noti – che erano evidenti prima del "caos" normativo generato nel coronavirus, laddove s'insinuava già un dissidio fra Stato e Regioni.

⁴⁴¹ Sul punto, fra gli altri: A. Morelli, A. Poggi, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020.

tra i vari livelli territoriali di governo, nella definizione delle misure di contenimento del contagio.

Il Covid-19, difatti, ha coinvolto – nonché stravolto – su diversi fronti il nostro tessuto sociale, economico ed istituzionale, motivo per cui costituisce indubbiamente un utile punto di osservazione al fine di verificare la validità di quel sistema delineato nei capitoli che precedono.

L'intero sistema delle relazioni istituzionali è stato infatti messo a dura prova nel periodo della pandemia, la quale ha fatto emergere diverse difficoltà di raccordo multilivello; una tendenza tipica in periodo di crisi per tutti quegli Stati a tradizione federale ovvero la cui organizzazione è caratterizzata da un regionalismo forte.

Le Regioni, infatti, hanno sicuramente risposto alla crisi svolgendo un ruolo di primaria importanza, anche perché l'impatto della pandemia non è stato il medesimo in ogni parte del territorio italiano⁴⁴², motivo per cui una parte importante nella riflessione sugli effetti determinati dalla crisi sull'ordinamento costituzionale è data proprio dalle relazioni (oltre che dalle tensioni) dialettiche fra Governo ed esecutivi regionali, da un lato, e fra le stesse Regioni, dall'altro⁴⁴³.

Nonostante la dichiarazione di stato di emergenza di carattere nazionale⁴⁴⁴ abbia naturalmente sollecitato in primo luogo l'intervento delle autorità statali, il diritto dell'emergenza Covid-19 ha dunque riconosciuto un ruolo rilevante anche a loro - secondo alcuni perfino probabilmente oltre quanto sarebbe stato necessario⁴⁴⁵ - visto che

⁴⁴² F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 40.

⁴⁴³ Cfr. F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, p. 3 ss.

⁴⁴⁴ In G.U. n. 26 dell'1 febbraio 2020 è stata pubblicata la Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020: Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

⁴⁴⁵ In questi termini critici si esprime: F. Giglioni, *Le misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia nella "fase due"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2020, p. 421.

i poteri delle Regioni nelle emergenze sanitarie, come chiaramente indica l'art. 117, comma 1, D.Lgs. n. 112 del 1998, dipendono dalla dimensione territoriale delle stesse⁴⁴⁶.

Risulta però doveroso evidenziare altresì come siano state inevitabilmente chiamate in causa le competenze in materia di tutela della salute che la Costituzione assegna alle Regioni: accanto ai riferimenti di rango costituzionale, l'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 attribuisce infatti ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica, «con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale».

Ed inoltre, a parere di chi scrive e sulla base di tutte le fonti analizzate, questo ruolo rilevante è stato il prodotto delle scelte legislative operate dal Governo che, optando per la via del d.p.c.m., hanno escluso il raccordo con le Regioni, che sarebbe stato invece molto importante⁴⁴⁷.

I d.p.c.m., infatti, hanno stabilito quali limitazioni introdurre, il *quantum* della limitazione, dove introdurle e per quanto tempo (il limite dei 30 giorni di cui al testo originario dell'art. 1, co. 1, D.L. n. 19/2020⁴⁴⁸ era apparente perché le misure erano dichiarate «reiterabili»). E la delega ad essi di scelte politiche fondamentali è confermata da vari elementi:

⁴⁴⁶ Per questa opinione si veda anche C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2020, p. 7 (disponibile online: <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2020/04/29/il-precario-assetto-delle-fonti-impiegate-nellemergenza-sanitaria-e-gli-squilibrati-rapporti-fra-stato-e-regioni/>); A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 580-581. Di altro avviso invece U. Allegretti, E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2020, p. 537.

⁴⁴⁷ Motivo per cui, come vedremo meglio più avanti, si è intensificata l'attività della Conferenza delle Regioni, come derivante anche da altre dinamiche che saranno puntualmente vagliate.

⁴⁴⁸ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 maggio 2020, n. 35.

- a) il fatto che essi abbiano individuato un punto di equilibrio fra i diversi interessi costituzionali⁴⁴⁹;
- b) le diverse scelte compiute nella prima ondata della pandemia (in cui il principio di precauzione ha assunto un peso dominante) ed in quelle successive, certamente non meno gravi;
- c) la fungibilità tra d.p.c.m. e decreti-legge, confermata dalla prassi sviluppatasi a partire dal mese di dicembre 2020⁴⁵⁰.

Se il nostro ordinamento risulta fondato sul “pluralismo istituzionale paritario”⁴⁵¹, la gestione di un’emergenza che ha travalicato i confini e gli interessi territoriali avrebbe richiesto la predisposizione di meccanismi operativi basati sul coordinamento e sul principio di leale collaborazione, in senso ascendente e discendente.

In realtà, il ruolo svolto dalle Regioni è forse riconducibile a due fattori: alla scarsità di informazioni a disposizione delle autorità statali al momento dell’irrompere dell’emergenza, che ha dunque condizionato anche il prosieguo della gestione della crisi,

⁴⁴⁹ La Corte costituzionale utilizza la teoria del punto di equilibrio per affermare la necessità di una disciplina unitaria statale a titolo di principio fondamentale nelle materie concorrenti (si vedano, ad esempio, le sentt. n. 2/2021 e n. 307/2003) o anche a titolo di scelta qualificante nelle materie trasversali (in merito si richiamano le sentt. n. 53/2021 e n. 30/2016).

⁴⁵⁰ Sull’utilizzo dei D.P.C.M. nella gestione del Covid-19 la letteratura è molto ampia. *Ex plurimis*: E. Catelani, *I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 727 ss.; F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni*, in *Dir. pubblico*, n. 2/2020, p. 333 ss.; G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell’emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 753 ss. Sul punto risulta doveroso ricordare come prima alla base delle fonti normative della pandemia vi sia il D.L. n. 6/2020, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 13, il quale – in aggiunta al vasto elenco di misure adottabili - individuava genericamente delle autorità competenti che potevano disporre “ogni altra misura di contenimento adeguata”, senza fornire una puntuale tipizzazione delle medesime. Parimenti, l’art 2 della legge di conversione a sua volta aveva previsto la possibilità di stabilire ulteriori misure da parte di autorità competenti, in contrasto con il principio della riserva di legge. Una situazione poi in parte risolta attraverso l’emanazione del D.L. n. 19/2020, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 maggio 2020, n. 35, il quale ha mutato questo quadro allo scopo di riconciliarlo con il principio di legalità, stabilendo una procedura speciale per l’adozione di restrizioni che vedeva la partecipazione di Ministri e Presidenti delle Regioni, affinché non sia il solo Presidente del Consiglio, dunque, a prendere le decisioni.

⁴⁵¹ M. Cammelli, *Amministrazione (ed interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1273 ss.

da una parte; dall'altra, al peculiare andamento assunto dalla pandemia che ha colpito prima – e maggiormente - l'Italia centro-settentrionale, per poi arrivare anche in quella meridionale.

L'avvento della pandemia ha richiesto, infatti, la conciliazione di due opposte esigenze, vale a dire la tempestività e la compartecipazione ai processi decisionali di tutti i livelli coinvolti.

Alla prima esigenza – quella della tempestività – ha risposto, specie nel primo periodo dell'emergenza, una verticalizzazione delle relazioni tra Governo e Regioni ed anzi, più precisamente, fra Regioni e Presidente del Consiglio⁴⁵²: da un lato, si è registrata una straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il succitato meccanismo dei d.p.c.m., che tanti dubbi di costituzionalità ha sollevato in dottrina⁴⁵³; dall'altro, abbiamo assistito alla speculare valorizzazione del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni, che ha agito non più solo come mero portavoce bensì quale vera e propria autorità di rappresentanza dell'intero sistema regionale⁴⁵⁴.

Parallelamente, ad ogni modo, si è assistito altresì al rafforzamento dei poteri dei singoli Presidenti di Regione, quali organi titolari di poteri monocratici, come quello –

⁴⁵² Nei confronti del quale si è sviluppata una vera e propria polarizzazione.

⁴⁵³ Sul punto, *ex multis*, M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 174 ss.; sulla complessiva tenuta del sistema costituzionale delle fonti anche durante il periodo dell'emergenza, M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 109 ss. Nel senso della compatibilità con la Costituzione del sistema emergenziale delle fonti applicato durante la pandemia E. Raffiotta, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2021.

⁴⁵⁴ Come evidenziato anche da C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità*, in *Le Regioni*, n. 1/2021, p. 23.

sopra menzionato - di ordinanza⁴⁵⁵, anche sovraordinati rispetto a quelli delle rispettive assemblee legislative⁴⁵⁶.

Insomma, c'è stato uno spostamento verso i vertici degli esecutivi sia nazionale che regionali.

Alla seconda esigenza – cioè quella della condivisione – è da attribuire, poi, l'istituzione di ulteriori sedi di confronto Stato-Regioni, a partire dalla Cabina di regia istituita il 30 aprile 2020 dal Ministro della Salute e composta dal Presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due presidenti regionali nonché da rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità⁴⁵⁷, a cui è stato affidato il delicatissimo compito di raccogliere le informazioni necessarie al monitoraggio ed alla classificazione su base settimanale del livello di rischio raggiunto in ciascun ambito regionale.

Anche se, come abbiamo visto, in molti casi la necessità di un coinvolgimento rapido ha portato il Governo ad acquisire per le vie brevi il punto di vista delle Regioni consultando giustappunto direttamente la Conferenza delle Regioni (ovvero solo il suo Presidente), e, per gli enti locali, i Presidenti di ANCI e UPI.

Motivo per cui l'attività delle Conferenze, e, in particolare, quella della Conferenza delle Regioni – come vedremo - è stata comunque intensa, sia sul piano quantitativo (numero di riunioni e di oggetti trattati) che qualitativo (grado di complessità e di portata innovativa degli atti da adottare)⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Sul quale ritorneremo approfonditamente più avanti.

⁴⁵⁶ Sul “protagonismo”, per così dire, dei Presidenti delle Regioni, si rimanda a: F. Bilancia, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituz. Federalismo*, n. speciale, 2020, p. 36; G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3/2020, p. 318 ss.

⁴⁵⁷ E' stato necessario e fondamentale, infatti, incorporare una componente tecnico-scientifica.

⁴⁵⁸ Nel corso del 2020 la Conferenza Stato-Regioni si è riunita 29 volte; la Conferenza delle Regioni 40 volte. Ben 109 sono stati gli incontri politici tra il Governo e la Conferenza delle Regioni (dati tratti da CINSEDO, *L'attività della Conferenza in cifre – 2020*).

Entrambe le circostanze hanno in realtà contribuito a formare l'immagine di un sistema delle Conferenze in difficoltà nel mantenere quella posizione di equilibrio acquisita nel tempo⁴⁵⁹.

Risulta doveroso sottolineare che, in alcuni significativi momenti dell'evoluzione pandemica, l'emergenza ha sicuramente lasciato spazio all'applicazione, nelle diverse aree del territorio nazionale, a soluzioni variegate che hanno accentuato la sensazione di un sistema troppo differenziato; così come, in alcuni casi, abbiamo senz'altro notato un uso di strumenti istituzionali – specie i poteri d'ordinanza – in funzione apertamente conflittuale⁴⁶⁰.

Alla differenziazione derivante dalle diverse scelte regionali (che è stata quindi “voluta”) – peraltro su aspetti cruciali come la gestione delle campagne di prevenzione, il trattamento dei pazienti in degenza ed in riabilitazione, il rapporto tra medicina territoriale ed ospedaliera, la realizzazione del piano vaccinale – si è aggiunta poi la differenziazione per così dire “subita”, in quanto determinata in modo naturale dalla preesistente differente capacità dei sistemi sanitari regionali di affrontare la sfida della riorganizzazione e della riconversione delle proprie strutture e dei propri servizi nella lotta alla pandemia⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ *Ex multis*, si vedano: E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 501 ss.; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 37 ss.; G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 755 ss.; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2020, p. 183 ss.; C. Caruso, *I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021, p. 301.

⁴⁶⁰ M. Cammelli, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, n. 3/2020, p. 396 ss.

⁴⁶¹ Tra i numerosi studi comparati sulle soluzioni adottate dai sistemi sanitari regionali cfr. S. Piperno, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, Centro Studi del Federalismo, commento n. 174, 8 aprile 2020; M. Casula, A. Terlizzi, F. Toth, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Riv. It. Politiche Pubbliche*, n. 3/2020, p. 307 ss.; S. Neri, *Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2020, p. 239 ss.

Non deve quindi stupire che dalla stessa Presidente della Corte Costituzionale – proprio nel pieno della prima fase dell'emergenza pandemica – fosse giunto un accorato appello ad utilizzare la «leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini come chiave per affrontare l'emergenza»⁴⁶²; esortazione che è stata ripetuta anche dal Capo dello Stato, proprio nell'occasione in cui si celebravano i Cinquant'anni dall'insediamento dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario, come invito a fare in modo che «la soggettività politica delle Regioni si sviluppi, non in contrapposizione con l'indirizzo politico statale, ma in chiave di confronto e di cooperazione»⁴⁶³.

Queste richieste sembrano essere state tenute in maggior considerazione nella normazione statale subito successiva alla diffusione del virus, dove si è cercato un contemperamento tra uniformità (norme valevoli per tutto il territorio nazionale) e differenziazione (norme valide limitatamente all'ambito regionale), attraverso la creazione delle ormai note zone di rischio contagio, determinate seguendo i parametri definiti dal Governo di comune accordo con la Conferenza Stato-Regioni⁴⁶⁴.

È stato previsto, inoltre, che le norme valevoli a livello regionale dovessero essere adottate sentito il Presidente della Regione, e che d'intesa con quest'ultimo potessero essere introdotte eccezioni per specifiche porzioni del territorio; nel caso in cui avessero

⁴⁶² Relazione della Presidente Marta Cartabia sull'attività della Corte costituzionale nel 2019, 28 aprile 2020.

⁴⁶³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel Cinquantenario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario (Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020).

⁴⁶⁴ Cfr. il documento dell'8 ottobre 2020 condiviso con la Conferenza Stato-Regioni ed allegato al D.P.C.M., intitolato Prevenzione e risposta Covid-19. Evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale.

riguardato, invece, l'intero territorio nazionale, sarebbe stato sentito il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁴⁶⁵.

Qualora lo Stato avesse rispettato sin dall'inizio il quadro costituzionale dei provvedimenti emergenziali, adottando con decreto-legge le principali norme necessarie a fronteggiare la pandemia, forse il problema della leale collaborazione⁴⁶⁶ con le Regioni non si sarebbe neppure posto.

È noto, infatti, che, anche qualora ricorra un caso di «concorrenza di competenze» o di chiamata in sussidiarietà, il procedimento di adozione degli atti legislativi non è soggetto al principio di leale collaborazione (di recente, v. le sentt. 37/2021⁴⁶⁷ e 138/2020⁴⁶⁸). Questo, dunque, vincola il contenuto degli atti legislativi (nel senso che essi devono prevedere un raccordo con gli enti territoriali in certi casi), non la loro procedura di adozione.

Da tale orientamento non si è discostata d'altronde la famosa sent. 251/2016 già vagliata nel secondo capitolo, che ha per l'appunto censurato l'assenza nella legge delega n. 124/2015 di previsione dell'intesa con la Conferenza Unificata (o Stato-Regioni) in vista dell'adozione dei decreti legislativi successivi.

⁴⁶⁵ Cfr. art. 2 d.l. n. 19 del 2020. L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal D.P.C.M., ovvero anche ampliative, ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

⁴⁶⁶ Al riguardo si veda, *ex multis*: C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021.

⁴⁶⁷ Punto 17: «È infatti costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 233 del 2019)».

⁴⁶⁸ Punto 4: «esclusa preliminarmente la fondatezza della formale e generica doglianza di «unilateralità» dell'impugnato intervento normativo regionale, poiché le procedure collaborative tra Regione e Stato non rilevano nel sindacato di costituzionalità della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 233 del 2019 e n. 195 del 2004)».

Inoltre, successivamente la Corte ha chiarito che, qualora la legge delega non richieda l'intesa con la Conferenza (nonostante la concorrenza di competenze statali e regionali), il Governo non è tenuto ad acquisirla in applicazione diretta del principio di leale collaborazione, come inteso dalla sent. 251/2016, così confermandosi che il principio in questione non vincoli la procedura di adozione degli atti legislativi.

Ciò vale a maggior ragione, secondo la Corte, per il decreto-legge e la successiva legge di conversione, date le condizioni di urgenza nelle quali sono approvati⁴⁶⁹. E l'idoneità delle ragioni di urgenza ad attenuare i doveri di coinvolgimento delle Regioni risulta anche dall'art. 2, co. 515, e dall'art. 3, co. 4, D.Lgs. n. 281/1997.

Dunque, se il Governo avesse introdotto fin da subito direttamente nel decreto-legge le misure limitative dei diritti e di contenimento del contagio (cosa che ha fatto da dicembre 2020 in poi)⁴⁷⁰, dal punto di vista giuridico il problema della leale collaborazione molto probabilmente non si sarebbe posto.

La scelta governativa di delegare al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di introdurre i limiti ritenuti necessari per fronteggiare la pandemia ha fatto sorgere la questione dei raccordi con gli enti territoriali, in relazione all'adozione dei d.p.c.m.

Com'è noto, l'art. 2, co. 1, D.L. n. 19/2020 prevedeva solo il previo parere dei Presidenti delle Regioni interessate o del Presidente della Conferenza delle Regioni (se la misura adottata riguardava l'intero territorio nazionale), una forma debole – pertanto - di coinvolgimento delle Regioni⁴⁷¹, dissonante rispetto al regime ordinario delle emergenze

⁴⁶⁹ In merito si richiamano le sentt. 233/2019, 194/2019 e 17/2018.

⁴⁷⁰ A partire dai D.L. n. 158/2020 e n. 172/2020, infatti, il Governo ha stabilito direttamente le misure limitative dei diritti e i criteri per i mutamenti di «colore» delle zone (si vedano i DD.LL. n. 1/2021, n. 2/2021, n. 12/2021, n. 15/2021, n. 30/2021, n. 44/2021, n. 52/2021 e n. 65/2021, fra i quali si è inserito il D.P.C.M. del 2 marzo 2021).

⁴⁷¹ Sent. n. 171/2018, punto 7.1.2: «l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto»

di rilievo nazionale, che sono gestite con ordinanze di protezione civile previa intesa delle Regioni interessate⁴⁷².

4.2 La sentenza n. 37/2021 della Corte Costituzionale: una pietra tombale sulla titolarità delle competenze in materia di emergenza sanitaria

Sono queste le situazioni che hanno aperto un aspro dibattito tra i fautori dell'accentramento e coloro che, senza mettere in discussione la distribuzione delle competenze, hanno espresso l'esigenza di un più stretto coordinamento⁴⁷³.

La proposta più netta nella prima direzione è stata senz'altro quella, avanzata più nel dibattito politico che in quello giuridico e dottrinale, di trasformare l'attuale competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute in una competenza legislativa esclusiva statale.

Una proposta in merito alla quale la reazione delle Regioni, come prevedibile, non è stata favorevole⁴⁷⁴; né, del resto, essa sembra aver incontrato il favore di quella parte della dottrina che ha subito avvertito i rischi che una clausola di questo tipo potrebbe determinare anche solo in termini di confusione e sovrapposizione con la clausola che già

⁴⁷² Sul punto si veda, sul fronte normativo, l'art. 25, co. 1, D.Lgs. n. 1/2018. Sul fronte dottrinale, in materia, si rimanda invece a: C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, op. cit., 2021, p. 299 ss.; E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19?*, op. cit., p. 501 ss.; P. Caretti, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 297.

⁴⁷³ Sul punto: G. Gardini, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020, p. 7 ss.

⁴⁷⁴ Documento depositato dalla Conferenza delle Regioni il 3 dicembre 2020 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'ambito dell'istruttoria relativa al citato ddl S1825.

consente al Governo, ex art. 120 Cost., di sostituirsi agli organi regionali in circostanze similari⁴⁷⁵.

Pertanto a questa proposta di dubbia utilità - in quanto bisognerebbe modificare non solo l'articolo 117, ma anche l'articolo 118 per riportare l'intero servizio sanitario sotto l'esclusiva titolarità dell'amministrazione statale⁴⁷⁶ - se ne è subito preferita un'altra, ovvero, quella di inserire nell'articolo 117 della Costituzione la cd. clausola di supremazia, che permetta al Parlamento, su proposta del Governo previo parere della Conferenza Stato-Regioni, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale⁴⁷⁷.

Man mano, a queste posizioni si sono sommate quelle di molti altri, per i quali la salvaguardia dell'unitarietà del servizio sanitario non va ricercata attraverso l'azzeramento della potestà legislativa regionale a favore di quella statale, ma intervenendo piuttosto sui modi di esercizio delle rispettive competenze, così da rendere tra loro compatibili le esigenze dell'uniformità e quelle della differenziazione e quindi evitando che la differenziazione si traduca in un'ingiustificata condizione di disuguaglianza tra cittadini⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ Sul punto, si vedano tra l'altro, le audizioni di F. Bilancia e G. Demuro, sempre dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato; più diffusamente, poi, F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2020, p. 355 ss., e C. Pinelli, *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2020, p. 763.

⁴⁷⁶ Sull'inopportunità di tale proposta: C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituz. Federalismo*, n. speciale, 2020, p. 91 ss.

⁴⁷⁷ Cfr. la proposta di legge costituzionale n. 2422 a firma Ceccanti ed altri, depositata alla Camera dei deputati il 3 marzo 2020, e l'analoga proposta n. 1825 presentata al Senato a firma Parrini e Pinotti.

⁴⁷⁸ Spunti in: U. Allegretti, E. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, p. 537 ss.; L. Violini, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, op. cit., p. 1009 ss.; A. Pioggia, *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Ist. Fed.*, n. speciale, 2020, p. 17 ss.

Il momento forse più emblematico di questo conflitto tra esigenze di unitarietà e di differenziazione è rappresentato dalla decisione della Corte Costituzionale di intervenire – per la prima volta dalla sua istituzione – prima sospendendo la legge regionale n. 11/2020 della Valle d’Aosta che si poneva in contrasto con i meccanismi previsti dalla legislazione nazionale per l’applicazione nei diversi contesti territoriali delle misure restrittive a fini di prevenzione e lotta alla pandemia, e poi dichiarandola incostituzionale per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «profilassi internazionale» (art. 117, comma 2, lett. q) Cost.), materia il cui contenuto appare passibile di dilatazione in caso di emergenze che mettano in pericolo l’incolumità dell’intera comunità⁴⁷⁹.

Come noto, la Regione Valle d’Aosta aveva adottato una legge organica di gestione della pandemia, regolando lo svolgimento delle attività sociali ed economiche nello stato di emergenza. Lo Stato aveva immediatamente impugnato la legge, lamentando la violazione di diversi decreti-legge (e del D.P.C.M. del 3 dicembre 2020) e invocando a loro fondamento tre titoli di competenza: la profilassi internazionale, i principi fondamentali in materia di tutela della salute e la chiamata in sussidiarietà (salvo un cenno ai livelli essenziali delle prestazioni).

⁴⁷⁹ Corte Costituzionale, sent. 37/2021, relativamente alla quale la scrivente ha analizzato i diversi commenti seguenti: B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021; C. Caruso, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 31 aprile 2021; C.A. Ciaralli, *Il ruolo delle Regioni nel contrasto alla pandemia*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 23 giugno 2021; L. Cuocolo, F. Gallarati, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, p. 1 ss.; G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *LaCostituzione.info*, 21 marzo 2021; M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta On line*, n. 1/2021, p. 329 ss.; D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, p. 9 ss.

Il richiamo operato dalla Corte ad una competenza esclusiva non trasversale – dunque non soggetta, in linea di massima, all’obbligo della previa intesa con le Regioni – può essere interpretato, a seconda della prospettiva, come dimostrazione dell’avallo della Corte ad un’ottica di accrescimento del ruolo statale, o piuttosto come decisione dettata dalla necessità di trovare fondamento costituzionale ad un accentramento di competenze (e quindi anche ad un’attenuazione del principio cooperativo) che può valere solo nelle fasi di emergenza, fermo restando l’esigenza di un raccordo in situazioni di normalità.

È questa seconda l’interpretazione più plausibile, dal momento che la stessa Corte Costituzionale, pur sostenendo che «il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e l’interesse della collettività», ha anche riconosciuto quanto fondamentale sia «l’apporto dell’organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi», e ha comunque valorizzato i momenti di consultazione delle Regioni previsti dalla legislazione statale, riconoscendoli quale espressione di un’imprescindibile esigenza di coordinamento.

Le affermazioni *de quibus* sono specificatamente contenute nella sentenza n. 37 del 2021, attraverso la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d’Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (“Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato d'emergenza”), per le ragioni summenzionate.

Orbene, con la sentenza n. 37/2021 la Corte Costituzionale tenta di mettere la parola fine al dibattito sulla competenza legislativa Stato/Regioni in materia, anche se la conflittualità non verrà definitivamente meno.

Più precisamente, la legge impugnata disciplinava la gestione regionale dell'emergenza sanitaria, prevedendo all'art. 2 l'indicazione delle attività consentite nel rispetto delle norme di sicurezza, facendo salva la competenza del Presidente della Giunta a sospenderle se necessario, all'art. 3 la costituzione di un'unità di sicurezza a supporto del Presidente della Giunta nelle attività connesse all'emergenza, all'art. 4 l'adozione di protocolli e misure di sicurezza da parte del Presidente della Giunta e della Giunta stessa per contrastare l'epidemia.

Il ricorrente (vale a dire lo Stato) ha innanzitutto denunciato il contrasto della legge regionale con le competenze statutarie primarie definite all'articolo 2 lett. h), q), s) e all'art. 3, lett. m) dello Statuto speciale; essa sarebbe, inoltre, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale *ex art. 117, comma 2, lett. q), Cost.*, vista la dichiarazione di stato pandemico emessa dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, nonché ai principi fondamentali di tutela della salute⁴⁸⁰.

Lo Stato, in particolare, sosteneva che la norma impugnata si ponesse in violazione della disciplina nazionale, dettata per corrispondere alla necessità di una gestione unitaria della crisi di carattere internazionale⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ Cfr. sul tema, Corte Cost., sentt. n. 282 del 2002, nonché n. 12 del 2004, ove la Corte precisa che l'attribuzione a livello statale di funzioni amministrative, come la predisposizione di interventi per fronteggiare l'emergenza, trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, in specie, nel principio di adeguatezza.

⁴⁸¹ Si tratta di una visione filo-centrista che è stata sposata da ampia parte della dottrina, in contrapposizione con quella corrente contraria che, invece, ha una posizione critica al riguardo.

La legge regionale della Valle d'Aosta avrebbe violato le suddette misure, attuando un meccanismo autonomo ed alternativo di gestione dell'emergenza sanitaria, «“cristallizzando con legge” una situazione che la normativa statale consente alla Regioni di gestire esclusivamente in via amministrativa»⁴⁸².

Così facendo, la Regione avrebbe altresì violato il principio di leale collaborazione, in quanto i d.p.c.m. sono stati adottati, sentito il Presidente della Regione o il Presidente della Conferenza delle Regioni, allo scopo di garantire un'uniformità anche nell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali⁴⁸³. Pertanto, la Regione poteva intervenire esercitando i propri poteri in materia sanitaria, ma senza contraddire il contenuto delle misure statali.

Il ricorrente chiedeva inoltre la sospensione della legge impugnata, dato il grave rischio per la salute pubblica comportato dall'adozione di misure più blande di quelle statali.

Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle D'Aosta sostenendo che le norme impuginate non costituivano attuazione di misure di profilassi internazionale, né avrebbero determinato i livelli essenziali delle prestazioni - in quanto le norme statali non avrebbero «approntato alcuna misura recante prestazioni statali a favore di persone» - né avrebbero violato il principio di leale collaborazione, perché esso non si applica al procedimento legislativo e non si applicherebbe nemmeno l'art. 118 Cost., trattandosi di attività normative e non di funzioni amministrative: i d.p.c.m. – argomenta la Regione del caso nella propria comparsa - avrebbero, infatti, natura di regolamenti e, incidendo su

⁴⁸² *Infra*, punto 1 cpv. 9 del Ritenuto in fatto, della pronuncia in analisi.

⁴⁸³ E ciò è indubbiamente interessante posto che ne emerge come un accordo in conferenza possa teoricamente alterare il riparto di competenze.

libertà connotate da riserva di legge, il governo non potrebbe delegare nemmeno con decreti-legge agli stessi la gestione normativa dell'emergenza.

Pertanto, essi non sarebbero stati applicabili alla Valle d'Aosta, le cui competenze legislative non sarebbero comprimibili dalla fonte regolamentare, come sancito dall'art. 3 comma, 2 del D.L. 16 maggio 2020, n. 33, secondo cui tali disposizioni si applicano alle autonomie speciali solo se compatibili con i relativi statuti e norme di attuazione.

La Regione evidenziava, peraltro, come la legge impugnata non sarebbe incompatibile con le disposizioni nazionali, ma prevedrebbe solo un contemperamento degli interessi economici e sociali che fanno capo ad essa con la necessità di contrastare il Covid-19, mediante misure che tengano conto delle peculiarità del territorio regionale e il Presidente della Giunta avrebbe il potere di conciliare le stesse con quelle statali.

Come sopra accennato, la Corte ha, in un primo momento, sospeso in via cautelare con l'ordinanza n. 4 del 2021 l'efficacia dell'intera legge regionale impugnata, sul presupposto dell'invasione della competenza statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q), Cost.), «con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone»⁴⁸⁴.

La Regione Valle d'Aosta ha replicato al suddetto provvedimento, sostenendo che la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale ha carattere trasversale e, dunque, richiede l'intesa per sovrapporsi alla competenza regionale, altrimenti non si realizzerebbe la diversificazione tra le normative applicabili alle singole Regioni.

Nel merito, la Corte ha ritenuto che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricadesse nella competenza esclusiva dello Stato a titolo di profilassi

⁴⁸⁴ *Infra*, punto 3 del Considerato in diritto, e punto 9 della sentenza in commento. Nello stesso senso, già Corte Cost., sentt. n. 173 del 2014 e n. 5 del 2018.

internazionale ex art. 117, comma 2, lett. q), Cost., nella quale rientra ogni misura volta a contrastare o prevenire l'emergenza sanitaria.

La profilassi internazionale, infatti, «concerne norme che garantiscono uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale»⁴⁸⁵ ed è materia affidata alla competenza statale.

L'art. 117, comma 2, lett. q), include la cura degli interessi scaturenti da una malattia pandemica su larga scala, tale da essere considerata “internazionale” sulla base della relativa diffusività. D'altra parte, dinnanzi a malattie altamente trasmissibili, «“ragioni logiche, prima che giuridiche” radicano nell'ordinamento giuridico l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività»⁴⁸⁶.

Pertanto, sebbene l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale sia fondamentale ai fini di igiene e profilassi, tale attività deve innestarsi in modo armonico nel quadro delle misure adottate a livello nazionale; infatti, il legislatore nazionale, sulla base del quadro normativo al tempo vigente - rappresentato dai DD.LL. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020 - la cui applicazione era rimessa ai d.p.c.m. assunti previo parere dei Presidenti delle Regioni, poteva sicuramente imporre criteri vincolanti e obiettivi essenziali a cui le Regioni avrebbero dovuto conformarsi⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ *Infra*, punto 7.1 del Considerato in diritto, e punto 11 della sentenza qui vagliata. Analogamente, cfr. Corte Cost. sentt. n. 5 del 2018, n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004.

⁴⁸⁶ *Infra*, punto 7.1 del Considerato in diritto, 11 della decisione di cui si discute, nonché Corte Cost. sentt. n. 5 del 2018, n. 169 del 2017, n. 338 del 2003, n. 282 del 2002.

⁴⁸⁷ D'altronde, l'art. 7 c. 1 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), affida allo Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, d'intesa solo con le Regioni e le Province autonome coinvolte. Pertanto, solo l'eventuale diffusione della crisi su un determinato territorio impone il coinvolgimento delle autonomie, qualora l'emergenza - pur essendo localizzata - assuma carattere nazionale, per l'incapacità della Regione di farvi fronte. Sul punto, cfr. Corte Cost. sent. n. 246 del 2019, nonché già sent. n. 284 del 2006.

Di conseguenza, queste ultime non potevano esercitare il loro potere normativo per paralizzare gli effetti di tali provvedimenti⁴⁸⁸, ma solo intervenire nelle more dell'adozione dei d.p.c.m., con misure derogatorie - anche “ampliative” - e sempre d'intesa con il Ministro della Salute e nelle forme previste dai citati decreti.

Sono state, poi, ritenute fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. q), Cost. Infatti, le norme impugnate «surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo Covid-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato»⁴⁸⁹.

Pertanto, non essendo ammessa una normativa regionale autonoma di contrasto alla pandemia, gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata «non solo travalicano i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale a ciò titolata»⁴⁹⁰.

Sono state, invece, ritenute non fondate le questioni di illegittimità costituzionali degli artt. 3, 4, commi 4, 5, 6 e 7 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. m) e q), e comma 3, 118 e 120 Cost.

⁴⁸⁸ Cfr. in tal senso, Corte Cost., sentt. n. 284 del 2006 e n. 198 del 2004. In particolare, nella sentenza n. 198 la Corte non «esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali. Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna».

⁴⁸⁹ *Infra*, punto 10 del Considerato in diritto della sentenza in commento.

⁴⁹⁰ *Infra*, punto 12.1 del Considerato in diritto della sentenza *de qua*. In questo senso, cfr. Corte Cost., sentt. n. 272 del 2020, nn. 28 e 142 del 2019, n. 66 del 2018.

La competenza statale nel contrastare il contagio non è, infatti, tale da frapporti all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove non interferiscano con quanto determinato dalla normativa statale.

Pertanto, si ritiene illegittimo costituzionalmente un modello di *governance* autonomo ed alternativo, fondato su previsioni legislative regionali ed ordinanze del Presidente della Giunta.

L'esigenza di governare i processi, in relazione a materie di competenza esclusiva statale, con il primario obiettivo di dettare regole uniformi ed omogenee su tutto il territorio nazionale, come ben delineato in dottrina⁴⁹¹, va contestualizzato al momento in cui veniva emanata la sentenza.

Infatti, in piena emergenza pandemica non va sottovalutato il contesto nel quale sono maturate le diverse vicende che hanno dato luogo alla concatenazione normativa sviluppatasi in un lasso di tempo estremamente breve, caratterizzata da una certa “debolezza istituzionale”⁴⁹² registratasi soprattutto a causa di un contestato utilizzo dello strumento del d.p.c.m. e di contrasti di natura politica.

La drastica soluzione individuata dalla Corte, attraverso la sentenza n. 37 del 2021, avrebbe costituito una statuizione quasi inevitabile di fronte al “balletto di misure contraddittorie”⁴⁹³ che sono emerse successivamente all'esplosione dell'emergenza sanitaria.

Dunque, dalla sentenza in oggetto, emergerebbero diversi profili di particolare interesse, tra cui:

⁴⁹¹ B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021, pp. 2-3.

⁴⁹² Espressione mutuata da: A. Lucarelli, *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2021, p. 465 ss.

⁴⁹³ Vedi nota che precede.

- il superamento di un regionalismo legislativo, andando piuttosto in direzione di un regionalismo di esecuzione e di carattere gestionale;
- la direzione dei processi il più possibile unitaria e ragionevolmente vicina ai territori, in particolare per quel che concerne l'ambito sanitario.

Insomma, secondo parte della dottrina, il tenore della sentenza in oggetto spingerebbe verso un ripensamento del rapporto tra territorio e istituzioni, anche attraverso una rivisitazione dell'impianto normativo di riferimento, posto che tali criticità, relative al rapporto Stato-Regioni, si sono sicuramente amplificate nel regime emergenziale.

In sostanza, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica si calibrano in ordine alla qualificazione dei diritti delle persone da tutelare, che escludono una protezione frammentata e diseguale, tale da accentuare le fratture territoriali e sociali all'interno del Paese.

L'obiettivo politico della Corte resta quello che in dottrina è stato individuato nell'art. 5 Cost., ovvero che tale principio vada letto in stretta simbiosi con gli artt. 2 e 3 Cost., che esprimono gli importanti compiti della Repubblica, da sviluppare attraverso altre norme-principio.

La *governance* dell'emergenza per la Corte deve garantire quell'indissolubilità del legame tra il concetto di unità ed indivisibilità.

Come sottolineato in dottrina, il principio di cui all'art. 5 Cost., va letto in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 11 Cost., atteso che soltanto la connessione tra questi principi consente di creare spazi di autonomia per i singoli, per i gruppi e per i territori. Quindi l'omogeneità e la necessaria armonia di *governance* all'interno del Paese,

secondo la lettura della Corte, si collocano all'interno del perimetro costituzionale, in collegamento diretto con i principi fondativi della forma di Stato e non vanno intese come strumenti per comprimere la legittima autonomia delle Regioni.

Al centro, è collocata la persona da tutelare nel rispetto dei principi di solidarietà ed eguaglianza.

Sulla base delle suddette considerazioni, ovvero della necessità di garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, lo si ribadisce, resta centrale il tema degli strumenti da adottare per governare e gestire il fenomeno, sempre rappresentando il risultato di uno sforzo collaborativo con le Regioni.

Individuazione che è stata così difficile durante i mesi più intensi della crisi pandemica, come dimostrato dalla circostanza tale per cui il tema è finito sotto la lente d'ingrandimento della Consulta, che ha però costruito un ragionamento contraddistinto da una certa carenza di considerazioni sull'attivazione di procedure collaborative in grado di compensare l'inevitabile *deminutio* subita dall'autonomia regionale, rischiando, come evidenziato in dottrina, di inibire una proficua sinergia tra amministrazione centrale e periferica⁴⁹⁴.

In particolare, sul punto, una parte della dottrina si è posta in termini piuttosto critici sulla decisione dei Giudici, censurando come un modello di gestione non collaborativo tenda a provocare una evidente frustrazione del versante regionale, affievolendo il campo applicativo del principio di leale collaborazione, accennato dalla Corte attraverso la sentenza in commento⁴⁹⁵.

⁴⁹⁴ D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni*, op. cit., 2021.

⁴⁹⁵ G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *laCostituzione.info*, 21 marzo 2021.

Pertanto, una comprensibile visione delineata dalla Corte, tesa a legittimare l'azione statale, per garantire un governo ed una gestione unitaria dell'emergenza sanitaria, finisce, discutibilmente, per configurare un suo atteggiamento quasi di carattere “ostruzionistico”, dichiarando legittime soluzioni autarchiche dello Stato, che invece avrebbero potuto con accorgimenti strutturali e procedurali favorire, quantomeno sul piano gestionale-attuativo, la concertazione tra potere centrale e Regioni, coniugando strategie di fondo con le peculiarità delle singole realtà territoriali⁴⁹⁶.

Altro punto debole della sentenza *de qua* attiene all'individuazione degli strumenti normativi che hanno rappresentato l'impalcatura della *governance* dell'emergenza e che hanno fortemente circoscritto l'azione normativa delle autonomie territoriali.

Tale modello, definito dal Governo, e dichiarato legittimo dalla Corte, apre altri ordini di riflessioni in merito al binomio grave emergenza/esercizio di un potere per contrastarla, proponendo alcuni interrogativi:

- se tale binomio concettuale possa giustificare l'assunto argomentativo edificato dalla Corte a sostegno della propria decisione (il legittimo ricorso al binomio decreto legge-d.p.c.m.), oppure, di contro, occorre un ulteriore intervento dei Giudici per definire, senza margini di equivoci, i poteri che la Costituzione può giungere a riconoscere al decisore politico nei periodi emergenziali;
- che tipo di impatto produce sui diritti fondamentali la mancanza di un intervento puntuale da parte della Corte per delineare il perimetro della stratificata

⁴⁹⁶ V. Baldini, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2021 (disponibile online: <https://dirittifondamentali.it/2021/04/06/conflitto-di-competenze-tra-stato-e-regione-nella-lotta-alla-pandemia-un-sindacato-politico-della-corte-costituzionale-riflessioni-a-margine-della-sent-n-37-del-2021-della-corte-costituzionale/>)

“concatenazione normativa” determinatasi per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Non è un caso, che il rilievo critico relativo alle modalità normative, per così dire, utilizzate e prescelte dal Governo, muova proprio dalla censura sollevata dalla difesa della Regione interessata in merito alla natura dei d.p.c.m.

Su tali punti, come evidenziato in dottrina, emerge una certa nebulosità nelle argomentazioni esposte dalla Corte⁴⁹⁷.

Da una parte, l'esigenza del Governo, accolta dalla Corte, di garantire l'unitarietà, la coerenza e l'omogeneità dell'azione politico-normativa rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, a maggior ragione in un quadro emergenziale; dall'altra, la scelta degli strumenti normativi e la loro compatibilità con il principio di legalità sostanziale e con la riserva di legge assoluta⁴⁹⁸.

Un impianto normativo statale, accolto dalla Corte, che lo legittimerebbe in materia sanitaria, anche sul piano amministrativo-gestionale, accentrando non soltanto la competenza legislativa, ma anche la gestione dell'intero sistema di strumenti da apprestare a tutela della salute dei cittadini, che richiederebbe, secondo parte della dottrina, modifiche del quadro di riferimento normativo⁴⁹⁹.

⁴⁹⁷ M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021.

⁴⁹⁸ Cfr. V. Baldini, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2021 (disponibile online: <https://dirittifondamentali.it/2021/04/06/conflitto-di-competenze-tra-stato-e-regione-nella-lotta-alla-pandemia-un-sindacato-politico-della-corte-costituzionale-riflessioni-a-margine-della-sent-n-37-del-2021-della-corte-costituzionale/>); A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020 (disponibile online: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/alberto-lucarelli/costituzione-fonti-del-diritto-ed-emergenza-sanitaria>).

⁴⁹⁹ G.M. Salerno, *Stato vs/Regioni: la tentazione di utilizzare il Covid per centralizzare la sanità*, in *ilsussidiario.net*, 30 marzo 2021 (disponibile online: <https://www.ilsussidiario.net/news/stato-vs-regioni-la-tentazione-di-usare-il-covid-per-centralizzare-la-sanita/2150081/>).

La Corte sembra voler evitare di entrare nel merito della legittimità costituzionale degli strumenti normativi utilizzati dal Governo, argomentando nel campo del regime delle competenze e dei principi unitari che devono ispirare azioni tese alla tutela di diritti fondamentali quali il diritto alla salute; ancorché la parte resistente sollevi la criticità di come materie coperte da riserve di legge assoluta siano state regolate al di fuori del perimetro legislativo, esaltando il ruolo e le funzioni dei d.p.c.m., in qualità di atti che oscillano tra la dimensione normativa e quella amministrativa⁵⁰⁰.

La Corte costituzionale nella sentenza *de qua* non ha voluto esaminare la legittimità costituzionale dell'ipervalorizzazione del ruolo assunto dai d.p.c.m. che, di fatto, soprattutto nella prima fase, hanno svuotato la natura e l'essenza originaria del decreto-legge, ponendo non pochi dubbi in ordine al rispetto della riserva di legge assoluta e del principio di legalità in senso sostanziale.

Insomma, l'emergenza sanitaria, nella sua espressione pandemica, è un fenomeno che andava ricompreso, ai fini regolatori, nei casi straordinari di necessità ed urgenza, di cui all'art. 77 Cost., riservando al decreto legge, e non ai d.p.c.m., il ruolo e la funzione di fonte dominante e protagonista del processo emergenziale sul piano normativo e consentendo alle Regioni di concorrere, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà, alle funzioni di natura gestionale-amministrativa.

In tal modo, come evidenziato dalla Regione resistente, si è andato anche a comprimere illegittimamente un potere regionale che, sul piano gestionale-amministrativo, avrebbe potuto meglio contemperare gli interessi economico-sociali, tenendo conto delle peculiarità, contingenti e strutturali, dei singoli territori.

⁵⁰⁰ M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021.

È, comunque, opinione comune che la sentenza n. 37 del 2021, dando compiuto esito decisivo all'impostazione già accolta nell'ordinanza cautelare n. 4/2021, rappresenti un punto decisivo nel laborioso percorso della nostra Repubblica delle autonomie⁵⁰¹. Su ciò si può senz'altro concordare, anche perché non pochi sono gli aspetti innovativi - dovuti, proprio all'emergenza pandemica, alla determinazione ed all'attuazione delle misure di contrasto, mitigazione e prevenzione - che la Corte costituzionale ha dovuto affrontare.

Eppure, come emerso dalla lettura delle posizioni dottrinali qui richiamate, non risulta unanime il senso prospettico da attribuirsi a questa pronuncia, da molti considerata come l'inevitabile portato di quell'interpretazione «finalisticamente restrittiva»⁵⁰² che è stata tradizionalmente utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale nella ricostruzione delle competenze legislative regionali⁵⁰³, e dunque, come una soluzione costituzionalmente accettabile di fronte ad un evento straordinario quale quello dell'emergenza pandemica.

4.3 L'importanza della Conferenza delle Regioni durante la pandemia

Orbene, innanzi all'emergenza causata dalla pandemia di Coronavirus, la responsabilità delle Regioni nella materia sanitaria è stata fortemente sottolineata, anche e talora soprattutto in senso critico.

⁵⁰¹ Così G.M. Salerno, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2021, p.456 ss.

⁵⁰² Vedi nota che precede.

⁵⁰³ In questi termini si esprime: B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021.

In realtà, nella tutela della salute le responsabilità costituzionali sono poste a vario livello. In effetti, il servizio sanitario nazionale costituisce una struttura articolata ma dotata di un proprio separato canale di finanziamento e soggetta a stringenti regole particolari, di carattere organizzativo, tecnico e prestazionale. Una struttura nella quale le responsabilità sono sicuramente distinguibili ma anche strettamente intrecciate, ed in cui – soprattutto – l’onere essenziale di determinare il livello di finanziamento e delle prestazioni, nonché di garantirne l’efficace attuazione da parte delle Regioni, spetta allo Stato.

Ebbene, tutto si è ovviamente complicato a causa della pandemia, che ha collegato in modo indissolubile la tutela della salute con altri fondamentali aspetti – sociali e giuridici - quali la salvaguardia delle attività economiche, la continuità dei servizi essenziali (come, ad esempio, il sistema dell’istruzione) e l’esercizio (*rectius* le restrizioni all’esercizio) dei diritti e delle libertà fondamentali, sia di carattere personale che di carattere economico.

Nella situazione così determinata, la questione della tutela della salute, che prima poteva apparire come un ambito specialistico e separato, è venuta quindi ad intrecciarsi con le scelte di governo in generale, richiedendo in modo più evidente il coordinamento tra lo Stato e le Regioni, anche attraverso forme nuove e più rapide – come anticipato nel paragrafo che precede - di raccordo tra l’esecutivo nazionale ed i presidenti regionali, con l’assunzione di un ruolo autonomo della Conferenza delle Regioni.

Prima che nel marzo 2021 la Corte costituzionale – attraverso la sentenza n. 37 dello stesso anno - assegnasse la gestione dell’emergenza sanitaria per intero allo Stato, le cose si sono svolte – difatti - in modo diverso, dato che il livello di governo centrale e

quello regionale hanno, sia pure faticosamente, sperimentato forme più o meno efficaci di collaborazione.

Si deve pensare che l'abbiano fatto nel presupposto – negato recisamente dalla sent. 37/2021, sulla quale ritorneremo approfonditamente più avanti – che la gestione dell'emergenza sanitaria si collochi all'incrocio di materie concorrenti quali la tutela della salute e la protezione civile, che chiamano in campo tanto lo Stato quanto le Regioni⁵⁰⁴.

Più precisamente, anteriormente alla sentenza costituzionale, che ha l'ambizione di segnare uno spartiacque, i rapporti fra i due livelli di governo hanno conosciuto fasi alterne:

- alcune volte sono insorti contrasti che sono poi finiti davanti al giudice amministrativo⁵⁰⁵;
- altre volte le Regioni hanno lamentato l'adozione di atti «in assenza di un preventivo confronto», con un metodo che «contrasta con lo spirito di leale collaborazione, sempre perseguito nel corso dell'emergenza»⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, n. 1/2020; A. Prozzo, *Il principio di leale collaborazione quale «bussola» nell'emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 3/2020, p. 366 ss.; L. Violini, *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, p. 10.

⁵⁰⁵ Il primo scontro istituzionale nasce da un'ordinanza della Regione Marche che dispone misure di contrasto alla diffusione del virus. Il Governo si rivolge al giudice amministrativo che sospende in via cautelare l'atto perché al momento dell'adozione non risultavano persone contagiate (TAR Marche dec. 56/2020). Successivamente, il 29 aprile 2020, in vista dell'avvio della cosiddetta fase 2 dell'emergenza, la Presidente della Regione Calabria adotta un'ordinanza che consente la ripresa delle attività di ristorazione «con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto». Il Governo la impugna eccependo che il D.P.C.M. del 26 aprile dispone la sospensione dei servizi di ristorazione, e il TAR Calabria stabilisce che la misura governativa non contrasta con l'art. 41 Cost. (sent. 841/2020). Infine, l'11 settembre 2020, il Presidente della Regione Sardegna adotta un'ordinanza che impone ai passeggeri che vogliono fare ingresso nella Regione di presentare al momento dell'imbarco l'esito di un test che abbia «dato esito negativo per covid-19». Il Governo ricorre davanti al TAR che con una decisione cautelare sospende l'efficacia della misura (dec. 344/2020). Per questa panoramica si rinvia a: G. Di Cosimo, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 543-544.

⁵⁰⁶ Ne dà conto il periodico della Conferenza delle Regioni (Regioni.it, n. 3964, giovedì 3 dicembre 2020) a proposito delle misure per fronteggiare la pandemia durante il periodo natalizio (d.l. 158/2020).

Nondimeno, più spesso i due livelli di governo hanno cercato di cooperare, e l'hanno fatto adottando un doppio registro.

Per un verso, ricorrendo a procedure informali, che la legge non codifica: soprattutto nella prima fase di gestione dell'emergenza, infatti, alcune questioni non passano per il sistema delle Conferenze che nell'attuale disegno istituzionale⁵⁰⁷ raccorda gli esecutivi dei livelli di governo centrale e regionale⁵⁰⁸, ed il Governo preferisce il rapporto diretto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, privilegiando l'interlocuzione con la figura del Presidente di tale organismo di coordinamento politico⁵⁰⁹.

In realtà anche prima della pandemia il ruolo politico conquistato sul campo dalla Conferenza delle Regioni – pur essendo l'unica a non essere “istituzionalizzata” - ha ridotto le conferenze a luogo di mera ratifica delle decisioni ivi maturate⁵¹⁰. Durante la pandemia, però, si assiste a quello che potremmo definire un “salto di qualità”, poiché il Governo, per ragioni di speditezza e celerità, assume come interlocutore direttamente la Conferenza delle Regioni, con il risultato che le altre conferenze restano ai margini⁵¹¹.

⁵⁰⁷ Si veda il capitolo che precede.

⁵⁰⁸ P. Giangaspero, *La normativa «speciale» sulla gestione della pandemia da covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, a cura di G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi, EUT, Trieste, 2020, p. 125. Questa circostanza ha indotto a parlare di «fallimento della leale collaborazione tra Stato e Regioni» (in questi termini: F. Furlan, *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, p. 93).

⁵⁰⁹ F. Savastano, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, p. 44; E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 506 ss., che rileva «un'eccessiva concentrazione delle competenze nel ruolo di filtro del Presidente della Conferenza senza la possibilità di piena interlocuzione delle diverse posizioni regionali» (nozione presente, specificatamente, a p. 514).

⁵¹⁰ C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010, p. 104 ss.; R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Padova, 2018, p. 128.

⁵¹¹ E. D'Orlando, *Emergenza sanitaria e stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. speciale, 2020, p. 589; C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista Gruppo Pisa*, n. 1/2021, p. 285 ss.

Per altro verso, ad ogni modo, ci si attiene al percorso collaborativo che fa capo al sistema delle Conferenze; come di consueto, le posizioni regionali sono il risultato dell'istruttoria svolta nell'ambito della Conferenza delle Regioni, e vengono poi sottoposte alla Conferenza Unificata⁵¹².

Nell'ambito di tale percorso le Regioni cercano di concorrere alla definizione delle norme, poste in prima battuta dai vari decreti-legge che si sono succeduti, per fronteggiare il virus e per affrontare le complesse e svariate conseguenze della pandemia. Lo fanno proponendo emendamenti in vista della conversione del decreto-legge, cui condizionano l'espressione del parere favorevole, una formula non prevista dal d.lgs. 281/1997 che si è affermata in via di prassi⁵¹³.

Per esempio, in occasione dell'esame in Conferenza unificata dei primi due decreti-legge, il n. 6 e il n. 19 del 2020, che apprestano le misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, le Regioni esprimono parere favorevole condizionato all'accoglimento di una serie di emendamenti⁵¹⁴.

Ovviamente i pareri non vincolano giuridicamente i destinatari, siano essi il Parlamento o il Governo.

⁵¹² Sulla crescente importanza dell'attività di «autocoordinamento tecnico delle Regioni e degli enti locali» cfr. G. Carpani, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi «verticali» ed «orizzontali»*, in *federalismi.it*, n. 19/2009, p. 8.

⁵¹³ Sulla «scarna forza persuasiva» del parere condizionato cfr. I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 537. Il regolamento interno della Conferenza delle Regioni dice genericamente che l'organo elabora «documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie» (art. 1 del reg. 9 giugno 2005).

⁵¹⁴ «La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte emendative e delle osservazioni formulate» (posizione dell'8 aprile 2020 sul d.l. 19/2020). Altre volte le Regioni si limitano a rendere un parere senza avanzare proposte emendative. Per esempio, relativamente alla conversione del d.l. 125/2020 che proroga lo stato d'emergenza fino al 31 gennaio 2021 (Conferenza unificata, seduta del 5 novembre 2020). Oppure relativamente alla conversione del decreto-legge n. 117 recante «Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni» (Conferenza unificata, seduta del 24 settembre 2020).

In alcuni, limitati, casi il legislatore statale recepisce gli emendamenti ai decreti-legge che la Conferenza delle Regioni propone in Conferenza unificata⁵¹⁵.

Per illustrare fattivamente come si sono svolti i procedimenti illustrati, si ritiene utile citare alcuni casi concreti.

Troviamo un primo esempio nell'ambito delle misure di contenimento della diffusione del virus in materia di trasporto pubblico locale.

È il 31 agosto 2020 quando le Regioni rendono un parere sulle linee guida relative al trasporto pubblico e al trasporto scolastico predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e - fra le altre cose - chiedono l'introduzione di una norma sul sub-affidamento del servizio di trasporto pubblico.

Il 10 settembre ripropongono la proposta nel parere sulla conversione del D.L. n. 104/2020 recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia».

Un paio di settimane dopo, esprimono una posizione in merito alla conversione del D.L. n. 111/2020 che, fra le altre cose, contiene anch'esso una disposizione relativa al trasporto pubblico locale. In questa occasione fanno un ulteriore tentativo chiedendo l'introduzione della norma per accelerare le procedure di sub-affidamento.

Il fatto che la richiesta sia stata reiterata tre volte dimostra, quanto meno, che le Regioni assegnano notevole importanza alla norma sul sub-affidamento. E alla fine tanta insistenza viene premiata: la norma confluisce nella legge n. 126 del 13 ottobre, che converte il D.L. n. 104/2020⁵¹⁶.

Insomma, la proposta regionale cade inizialmente nel vuoto, ma poi, in sede di conversione del D.L. n. 104/2020, viene fatta propria dal Parlamento per volontà del

⁵¹⁵ Il periodo che qui si prende in esame è quello compreso fra la proclamazione dello stato di emergenza, il 31 gennaio 2020, e la fine del maggio 2021, da considerarsi indubbiamente quello maggiormente difficoltoso.

⁵¹⁶ Art. 57, comma 3-sexies (la legge abroga il decreto-legge n. 111).

Governo che la comprende nell'emendamento interamente sostitutivo sul quale pone la fiducia al Senato il 6 ottobre; successivamente alla Camera, il 12 ottobre, il Governo pone la fiducia sul testo approvato in prima lettura (a dimostrazione di come il sistema bicamerale operi sempre più spesso in modalità sostanzialmente monocamerale).

In questo sistema che vede tre attori coinvolti – vale a dire Regioni, Governo e Parlamento - la proposta regionale sul sub-affidamento del servizio di trasporto locale viene alla fine recepita dal Parlamento grazie al ruolo svolto dal Governo che, di fatto, l'impone per mezzo della questione di fiducia sul maxiemendamento.

Il che dimostra che il Governo ha a disposizione due strade per veicolare i suggerimenti delle Regioni: riprenderli nel testo di un decreto-legge, confidando poi nella conversione da parte del Parlamento, oppure, come in questo caso, imporli direttamente nella procedura legislativa relativa alla conversione del decreto-legge per mezzo di maxiemendamenti interamente sostitutivi sui quali pone la fiducia.

Un'altra proposta emendativa viene accolta in sede di conversione del cd. decreto ristori (D.L. n. 137/2020), che introduce misure di sostegno economico connesse all'emergenza sanitaria.

La Conferenza delle Regioni rende un parere condizionato all'accoglimento di una serie di emendamenti.

Il primo di questi, relativo al finanziamento dei debiti finanziari delle Regioni in scadenza nell'anno 2020, viene accolto, sia pure per un importo finanziario minore rispetto alla richiesta. In sede di conversione, il testo viene definito al Senato sulla base dell'ormai consueto emendamento governativo interamente sostitutivo, che per lo meno riprende il testo elaborato dalle commissioni in sede referente, sul quale il Governo pone

la fiducia; l'altro ramo parlamentare si limita ad approvare l'identico testo del Senato sempre a seguito dell'immane questione di fiducia.

Un terzo caso riguarda il D.L. n. 30/2021 «Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena».

Il 25 marzo 2021 la Conferenza delle Regioni suggerisce di introdurre una clausola di salvaguardia per le Regioni speciali, che viene poi effettivamente inserita in sede di conversione. Ciò significa, lo rilevo incidentalmente, che anche dopo la sent. 37/2021 della Corte costituzionale già citata, depositata il 12 marzo, il metodo della leale collaborazione continua ad essere applicato nel concreto articolarsi del rapporto fra i due livelli di governo.

Circostanza che induce a ritenere l'orientamento della sentenza, che fra l'altro riduce drasticamente gli spazi di collaborazione⁵¹⁷, sia stato forse esageratamente "netto"⁵¹⁸. Come già accennato, infatti, nel 2020 la dottrina largamente prevalente aveva ricondotto la gestione della pandemia a materie concorrenti (tutela della salute e protezione civile), ritenendo dunque necessari raccordi «forti» con le Regioni nell'attuazione dei decreti-legge⁵¹⁹.

⁵¹⁷ G. Di Cosimo, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *LaCostituzione.info*, 21 marzo 2021; G. Menegus, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, p. 107 ss.

⁵¹⁸ Tesi che sarà approfondita nel paragrafo di commento alla sentenza *de qua*.

⁵¹⁹ In merito, anche se l'argomento sarà approfondito successivamente e nell'occasione saranno richiamati puntualmente i riferimenti dottrinali analizzati, si rinvia già a: A. Morelli, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, p. 758 (che considera l'emergenza sanitaria «rientrante ovviamente nella materia di potestà concorrente della tutela della salute»); E. Balboni, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quad. cost.* n. 2/2020, p. 374; G. Di Cosimo, G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, 2020, p. 4; M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020, p. 81 ss.

Tuttavia, la sent. 37/2021 sceglie un'altra strada che, giustappunto, non persuade del tutto, in quanto non solo riconduce la gestione della pandemia alla profilassi internazionale ma nega a tale materia, anche nel caso di specie, carattere trasversale.

Un ultimo esempio riguarda la posposizione di un termine relativo alla sottoscrizione degli accordi sulla mobilità sanitaria interregionale, necessari per accedere al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale.

In sede di conversione del D.L. n. 41/2021, l'emendamento confluisce nel maxiemendamento governativo interamente sostitutivo sul quale il Governo pone la fiducia in prima lettura; e poi si consolida nella legge di conversione, dato che nella seconda lettura alla Camera si procede con la fiducia sul testo approvato dal Senato. E dunque anche in questo caso siamo in presenza dei due fattori già segnalati: da un lato, l'inserimento della proposta regionale nel maxiemendamento governativo su cui lo stesso Governo pone la fiducia; dall'altro, l'affermarsi di procedure sostanzialmente monocamerale.

Tuttavia, pur a fronte dei diversi casi concreti qui riportati, risulta doveroso sottolineare come in molti casi il legislatore statale ignori le proposte regionali.

A tal riguardo, si ritengono sufficienti due esempi (rispetto ai molti che si potrebbero fare).

Il primo riguarda il D.L. n. 19/2020 che contiene il quadro delle misure per fronteggiare l'emergenza.

Come accennato, anche in questo caso le Regioni utilizzano il meccanismo del parere condizionato per proporre puntuali modifiche al testo che vorrebbero confluissero nella legge di conversione⁵²⁰. Durante l'esame alla Camera, però, le proposte regionali

⁵²⁰ Conferenza unificata, seduta del 7 maggio 2020.

non trovano posto nel testo, e le cose non cambiano al Senato dove il Governo pone la questione di fiducia sul testo approvato nell'altro ramo parlamentare.

A differenza del caso relativo al trasporto pubblico locale, il Governo non si fa portatore delle proposte regionali, non le impone con lo strumento della questione di fiducia e né le inserisce in un decreto-legge.

Una spiegazione verosimile attiene al contenuto delle proposte regionali, le quali muovono dal presupposto che il D.L. n. 19/2020 abbia compreso il potere di ordinanza che la L. 833/1978 assegna alle Regioni, e quindi, nel tentativo di riguadagnare posizioni, mirano a limitare, sia pure in misura ridotta, i poteri del Governo nella gestione dell'emergenza sanitaria.

Alla luce di ciò, non sorprende che il Governo non abbia sostenuto le proposte regionali⁵²¹.

Il secondo esempio è offerto dalla vicenda della data delle elezioni regionali che è stata posticipata a causa della pandemia: le Regioni vorrebbero definire un ampio arco temporale in modo che il voto non interferisca con l'inizio delle scuole, ma il D.L. n. 26/2020 sceglie di restringere la finestra a partire dal 15 settembre. Il 7 maggio la Conferenza delle Regioni lamenta che il decreto-legge sia «difforme per contenuto rispetto allo schema sottoposto all'attenzione delle Regioni», e non abbia recepito le proprie osservazioni⁵²². Nel documento le Regioni si rivolgono direttamente al

⁵²¹ C'è un altro aspetto che merita di essere evidenziato. Proprio grazie al mancato ricorso alla questione di fiducia si apre un varco per un'azione parlamentare di difesa delle prerogative delle Camere, che porta a una forma di controllo parlamentare eventuale sui decreti del Presidente del Consiglio. Una previsione che difficilmente il Governo avrebbe inserito di propria iniziativa nel testo su cui porre la fiducia. Sulla procedura di «parlamentarizzazione» cfr. G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 389 ss.; V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 371 ss.; R. Mazza, *La «parlamentarizzazione» dell'emergenza Covid-19 fra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n. 12/2021.

⁵²² In particolare, «dopo la richiesta di parere e un'interlocuzione avviata attraverso i canali istituzionali tra gli Enti, si è deciso di cambiare il testo di legge su cui le Regioni si erano espresse favorevolmente, senza la richiesta di ulteriore parere o l'apertura di una nuova discussione». Il 9 giugno il Presidente e il

Parlamento chiedendo che il testo del decreto-legge sia emendato in sede di conversione⁵²³, tuttavia la linea regionale non passa e l'emendamento, proposto durante la discussione in aula alla Camera, viene respinto l'8 giugno 2020. Ed è sul testo approvato dalla Camera che dieci giorni dopo, in Senato, il Governo ha posto la fiducia.

Insomma, mostrandosi quale il risultato di “aggiustamenti” progressivi ed avvenuti in corso d'opera, il modello italiano di gestione della pandemia ha combinato la tendenza all'accentramento con margini di differenziazione⁵²⁴, concentrando molte funzioni nelle mani del Governo ma prevedendo altresì momenti di collaborazione fra il livello di governo centrale e quello regionale, sia nel circuito delle conferenze che al di fuori di esso.

La Conferenza delle Regioni, ad esempio, pur non essendo istituzionalizzata ha agito nel circuito delle conferenze proponendo modifiche ai decreti-legge che il Governo ha via via adottato⁵²⁵, ed in mancanza di una Camera rappresentativa delle Regioni, le proposte regionali hanno rappresentato la forma “imperfetta”⁵²⁶ che nella prassi ha assunto la volontà del livello di governo regionale di contribuire alla definizione della legislazione statale che poi avrebbe dovuto applicare.

Vicepresidente della Conferenza scrivono al Presidente del Consiglio lamentando la violazione del principio di leale collaborazione e annunciando «l'intenzione delle Regioni interessate di utilizzare la prima domenica utile del mese di settembre per l'indizione delle elezioni regionali, anche al fine di garantire il regolare avvio dell'anno scolastico e di limitare l'eventuale nuovo rischio epidemiologico».

⁵²³ Il 27 maggio cinque presidenti delle Regioni interessate al voto (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Veneto) scrivono al Presidente della Repubblica lamentando che l'orientamento del Governo sia difforme rispetto al parere reso dalle Regioni.

⁵²⁴ L. Cuocolo, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, n. 1/2020, XVIII ss.; G. Delledonne, C. Padula, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, p. 777 ss.

⁵²⁵ Sulla necessità di rafforzare il sistema delle conferenze cfr. C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020, p. 98; F. Bilancia, *Ragionando «a freddo»: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020, p. 31.

⁵²⁶ Espressione utilizzata da: G. Di Cosimo, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, p. 550.

La prassi esaminata evidenzia con chiarezza due dati: da un lato, le Regioni hanno ogni volta proposto emendamenti al testo; dall'altro, sono assai più le proposte regionali cadute nel vuoto, che non quelle accolte dal legislatore statale.

In ogni caso, il dato più significativo è proprio che in alcuni, limitati, casi la Conferenza delle Regioni sia riuscita a ottenere modifiche, recepite dalle leggi di conversione. Il che può essere interpretato come un segnale dell'opportunità, di cui si discute da tempo, di strutturare stabili collegamenti fra le Regioni ed il legislatore centrale⁵²⁷.

La prassi dimostra, inoltre, come gli emendamenti regionali abbiano una possibilità di concretizzarsi solo qualora il Governo vi acconsenta. E del resto, il circuito delle Conferenze - ma anche quella variante del medesimo sperimentata durante l'emergenza, nella quale l'interlocuzione è stata posta in essere soprattutto con la Conferenza delle Regioni e con il suo Presidente - mette in collegamento gli esecutivi regionali proprio con il Governo.

⁵²⁷ Sull'opportunità di introdurre le Regioni nel circuito legislativo parlamentare v., da ultimo, G. Di Cosimo, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 109-114; E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale, 2020, p. 407.

4.4 Le ordinanze regionali: il caso di Lombardia, Veneto e Campania

Come emerso nelle righe che precedono, il quadro complessivo della modalità di gestione della crisi Covid-19 risulta essere particolarmente complesso, considerato che – pur nell’ambito di una significativa tendenza all’accentramento – si è registrata la presenza di alcuni margini di differenziazione derivante dal fatto che diverse Regioni si sono mosse autonomamente nella regolamentazione di diverse fattispecie.

L’art. 3, comma 1, del D.L. n. 6/2020 ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di adottare uno o più d.p.c.m. al fine di evitare o contenere il diffondersi del virus, prevedendo che detti decreti avrebbero dovuto essere adottati su proposta del Ministro della Salute, sentiti i Ministri competenti.

Inoltre, il decreto legge *de quo* faceva riferimento alla necessità di sentire, secondo i casi, i Presidenti delle Regioni interessate oppure il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, seguendo uno schema procedurale finalizzato ad assicurare una qualche forma di coinvolgimento delle autonomie ma preservando, in ultima analisi, la capacità di assumere decisioni del vertice dell’esecutivo⁵²⁸.

Contemporaneamente, è stato ribadito che «nei casi di estrema necessità ed urgenza» i presidenti delle Regioni e i sindaci potevano provvedere «nelle more dell’adozione dei decreti del Presidenti del Consiglio dei ministri» (così l’art. 3, comma 2). Ebbene, questa «apertura» all’esercizio di poteri normativi da parte delle Regioni e degli Enti Locali è stata successivamente confermata – e precisata nella sua portata – all’art. 3, comma 1, del già citato decreto-legge 25 marzo 2020, n. 1961.

⁵²⁸ Cfr. A. Ruggeri, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, p. 374.

Nella pratica, però, sembra essersi fatta strada una lettura «generosa» dell'estensione temporale del potere, riconosciuto ai Presidenti delle Regioni, di adottare ordinanze per fronteggiare l'emergenza sanitaria. A tale strumento si è fatto infatti ampio ricorso, in termini sia quantitativi sia qualitativi, per tutta la durata della fase acuta dell'emergenza. Per l'analisi di questi aspetti e di tali ordinanze la scrivente, alla luce delle fonti di approfondimento disponibili, ha optato per l'analisi di tre Regioni in particolare che nel corso dei momenti più acuti della crisi sono state particolarmente "produttive" da un punto di vista dell'attività regolatoria. Si tratta di Lombardia, Veneto e Campania, dove – per l'appunto in virtù dell'art. 3 del d.l. 6/2020 - la reazione alla pandemia ha per lo più assunto la forma di ordinanze dei Presidenti delle Giunte regionali, la cui lettura conduce all'individuazione di alcuni contenuti ricorrenti, che rendono possibile una prima classificazione.

In linea generale ed in primo luogo, ancor prima che il Governo adottasse misure restrittive di carattere generale, alcune ordinanze regionali risultavano già ispirate a un approccio precauzionale di tipo forte.

A questo proposito si può citare un'ordinanza del Presidente della Regione Campania del 24 febbraio 2020, con cui si raccomandava ai sindaci della Regione di «evitare l'organizzazione e l'espletamento di ogni manifestazione che comporti adunanze o assembramenti dei cittadini»⁵²⁹.

Ancora, poco prima dell'adozione del D.P.C.M. del 10 marzo 2020, un'ulteriore ordinanza del Presidente della Regione Campania dispose la sospensione di alcune attività economiche, ad esempio le discoteche e gli esercizi dei barbieri e parrucchieri⁵³⁰.

⁵²⁹ O.P.G.R. Campania 1/2020 e 2/2020 (adottate, rispettivamente, il 24 e il 26 febbraio 2020).

⁵³⁰ O.P.G.R. Campania 7/2020 e 10/2020 (adottate, rispettivamente, il 6 e il 10 marzo 2020).

In secondo luogo, in virtù di uno schema che sarebbe stato meglio precisato soltanto con l'emanazione del D.L. n. 19/2020, le ordinanze regionali hanno disposto misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle già dettate dallo Stato.

Il fine dichiarato di queste ordinanze era impedire gli assembramenti di persone: per conseguirlo, si rafforzavano le limitazioni alla circolazione entro una certa distanza dal luogo di residenza o di dimora, si disponeva la chiusura di parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico, si limitava l'uso della bicicletta e si regolavano gli orari di apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, compresi quelli situati all'interno di centri commerciali⁵³¹.

Ed accanto a misure di questo tipo, alcune ordinanze regionali hanno previsto sanzioni⁵³², anche di natura penale⁵³³.

Queste ultime ponevano più di un problema, soprattutto se raffrontate con la norma incriminatrice in bianco dell'art. 3, comma 4, del D.L. n. 6/2020: «il precetto regionale avrebbe coinciso in toto con il senso del divieto penale, determinando un'inammissibile lesione della potestà legislativa penale dello Stato, come accade ogni volta che si sia in presenza di norme penali totalmente in bianco»⁵³⁴.

⁵³¹ Si veda l'O.P.G.R. Veneto 33/2020 del 20 marzo 2020. Nel preambolo questa ordinanza faceva riferimento a comportamenti individuali irresponsabili nel primo fine settimana successivo all'adozione del D.P.C.M. del 11 marzo 2020: tali comportamenti rendevano necessario «assumere ancora più stringenti iniziative provvedimentali, in aggiunta a quelle nazionali e territoriali già adottate». Si stabiliva, inoltre, che le disposizioni contenute nell'ordinanza perdessero efficacia «a seguito dell'entrata in vigore di disposizioni statali più restrittive».

⁵³² Si vedano l'O.P.G.R. Lombardia 514/2020 e il d.P.G.R. Lombardia 526/2020. Quest'ultimo individuava nella Direzione generale Sicurezza della Giunta regionale la struttura organizzativa competente per l'irrogazione di queste sanzioni di natura amministrativa

⁵³³ All'interno di questo filone meritano attenzione le O.P.G.R. Campania 11/2020 e 15/2020 (adottate, rispettivamente, il 10 e il 13 marzo 2020).

⁵³⁴ Queste le parole di M. Picchi, *Il potere punitivo delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale, 2020, p. 629.

In seguito, l'art. 4 del D.L. n. 19/2020 si è misurato coi problemi posti da questo intreccio di fonti statali e regionali, prevedendo in via sussidiaria una nuova ipotesi di illecito amministrativo⁵³⁵.

Possono essere annoverate fra le misure ulteriormente restrittive anche le previsioni a carattere speciale relative ai giorni festivi, come la domenica di Pasqua, il 25 aprile e il 1° maggio: fra i loro contenuti si possono citare i divieti e le raccomandazioni relativi alle celebrazioni della Settimana Santa, gli orari di apertura degli esercizi commerciali e la possibilità di organizzare picnic all'aperto⁵³⁶.

In linea generale, l'efficacia di queste ordinanze era limitata nel tempo e tendeva a coincidere con quella indicata nei d.p.c.m. in analisi; e considerazioni analoghe valgono per l'eventuale proroga dell'efficacia di tali misure⁵³⁷.

Un terzo gruppo di misure – anch'esse successive all'adozione del D.P.C.M. del 10 marzo 2020 – riguarda soprattutto le Regioni meridionali.

Ed infatti, alcune ordinanze del Presidente della Regione Campania prevedevano la sottoposizione a controlli di coloro che fossero rientrati dalla Lombardia o da altre Province inizialmente ricomprese nella c.d. zona arancione. A questi controlli si accompagnava la previsione di obblighi in capo ai concessionari di servizi di trasporto⁵³⁸. In quarto luogo, diverse ordinanze regionali hanno introdotto norme specifiche per precisare quali fossero le attività commerciali non sospese in virtù del D.P.C.M. del 22 marzo 2020 e del successivo D.M. del 25 marzo 2020.

⁵³⁵ Come nella nota che precede, si rimanda nuovamente a M. Picchi, *Il potere punitivo delle Regioni*, op. cit., p. 631 ss.

⁵³⁶ Si vedano le O.P.G.R. Veneto 38/2020 e 40/2020 (adottate, rispettivamente, il 4 aprile e il 13 aprile 2020) e le O.P.G.R. Campania 27/2020 e 30/2020 (adottate, rispettivamente, il 3 aprile e il 9 aprile 2020).

⁵³⁷ In merito si vedano, ad esempio, le O.P.G.R. Lombardia 521/2020 e 522/2020 (del 4 aprile e 6 aprile 2020), l'O.P.G.R. Veneto 37/2020 del 3 aprile 2020 e l'O.P.G.R. Campania 27/2020, anch'essa del 3 aprile 2020.

⁵³⁸ O.P.G.R. Campania 8/2020, 20/2020 e 21/2020 (adottate, rispettivamente, l'8, il 22 e il 23 marzo 2020).

Ne offrono un esempio le disposizioni delle ordinanze del Presidente della Regione Veneto relative alla vendita al dettaglio di articoli di cancelleria nei negozi di alimentari e negli esercizi commerciali nei quali tale attività era già svolta al momento della dichiarazione dello stato di emergenza⁵³⁹.

In Campania, dove il numero di casi positivi si è mantenuto relativamente basso, diverse ordinanze regionali hanno introdotto discipline *ad hoc* per impedire o arrestare l'emersione di focolai infettivi localizzati. In linea generale, queste ordinanze avevano ad oggetto il divieto di entrare nel territorio di uno o più Comuni e di uscirne⁵⁴⁰.

Queste ordinanze possono essere ricondotte allo schema secondo cui le Regioni potevano disporre misure su questioni non disciplinate dai d.p.c.m. qualora si fosse presentata la necessità di affrontare una situazione manifestatasi dopo l'adozione dei medesimi. Alcune ordinanze emanate ad aprile – in particolare nella seconda metà del mese – hanno disposto una graduale attenuazione delle misure di distanziamento sociale. Ciò, naturalmente, poteva interessare soltanto misure contenute in precedenti ordinanze regionali. A questo proposito, però, è utile sottolineare che in più di un caso le Regioni hanno rimosso o attenuato alcune restrizioni solo qualche tempo dopo che lo Stato lo aveva autorizzato.

⁵³⁹ Si vedano le O.P.G.R. Veneto 37/2020 e 38/2020, adottate, rispettivamente, il 3 e il 4 aprile 2020.

⁵⁴⁰ Si vedano le O.P.G.R. Campania 17/2020 (Comune di Ariano Irpino), 18/2020 (Comuni di Sala Consilina, Caggiano, Polla e Atena Lucana), 22/2020 (Comune di Auletta), 26/2020 (Comuni di Ariano Irpino, Sala Consilina, Polla, Caggiano, Atena Lucana e Auletta), 28/2020 (Comune di Lauro), 29/2020 (Comune di Paolisi), 31/2020 (Comune di Lauro), 33/2020 (Comune di Ariano Irpino), 34/2020 (Comune di Paolisi), 35/2020 (Comune di Saviano), 36/2020 (Comune di Ariano Irpino) e 47/2020 (Comune di Letino). Ancor prima dell'adozione del d.P.C.M. 10 marzo 2020, misure speciali erano state disposte per i Comuni di Montano Antilia e Ceraso (O.P.G.R. Campania 3/2020 del 26 febbraio 2020).

Alcune ordinanze regionali, poi, hanno preso in considerazione le specifiche esigenze di alcuni servizi regionali, come il trasporto pubblico regionale⁵⁴¹ e la raccolta e gestione dei rifiuti⁵⁴².

In Lombardia e in Campania – in linea con la formulazione dell’art. 1, comma 2, lett. s), del d.l. 19/2020 – sono state sospese le attività delle amministrazioni pubbliche, fatta salva l’erogazione dei servizi essenziali⁵⁴³. Nel frattempo, quelle ordinanze hanno definito livelli essenziali di erogazione dei servizi, che avrebbero dovuto essere garantiti per tutta la durata dell’emergenza, e hanno dettato misure di tipo precauzionale, come l’espletamento di operazioni di sanificazione e la messa a disposizione di mascherine. A queste ordinanze per lo più si applicavano regole analoghe a quelle già menzionate poc’anzi: l’efficacia temporale delle misure disposte era determinata *ex ante*, con la possibilità di proroghe successive⁵⁴⁴.

All’interno di questo filone, diverse ordinanze hanno preso in considerazione le circostanze e le esigenze legate alla progressiva attenuazione delle misure di distanziamento sociale e all’inizio della c.d. fase 2 della gestione dell’emergenza⁵⁴⁵.

Dalla seconda metà di aprile in alcune Regioni è possibile riscontrare una tendenza ad adottare misure meno restrittive di quelle dettate dai d.P.C.M. Anche questo filone normativo non è esente da problemi.

⁵⁴¹ Si vedano le O.P.G.R. Lombardia 509/2020, 510/2020 e 538/2020 (datate, rispettivamente, 13 marzo, 18 marzo e 30 aprile 2020), le O.P.G.R. Veneto 28/2020, 29/2020 e 30/2020 (adottate fra il 12 e il 18 marzo 2020) e l’O.P.G.R. Campania 14/2020 del 12 marzo 2020. La sospensione dei servizi di trasporto pubblico locale è menzionata nel d.l. 6/2020 (art. 1, comma 2, lett. m) fra le misure che possono essere adottate; in seguito il d.l. 19/2020 (art. 1, comma 2, lett. o) ha fatto riferimento alla possibilità di interventi «affidati alle competenti autorità statali e regionali».

⁵⁴² Si vedano l’O.P.G.R. Lombardia 520/2020, l’O.P.G.R. Veneto 41/2020 e l’O.P.G.R. Campania 38/2020 del 23 aprile 2020.

⁵⁴³ Sul punto, le O.P.G.R. Lombardia 514/2020, 515/2020 e 517/2020 (adottate, rispettivamente, il 21, 22 e 23 marzo 2020) e l’O.P.G.R. Campania 19/2020 del 20 marzo 2020.

⁵⁴⁴ Si vedano, ad esempio, le O.P.G.R. Veneto 34/2020 e 36/2020 e l’O.P.G.R. Campania 24/2020.

⁵⁴⁵ Al riguardo, ll’O.P.G.R. Veneto 45/2020 del 3 maggio 2020 e l’O.P.G.R. Campania 40/2020 del 30 aprile 2020

Limitando lo sguardo alle tre Regioni prese in considerazione in questo scritto, si possono citare due ordinanze del Presidente della Regione Veneto che consentivano gli spostamenti all'interno del territorio regionale verso le seconde case di proprietà⁵⁴⁶.

Nel frattempo, però, il d.P.C.M. 26 aprile 2020 non aveva ancora fatto venire meno restrizioni di questo tipo. Infine, è possibile identificare misure adottate a livello regionale nell'imminenza del varo della c.d. fase 2 dell'emergenza.

Così, si può citare un'ordinanza del Presidente della Regione Campania che recava disposizioni in tema di rientri nel territorio regionale⁵⁴⁷.

4.5 Il ruolo del P.N.R.R.

Nella gestione della pandemia, si è assistito ad un vero e proprio scontro tra governo centrale e amministrazioni regionali, che ha messo in luce alcuni aspetti critici nel rapporto tra i due livelli istituzionali *de quibus*: le difficoltà dello Stato a giocare un ruolo di indirizzo nazionale; il rapporto controverso in materia sanitaria, in bilico tra gli ampi poteri appannaggio delle regioni e la competenza esclusiva dello Stato sulle questioni di «profilassi internazionale»; la forza politico-istituzionale e la visibilità mediatica dei Presidenti di Regione; la debolezza delle sedi istituzionali per l'esercizio della «leale collaborazione» fra i livelli di governo e il primato della Conferenza delle Regioni quale sede di confronto politico.

⁵⁴⁶ Si vedano le O.P.G.R. Veneto 43/2020 e 44/2020 (adottate, rispettivamente, il 27 aprile e il 3 maggio 2020).

⁵⁴⁷ O.P.G.R. Campania 41/2020 del 1 maggio 2020.

Nell'insieme, il quadro che è sembrato delinearsi è quello di un rapporto Stato-regioni di natura competitiva⁵⁴⁸.

Ebbene, la rassegna operata in materia di regionalismo, leale collaborazione e Sistema delle Conferenze, unitamente a quanto visto circa le problematiche emerse nel corso della crisi pandemica, ci inducono sicuramente a pensare, quale prima e parziale conclusione, che possono essere sicuramente progettati ed attuati alcuni interventi sul piano normativo, anche nel breve periodo, volti a rafforzare il ruolo delle autonomie territoriali nonché il principio della leale collaborazione.

Un principio, protagonista di questo elaborato, il cui potenziale valore risolutivo è sicuramente uscito rafforzato anche dall'emergenza determinata dal coronavirus, quale tassello essenziale nel nostro attuale sistema costituzionale di ripartizione delle competenze nel caso in cui sorgano dei contrasti istituzionale quali quelli vagliati.

Ciò non significa che non sarebbe utile ragionare nella prospettiva di una complessiva riforma del sistema di distribuzione territoriale del potere politico-amministrativo mirata ad una più chiara individuazione di funzioni e di responsabilità in capo ai distinti livelli decisionali, a partire da quello nazionale.

Parimenti, non è da abbandonare l'idea di quanto sarebbe diversa l'operatività del principio di leale collaborazione in un contesto in cui vi fosse un centro forte, con poteri di composizione e chiusura dei processi deliberativi, che sappia dunque fare da vero garante dell'unità, della qualità e della efficienza dell'amministrazione regionale e locale. Sul punto, non si può che concordare con le tante autorevoli voci che si sono già espresse in tal senso⁵⁴⁹, che considerano attualmente limitato il ruolo delle sedi di raccordo.

⁵⁴⁸ Così S. Profeti, B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 432.

⁵⁴⁹ Come L. Vandelli, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, p. 94, secondo cui «solo con un centro di robusto, ma aperto coordinamento che sa coinvolgere ogni livello

Limitazione che emerge altresì a fronte di una nuova ed ulteriore sfida che, dopo il Covid, il nostro Paese si trova adesso ad affrontare, vale a dire quella dell'attuazione dell'impegnativo piano di riforme previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La cd. "legislazione della ripresa"⁵⁵⁰.

Le vicende legate alla formulazione del PNRR infatti, parallelamente a quelle della gestione della pandemia, hanno largamente evidenziato le criticità delle relazioni multilivello in Italia, con particolare riferimento al rapporto Stato-Regioni.

Realizzare gli obiettivi del PNRR, nel nostro sistema di ripartizione di competenze, richiede infatti un forte raccordo tra tutti i livelli di amministrazione, soprattutto alla luce del fatto secondo cui la regia unitaria di tali operazioni è sempre riconducibile a livello centrale, in virtù della responsabilità diretta dello Stato nei confronti delle istituzioni europee circa il corretto e tempestivo utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione del nostro Paese, ma anche alla luce della circostanza secondo la quale è lo Stato a presentare i progetti.

Nella *governance* del Piano, in effetti, è evidente l'intento di garantire una forte guida nazionale anche delle riforme e dei progetti ricadenti in materie di competenza regionale e locale⁵⁵¹.

Nel decreto, tuttavia, i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR sono affidati ad una sede esterna al sistema

territoriale, nel perseguimento degli obiettivi più ambiziosi e nella loro reale attuazione in ciascuna comunità [...] l'eguaglianza tra i cittadini può cessare di rappresentare un richiamo astratto e indefinito, per acquisire la valenza concreta di un equilibrio dinamico da costruire sulla base di logiche e strumenti volti a garantire un nucleo fondamentale unitario di diritti, ma anche della varietà di esigenze e istanze legate ai territori».

⁵⁵⁰ Espressione riconducibile a M. Trapani, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2021.

⁵⁵¹ Sul modello di *governance* prescelto, si rimanda a: M. Ferrara, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 14 giugno 2021.

delle Conferenze, ovvero ad una specifica Cabina di regia del PNRR (art. 2), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

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

Era dunque prevedibile l'immediata reazione delle Regioni, che hanno obiettato come tale metodo fosse in contrasto sia con le indicazioni della Commissione europea e degli stessi Trattati, che individuano nella programmazione multilivello l'approccio corretto all'elaborazione dei Piani nazionali⁵⁵², sia con il diritto interno, tenuto conto che la pianificazione dello sviluppo economico e infrastrutturale non è competenza esclusiva statale, ma postula un coordinamento, anche in relazione alle competenze amministrative, con le Regioni, soprattutto per l'implementazione delle decisioni allocative di opere, impianti, attività e servizi innovativi⁵⁵³.

È dunque assai rilevante la circostanza secondo la quale, proprio su richiesta delle Regioni, sia stata inserita nel decreto la partecipazione obbligatoria (in una prima versione prevista solo su eventuale invito) dei Presidenti delle Regioni quando siano esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, e, specialmente,

⁵⁵² In materia i documenti di riferimento a livello europeo più importanti sono indubbiamente la "Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans" del 22 gennaio 2021, della Commissione Europea, ed il "Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio" del 12 febbraio 2021. Essi fissano principi e obiettivi del PNRR, linee guida, modalità di finanziamento e regole di erogazione, ed è fra queste pagine che ritroviamo l'indicazione dei modi attraverso cui gli Stati avrebbero dovuto – giustappunto - predisporre i Piani ed i procedimenti nazionali da seguire, i requisiti per il finanziamento, gli indicatori di valutazione degli organi europei e il loro coordinamento, nonché le modalità di coinvolgimento delle eventuali realtà territoriali.

⁵⁵³ Cfr. il parere della Conferenza dei Presidenti delle Regioni su D.L. n. 77/2021 del 17 giugno 2021.

quella del Presidente della Conferenza delle Regioni, nel caso in cui vengano esaminate questioni che riguardano più Regioni: integrazione, questa, giudicata favorevolmente anche da chi ha giudicato il modello accentrato di gestione del PNRR né speciale, né esorbitante rispetto alla Costituzione⁵⁵⁴.

Questo riconoscimento del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni appare coerente con gli ultimi, già valutati, sviluppi della sua funzione di sintesi e mediazione tra interessi regionali; certo, però, si tratta di una innovazione di modesta portata, specie considerando che la complessiva riforma del sistema delle Conferenze ben avrebbe potuto trovare spazio tra le riforme “orizzontali”, consistenti in innovazioni strutturali dell’ordinamento, oppure in quelle “abilitanti”, ovvero funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano i processi decisionali.

All’interno del Piano, peraltro, vi è un parziale recupero proprio del ruolo delle Conferenze, che vengono menzionate ora in funzione consultiva, ora di concertazione in merito all’attuazione di specifiche misure previste da Piano stesso, a dimostrazione del fatto che la Cabina di Regia deve comunque svolgere le sue funzioni in stretto raccordo con le Conferenze, anche per colmare l’assenza al suo interno di una rappresentanza delle autonomie locali.

Un’assenza estremamente criticata. Al riguardo basti pensare, del resto, che da uno studio risalente al 2021 e commissionato dal Comitato delle Regioni⁵⁵⁵, sia emerso

⁵⁵⁴ Sull’importanza di un coordinamento forte assegnato al Presidente del Consiglio, si rimanda a: F. Bassanini, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021.

⁵⁵⁵ Si tratta dello studio intitolato “Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans”, all’interno del quale sono stati analizzati i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza di Belgio, Croazia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Romania e Spagna (disponibile online: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional%20and%20local%20authorities%20and%20the%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plans/NRRPs_study.pdf).

come, a fronte della comparazione fra i Piani nazionali di diversi Paesi⁵⁵⁶, quello italiano sia stato caratterizzato dal minore coinvolgimento delle autonomie territoriali da parte del Governo nel corso della relativa elaborazione⁵⁵⁷, risultando essere il documento che meno ha coinvolto le varie articolazioni territoriali⁵⁵⁸.

Sebbene per il PNRR la responsabilità della programmazione degli interventi e della messa a punto della *governance* relativa all'implementazione sia formalmente in capo ai soli governi nazionali (diversamente da quanto accade per altri finanziamenti che vedono, invece, il diretto coinvolgimento delle Regioni), le istituzioni europee avevano infatti raccomandato, in linea con la prassi della *multilevel governance* europea, di

⁵⁵⁶ Al riguardo una differenza può essere colta in riferimento al caso tedesco, dove l'architettura istituzionale del federalismo cooperativo ha permesso il coinvolgimento attivo dei Länder fin dalla fase di preparazione del PNRR attraverso l'operatività del Bundesrat, e delle relative conferenze intergovernative di supporto, pur nel protagonismo indiscusso del ministro delle finanze federali. Tuttavia, negli altri Stati membri, particolarmente in Francia e in Spagna che presentano ordinamenti regionali più simili al caso italiano, solo per la fase di attuazione sono stati previsti comitati (o conferenze) di composizione mista, cioè con una rappresentanza delle regioni, per il monitoraggio dei progetti sui territori, sebbene sempre sotto la forte guida del governo centrale.

⁵⁵⁷ Estremamente chiara ed intuitiva è la tabella realizzata, mediante l'elaborazione di dati disponibili online (www.regioni.it) da S. Profeti, B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 438.

TAB. 1. *Sistema delle conferenze: N. ricorrenze del PNRR in o.d.g. sul totale delle convocazioni, a confronto con la gestione dell'emergenza COVID-19; periodo luglio 2020-aprile 2021.*

	GOVERNO CONTE II (fino al 13 febbraio)	GOVERNO DRAGHI (dal 13 febbraio)
CSR – Conferenza Stato-regioni		
PNRR	0/20	0/4
Emergenza COVID-19	7/20	2/4
CU – Conferenza Unificata		
PNRR	0/20	6/8
Emergenza COVID-19	9/20	4/8
CR – Conferenza delle regioni		
PNRR	5/30 (+ 6 riunioni informali)	2/9 (0 riunioni informali)
Emergenza COVID-19	18/30	9/9

Nella tabella si valuta per l'appunto il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali durante l'elaborazione del Piano, ad opera dei due Governi che nell'arco temporale di riferimento si sono succeduti.

⁵⁵⁸ Spunti, in tal senso, in C.B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, 21 settembre 2022.

consultare tutti i livelli territoriali già nella fase di formulazione oltre che in quella di attuazione.

In Italia si è invece assistito ad un ruolo decisamente marginale delle Regioni, nonostante la loro ampia competenza legislativa e programmatica in molte delle aree di *policy* poste a missione del Piano, a seguito di numerose riforme ispirate al federalismo.

Ad ogni modo, all’esito di questo iter - brevemente descritto nelle righe che precedono - i vari interventi realizzabili nell’ambito del PNRR risultano essere il risultato di quattro fasi principali, nell’ambito delle quali il ruolo dei diversi livelli territoriali varia: vi è stata una prima fase, vale a dire quella di predisposizione del Piano; vi è poi quella di proposta dei progetti; una volta approvati i progetti si passa all’attuazione dei medesimi; ed infine vi è un’ultima fase di monitoraggio e verifica.

Una volta che ci si è lasciati alle spalle il fondamentale momento di costruzione del Piano, sarà fondamentale osservare quale potrà essere il coinvolgimento regionale nelle altre fasi, posto che – a parere di chi scrive – il modello sposato è particolarmente “accentratore” da parte dello Stato⁵⁵⁹.

Tutte le previsioni fin qui esposte sono state infine delineate dal D.L. n. 77/2021⁵⁶⁰, in cui ha trovato riconoscimento la normativa sulla *governance*, e dal D.L. n. 59/2021⁵⁶¹, contenente il testo del PNRR⁵⁶² italiano il quale risulta essere costituito da sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca;

⁵⁵⁹ Cfr. M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, p. 179 ss.

⁵⁶⁰ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108.

⁵⁶¹ Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 1 luglio 2021, n. 101.

⁵⁶² Presentato alla Commissione Europea il 30 aprile 2021.

inclusione e coesione; salute) e diverse componenti che dovranno finalizzarsi in una serie di riforme.

Ovviamente, nell'ambito dell'analisi in questa sede proposta, ed anche per ragioni di brevità espositiva, si è deciso di analizzare l'ambito attinente la sanità.

Il PNRR, infatti, dedica alla salute un'intera Missione, vale a dire la n. 6, che sicuramente riprende anche quei problemi resi ancora più evidenti proprio dalla pandemia (che, quale evento senza precedenti, ha indubbiamente messo il sistema sanitario nazionale sotto pressione, facendo emergere delle debolezze strutturali e la necessità di incrementare la preparazione in risposta agli eventi di crisi), accanto ai quali evidenzia il rilievo di tecnologie e competenze (sia digitali che professionali e manageriali) al fine di revisionare i processi di cura ed ottenere un più efficace collegamento tra ricerca, analisi dei dati e programmazione delle attività.

Un punto di partenza importante per l'individuazione dei progetti più adeguati è indubbiamente costituita da un documento elaborato nel 2021 dall'*European Observatory on Health Systems and Policies*⁵⁶³ che, accanto a notizie incoraggianti, rileva altresì la persistenza di una certa disuguaglianza – da tempo nota - fra le Regioni italiane nell'accesso alle cure. Dato che rende il nostro Paese quello che in Europa ha – purtroppo - il primato per quanto riguarda la differenza fra regioni⁵⁶⁴.

Specificatamente, l'Osservatorio europeo afferma che «i cittadini delle regioni meridionali, meno prospere, hanno più del doppio delle probabilità di riportare bisogni di

⁵⁶³ OCSE/Osservatorio Europeo delle Politiche e dei Sistemi Sanitari (2021), Italia: Profilo della sanità 2021, Lo Stato della Salute nell'UE, OECD Publishing, Parigi/Osservatorio Europeo Delle Politiche e dei Sistemi Sanitari, Bruxelles, documento completato nel settembre 2021 su dati di agosto 2021.

⁵⁶⁴ In merito a questo aspetto, si rimanda a: L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 2020, n. 1.

cure mediche non soddisfatti rispetto a quelli delle regioni settentrionali, più ricche, a causa di ragioni finanziarie, tempi d'attesa oppure distanze di viaggio»⁵⁶⁵.

Insomma, la missione *de qua* ha l'obiettivo di riorganizzare le politiche della salute, tramite una serie di investimenti ed attuando delle riforme che siano basate sui fabbisogni assistenziali, in un'ottica di superamento del divario attualmente esistente tra i diversi sistemi sanitari che fanno capo alle varie Regioni, Regioni il cui coinvolgimento sarà assicurato e monitorato dal Ministero della Salute, anche attraverso i suoi Enti vigilati.

Peraltro, proprio in tempi recenti rispetto al tempo in cui si scrive (fra luglio ed agosto 2023) le Regioni hanno segnalato una serie di criticità relativamente alle misure del Piano in analisi, ritenendo che - alla luce dei problemi di natura geopolitica e di tutto ciò che ne consegue - sarebbe appropriato rivederne i contenuti e lamentando di non essere state coinvolte in necessari momenti di confronto finalizzati ad un'eventuale rimodulazione (di obiettivi, di risorse ed anche di tempistiche)⁵⁶⁶.

Un'occasione mancata, insomma, se si pensa che il PNRR, che lega la realizzazione di progetti specifici a propositi di più ampio respiro quali la realizzazione di riforme in settori chiave dell'intervento pubblico e l'allocazione di ingenti risorse sull'intero territorio nazionale, offrirebbe un'importante opportunità per interrogarsi sia sul ruolo svolto dal livello di governo intermedio nella definizione delle prospettive di

⁵⁶⁵ Come riportato da: G. Razzano, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2022, p. 496.

⁵⁶⁶ Al riguardo si segnalano le dichiarazioni di Massimiliano Fedriga, attualmente Presidente della Conferenza delle Regioni, che sono reperibili largamente online (specificatamente, la sottoscritta rimanda a: https://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=115998)

sviluppo del Belpaese, che sulla capacità delle Regioni di esercitare poteri di *shared rule* (secondo la terminologia classica degli studi sul federalismo)⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Per questa riflessione si rimanda a: S. Profeti, B. Baldi, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 433-434 e bibliografia ivi richiamata.

CONCLUSIONI

Com'è emerso dalle pagine di questo elaborato, che si avvia a concludersi, la sussidiarietà dettata dalla nostra Costituzione è contraddistinta da una vocazione dinamica, alla cui stregua la stessa opererà «non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie»⁵⁶⁸.

Emerge, però, il bisogno di una sussidiarietà procedimentalizzata o, più segnatamente, di una procedimentalizzazione della tutela delle esigenze unitarie, che postuli un agire concertativo e di coordinamento orizzontale condotto «in base al principio di lealtà»⁵⁶⁹. Tuttavia, come abbiamo analizzato in questa tesi, anche il principio di leale collaborazione, seppur volto ad agevolare l'applicazione della sussidiarietà e – quindi - la ripartizione delle funzioni tra il centro e gli ambiti territoriali, ha poi vissuto diverse applicazioni ed evoluzioni sul piano applicativo, spesso – magari – anche andando a limitare la dimensione autonomistica, favorendo un apparente equilibrio segnato però «dal principio di tensione piuttosto che da quello di armonia»⁵⁷⁰.

Infatti, nel quadro costituzionale determinato dalla riforma del Titolo V, la funzione di armonizzare il rapporto Stato-territori è stato demandato, non solo alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, quanto, soprattutto, alle plurime Conferenze - che abbiamo ampiamente vagliato (Stato-Regioni; Stato-Città ed Autonomie locali; unificata) - concepite come luogo privilegiato, dove pervenire a

⁵⁶⁸ Corte cost. n. 303/2003.

⁵⁶⁹ Come nota che precede.

⁵⁷⁰ In questi termini: L. Torchia, *Sistema amministrativo e Costituzioni*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 63.

soluzioni consensuali, mediate dalla politica⁵⁷¹, così da ovviare al conflitto tramite il raggiungimento di intese o di accordi⁵⁷². Tali Conferenze, però, da luogo di bilanciamento e di equilibrio si sono trasformate in un ennesimo livello di governo che, ratificando sovente soluzioni concordate già altrove, non riescono a compiere pienamente la loro missione, non rivelandosi «effettivi *fora* di discussione tra tutti i rappresentanti degli enti locali»⁵⁷³.

Tutto questo ha inciso, per molti versi negandolo, sul rapporto diretto tra lo Stato e le singole autonomie, nel quadro di un assetto costituzionale che non ha offerto un'adeguata sede istituzionale di rappresentanza degli interessi territoriali ed autonomistici⁵⁷⁴.

Il principio di leale collaborazione, del resto, assume effettività solo se opera nel segno di una visione della relazione interistituzionale intesa in senso non già verticale-gerarchico bensì orizzontale-collegiale, trattandosi di un vincolo dotato di una certa

⁵⁷¹ Cfr. R. Carpino, *Il sistema delle conferenze*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, p. 541.

⁵⁷² Si ritiene sia «ingenuo [...] credere che ciascun ente territoriale possa operare in piena autonomia ed in modo assolutamente separato dagli altri, solo perché il testo costituzionale ha individuato le materie di competenza di ciascun ente. Infatti, in una società industriale ad intenso mutamento ed a forte sviluppo tecnologico, le materie sono sempre interconnesse e qualsiasi problema complesso [...] richiede il coordinamento di tutti i centri di potere pubblico, e non la parcellizzazione dell'indirizzo politico». Queste le parole di R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 244. In argomento, si richiama altresì R. Bifulco, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di diritto pubblico*, II, diretto da S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1237, per il quale «la conformità a Costituzione della Conferenza può essere ulteriormente ribadita ove si ricollegli l'organo sia al principio di leale collaborazione [...] sia all'art. 5 Cost., e precisamente alla parte finale in cui la Costituzione fa obbligo alla Repubblica di “adeguare(re) i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”».

⁵⁷³ G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 243.

⁵⁷⁴ Si vedano, al riguardo: il disegno di legge costituzionale recante «Modifiche alla parte II della Costituzione» non approvato, ex art. 138 Cost., a seguito del referendum popolare del 25-26 giugno 2006; il disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» non approvato, ex art. 138 Cost., a seguito del referendum popolare del 4 dicembre 2016.

elasticità, che lo rende criterio idoneo, dinamicamente, a regolare ed allocare, rispettivamente, le relazioni e le funzioni⁵⁷⁵.

Un criterio che forse fino ad oggi, pur essendo stato applicato/imposto al fine di dirimere tutte quelle questioni in questa sede ripercorse, non riesce però “naturalmente” a rappresentare una guida per le istituzioni, laddove le relazioni fra le medesime ancora non riescono ad abbandonare quel carattere di “gerarchia” che è loro impresso.

In caso contrario, verrebbe disattesa la natura costitutiva degli enti locali e territoriali, sacrificando, pertanto, quell'aspirazione autonomistica, contemplata dallo stesso art. 5 Cost., alla cui stregua ritenere le autonomie un modo di essere della Repubblica o, più segnatamente, la «faccia interna della Sovranità dello Stato»⁵⁷⁶.

Insomma, quanto abbiamo visto può indurci a ritenere ancora valido ed attuale il monito di M.S. Giannini, per il quale: «lo Stato repubblicano è ancora un edificio in costruzione, per alcune parti anzi malfatto; per altre perfino somigliante ad un bel rudere, come quello di un palazzo imperiale del Palatino»⁵⁷⁷.

Si delinea, infatti, un quadro, ordinamentale e di riforme, segnato da limiti e ritardi, se si considerano:

- la proliferazione di funzioni frammentate tra differenti livelli di potere con inevitabile duplicazione di costi;

⁵⁷⁵ Si cfr. Corte cost., 1 febbraio 2006, n. 31. Secondo L. Torchia, *Sistema amministrativo e Costituzioni*, op. cit., p. 56, in realtà i «mutamenti della forma di stato hanno comunque avuto l'effetto di accentuare il grado di articolazione del sistema amministrativo nel suo complesso, moltiplicando i livelli di decisione e di attuazione delle decisioni, anche per funzioni che richiederebbero un esercizio tendenzialmente unitario. Di qui anche la moltiplicazione degli strumenti e degli organi di raccordo, come le intese, gli accordi, le conferenze di servizi e le Conferenze stato-regioni e stato-città. Il sistema amministrativo ha acquisito quindi una dimensione costituzionale più orientata verso il decentramento e la differenziazione, ma manca di strumenti - che anch'essi dovrebbero avere rango costituzionale, se devono funzionare efficacemente da contrappeso - che assicurino l'unitarietà di alcune scelte e la condivisione di altre [...]».

⁵⁷⁶ G. Berti, Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro Italiano Bologna-Roma, 1975, p. 286. Sul meccanismo di garanzia dell'equilibrio fra la tutela dei diritti e l'autonomia delle regioni e degli enti locali, si richiama L. Torchia, *Premessa*, in *Welfare e federalismo*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 15.

⁵⁷⁷ M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Reg. e gov. loc.*, 1981, n. 6, p. 657.

- l'inadeguatezza degli strumenti di collaborazione e coordinamento interistituzionale a rappresentare e contemperare, adeguatamente ed efficacemente, gli interessi autonomistico-territoriali;
- l'eccessivo ridimensionamento del potere rappresentativo a vantaggio di quello esecutivo (come emerso maggiormente durante l'emergenza pandemica), con il rischio di «una progressiva amministrativizzazione delle regioni»⁵⁷⁸;
- l'incertezza previsionale dell'allocazione del potere (legislativo e amministrativo) che, rendendo labile il riparto di potestà e di funzioni, favorisce il conflitto; l'operare di un giudice costituzionale, che, dovendo ovviare alle aporie della norma, è sovente costretto a diventare esso stesso fonte di regola; i vincoli di finanza pubblica quale limite alle prerogative autonomistico-territoriali⁵⁷⁹.

Orbene, a parere di chi scrive, e sulla base delle fonti studiate, il sistema autonomistico non può più essere inteso quale corpo istituzionale passivamente derivato da un ordinamento superiore.

⁵⁷⁸ G.C. De Martin, *Intervento*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, p. 615.

⁵⁷⁹ Sulle ragioni del ridimensionamento delle autonomie territoriali e locali, cfr. A. Barbera, *Intervento*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 600-602-603, il quale osserva quanto segue: «Sappiamo come l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, sia progressivamente tornato sotto varie forme (materie trasversali, materie finalistiche, “materie non materie”, principio di collaborazione, applicazione verso l'alto del principio di sussidiarietà ecc.). Ho parlato, in proposito, in varie sedi di flessibilizzazione delle funzioni regionali e statali tentando di superare ogni tentazione (la chiamo così) “competenzista” [...] il limite dell’“armonizzazione dei bilanci e il coordinamento della finanza pubblica” ormai si affianca, in modo sempre più incisivo, quale limite di tipo “finalistico” [...], agli altri limiti prima indicati e ha finito per distaccarsi e rendersi autonomo dall'iniziale collegamento con i vincoli comunitari derivanti dal “patto di stabilità”. Esso, cioè, può ormai essere utilizzato per riconoscere la competenza statale, anche a prescindere dalla violazione del patto di stabilità. [...] Il “coordinamento della finanza pubblica” diverrà sempre più l'asse attorno a cui si organizzeranno i rapporti fra gli enti che compongono la Repubblica. Le domande da porsi, a questo punto, potrebbero essere le seguenti: è solo un modo attraverso il quale la Corte tenta, momentaneamente, di agevolare lo Stato nel contenimento della spesa pubblica territoriale in tempi di crisi?». Secondo l'Autore, in tale ipotesi si tratterebbe di effetti analoghi a quelli che possono essere raggiunti «attraverso l'applicazione di una “clausola di supremazia” [...]. Oppure, ancor più, è da ritenersi che la crisi economica possa giustificare — salvo sempre il limite della ragionevolezza — una sorta di sia pur temporanea “sospensione del Titolo V? [...]».

I limiti gestionali, i conflitti interistituzionali, i ritardi amministrativi, le inefficienze organizzative e le diseconomie, che hanno segnato e continuano a segnare l'azione delle Regioni e degli Enti Locali, trovano origine in un'idea di autonomia che non è funzionale alla comunità bensì all'ente.

In altri termini, sempre e comunque a fronte del vincolo di sussidiarietà (altresì orizzontale), le comunità amministrare devono finalmente divenire parte costitutiva del processo di valorizzazione autonomistica, così da rendere l'ente autonomo soggetto realmente costitutivo della Repubblica, in linea, del resto, con quanto contemplato dall'art. 114 della Costituzione. Da qui, un assetto autonomistico che valorizzi appieno la politicità del suo agire e, quindi, la responsabilità delle sue scelte al cospetto non già dello Stato bensì dei cittadini.

Sarà così possibile sperare di «ottenere attraverso un sistema complesso, dai molti centri vita, che non sia eliminato, ma solo disciplinato, lo slancio vitale degli uomini, degli organismi e delle istituzioni umane»⁵⁸⁰.

Un simile risultato può realizzarsi sia sul piano di un variabile riconoscimento di casi specifici di concorrenza relativamente all'esercizio della potestà legislativa statale, sia sul piano dell'attivazione delle regioni nel complesso pluralistico di discipline aperte, che postulino l'attuazione di obiettivi condivisi di interesse generale mediante progettualità amministrative concrete, che possono sia contemplare l'inevitabile esercizio, a livello regionale, della potestà legislativa, sia prevedere, viceversa, il solo miglioramento della capacità amministrativa territoriale.

⁵⁸⁰ C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 85. Del resto, secondo l'Autore (specificatamente a p. 80): «l'autonomia locale, sotto il profilo organizzativo, non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l'azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio».

A tal riguardo si ritiene doveroso evidenziare, così da ricondurci all'argomento anticipato fin dall'introduzione di questa tesi, che l'opzione per una sorta di variabile concorrenza nell'esercizio della potestà legislativa non comporta necessariamente l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto dispone l'art. 116, comma 3, Cost.

Secondo la sottoscritta, non è indispensabile cioè ricorrere al tanto discusso regionalismo differenziato per ottenere i risultati summenzionati, al momento in cui si scrive protagonista di una riforma legislativa particolarmente controversa, oggetto di inevitabili polarizzazioni politico-ideologiche e dibattiti di natura finanziaria. Ciò in quanto la sostenibilità di questa riforma deve necessariamente misurarsi con il timore che la stessa possa effettivamente minare l'unità della Repubblica, in favore di una sorta di "secessione" fra Regioni "meno abbienti" e Regioni più ricche.

Piuttosto, prima di attuare dei cambiamenti normativi ed istituzionali di questo tenore, sarebbe più opportuno rivedere il sistema dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di non creare iniquità fra i cittadini.

Quanto alla configurabilità di un diverso metodo, aperto e progettuale, non è così strano ritenere che proprio questo possa essere il lascito più duraturo dell'architettura e dell'impostazione organizzativa contemplata dal PNRR⁵⁸¹.

In quell'impostazione - che è indubbiamente centralistica - le autonomie territoriali emergono ugualmente quali fattori irrinunciabili, capaci di veicolare in proprie azioni politico-amministrative la realizzazione di cose collegate a interessi pubblici la cui cura è definita come improcrastinabile.

⁵⁸¹ Su questa impostazione si veda G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 715 ss.

Così concepito, il PNRR rappresenta un momento di sperimentazione di un modello di programmazione e coordinamento in cui è l'adeguata, reale ed effettiva progettualità a costituire il parametro di riferimento su cui identificare e misurare la capacità di governo degli enti territoriali coinvolti. Una capacità che potrà affermarsi, anche sul piano regionale, come veramente autonoma, e se del caso come legittimante richieste di autonomia ancor maggiore (ad esempio, in forza del citato art. 116, comma 3, Cost.), in quanto quegli enti e le comunità di cui sono esponenti siano in grado di assimilare e tradurre efficacemente a favore del proprio territorio le possibilità di carattere amministrativo che il Piano offre.

È un metodo che, in quanto suscettibile di attrarre, per definizione, tutti i contributi utili alla realizzazione degli obiettivi comuni, può incentivare sia lo Stato, sia le Regioni, sia altri soggetti istituzionali (e perfino privati) ad intercettare le istanze di regolazione che provengono da bisogni amministrativi peculiari e non facilmente confinabili.

Senza dimenticare, poi, che, potenzialmente, ci si trova di fronte ad uno schema che può anche diventare sistemico per i mutamenti costituzionali che, nel nostro Paese, vanno assecondando un simile approccio, individuando un meccanismo dinamico in cui coinvolgere tutte le parti della Repubblica nell'organizzazione di azioni comuni e coordinate, per il perseguimento concreto di politiche condivise e diffuse⁵⁸².

⁵⁸² Cfr. F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, p. 335 ss.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. CAVALERI – E. LAMARQUE, Giappichelli, Torino, 2004.

AA. VV., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, a cura di G. ROLLA, atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Giappichelli, Torino, 2003.

AA. VV., *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, Giuffrè, Milano, 2003.

Agosta S., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004.

Agosta S., *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, aprile 2004 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it)

Agosta S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

Allegretti U., Balboni E., *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020.

Ambrosini G., *Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933.

Ambrosini G., *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1946.

Antonelli V., *Per una unità della Repubblica costruita «dal basso»*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2006.

Antonetti N., De Siervo U., *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018.

Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018.

Anzon A., *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, parte I.

Anzon A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, n.6/1998.

Anzon A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995.

Anzon A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, relazione presentata al seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", in *Rivista AIC*, 14 gennaio 2002.

Anzon A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 5, 2003.

Anzon A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003.

Anzon A., *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Giappichelli, Torino, 2003.

Arconzo G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Arena G., Bombardelli M. (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

Aru S., *La continuità del regionalismo italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

Azzena A., *Conferenza Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999.

Balboni E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione, nota a Corte cost. n. 88 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

Balboni E., *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione...e l'intendenza seguirà*», in G. D'amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quad. Cost.*, 1, 2017.

Balboni E., *Introduzione. Autonomie, federalismo, regionalismo. Problematiche generali e nozioni fondamentali di carattere costituzionale*, in M. Carli, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2018.

Balboni E., *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quad. cost.* n. 2/2020.

Baldassarre A., *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983.

Baldini V., *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2021 (disponibile online: <https://dirittifondamentali.it/2021/04/06/conflitto-di-competenze-tra-stato-e-regione-nella-lotta-alla-pandemia-un-sindacato-politico-della-corte-costituzionale-riflessioni-a-margine-della-sent-n-37-del-2021-della-corte-costituzionale/>)

Barbati C., *La decisione pubblica al cospetto della complessità*, in *Le Regioni*, n. 1/2021.

Barbera A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

Barbera A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2001.

Barbera A., *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Giappichelli, Torino, 2003.

Bartole S., *Supremazia e leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.

Bartole S., *Il coordinamento fra garanzia delle autonomie e principio collaborativo*, in *L'amministrazione della società complessa*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Bartole S., *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce dei principi di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982.

Bartole S., *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1988.

Bartole S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, nota a Corte costituzionale n. 39/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

Bartole S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, nota a Corte Cost. n. 303 del 2003, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Bassanini F., *Il quadro costituzionale: l'equiparazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Atti del 52° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna (settembre 2006), Milano, 2007.

Bassanini F., *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021.

Bassu C., *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, 5 maggio 2005
(disponibile online: www.federalismi.it)

Berti G., *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro Italiano Bologna-Roma, 1975.

Berti G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005.

Bertolissi M., *Art. 5*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli - L. Paladin, Cedam, Padova, 1990.

Belletti M., *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*, n. 3/2020.

Bertolini F., *L'invasione di competenza nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2004.in

Bertolino C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, in *federalismi.it*, n. 19/2022.

Bifulco R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995.

Bifulco R., *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione tenuta al Convegno "Il mondo delle Seconde Camere", Torino 31/3 – 1/4/2005 (versione provvisoria reperibile online: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/BIFU/BIFULCO-Sistema-Conferenze-Torino-31.pdf>)

Bifulco R., *Art. 5*, in A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET, Torino, 2006.

Bifulco R., *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006.

Bifulco R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006.

Bifulco R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017.

Bilancia F., *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004.

Bilancia F., *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2020.

Bilancia F., *Ragionando "a freddo": gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *Istituz. Federalismo*, n. speciale, 2020.

Bilancia P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, n. 5, Giuffrè, Milano, 2001.

Bin R., *La funzione di indirizzo e coordinamento – il potere sostitutivo*, in A. BARBERA – L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997.

Bin R., «Tono costituzionale» del conflitto vs «tono regionale» della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998.

Bin R., *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001.

Bin R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n.6/2001.

Bin R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento, nota a Corte cost. n. 282 del 2002*, in *Le Regioni*, n. 6/2002.

Bin R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione, nota a Corte cost. 507/2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2002.

Bin R., “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*”. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004.

Bin R., *Sulle “leggi di reazione”, nota alla sentenza della Corte cost. n.199 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 6/2004.

Bin R., *La cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in A. Barbera, T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008.

Bin R., *La legge regionale, tra «ri-materializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2009.

Bin R., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2014.

Bin R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Seminario «Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017.

Bin R., Pitruzzella G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2020.

Bin R., Ruggiu I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.*, n. 6/2006.

Biondi F., *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Blanco L. (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020.

Bonfiglio S., *Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2007.

Brunelli G., *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021.

Buzzacchi C., *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018.

Calamo Specchia M., Lucarelli A., Salmoni F., *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021.

Calvieri C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

Camerlengo Q., *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.

Camerlengo Q., *Sussidiarietà, cooperazione e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative, nota a Corte cost. n. 6 del 2004*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3/2004.

Camerlengo Q., *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto, Disc. pubbl.*, 2015.

Cammelli M., *Amministrazione (ed interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

Cammelli M., *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Cammelli M., *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Cammelli M., *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, n. 3/2020.

Cammelli M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 2/2012.

Candido A., *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2021.

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

Capotosti P. A., *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXVI, Roma, 1991.

Cappuccio L., *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, vol. 1, Giappichelli, Torino, 2001.

Cappuccio L., *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volume secondo, tomo II, Jovene, Napoli, 2001.

Caprio G., *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo*, in *Quad. Cost.*, 20 giugno 2008.

Caravita B., *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.

Caravita B., *Le sedi della concertazione*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009.

Caravita B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021.

Caretti P., *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985.

Caretti P., *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1992.

Caretti P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.

Caretti P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

Caretti P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002.

Caretti P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, nota a sentenza n.437/2001, in *Le Regioni*, n. 5/2002.

Caretti P., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002.

Caretti P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.

Caretti P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Caretti P., *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

Caridà R., *Il sistema delle Conferenze*, in C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffè, Milano, 2017.

Caridà R., *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Cedam, Padova, 2018.

Carloni E., *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2008.

Carloni E., Cortese F., *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2020.

Carminati A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009.

Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Carpani G., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *federalismi.it*, n. 2/2009.

Carpani G., *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *Astridonline.it*, 2011.

Carpino R., *Il nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni-autonomie*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Maggioli, Bologna, 2003.

Carpino R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituz. federalismo*, n. 1/2006.

Carpino R., *Il sistema delle conferenze*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012.

Carrozza P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 2/1989.

Carrozza P., *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, II, Roma-Bari, 2014.

Caruso C., *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021.

Caruso C., *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 31 aprile 2021.

Casetta E., *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987.

Casetta E., *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011.

Castiello M., Mazzola G., *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

Casula M., Terlizzi A., Toth F., *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Riv. It. Politiche Pubbliche*, n. 3/2020.

Catelani E., *I rapporti fra governo e Regioni dopo la Riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004.

Catelani E., *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020.

Catelani E., *I poteri del Governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020.

Cavaleri P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno su "Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio", Pisa, 16-17 dicembre 2004 (disponibile online: www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Cavino M., Conte L., Imarisio L., Sicardi S., Sobrino G., Tripodina C., *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Il Mulino, Bologna, 2017.

Cecchetti M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi, nota a Corte cost. n. 27/2004*, in *Le Regioni*, n. 4/2004.

Cecchetti M., *La corte in «cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, n. 5/2011.

Ceffa C.B., *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, 21 settembre 2022.

Celotto A., *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2004.

Cerri A., *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1983.

Cerulli Irelli V., *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, *Atti del I Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

Chessa O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, nota a Corte cost. n. 6/2004, in *Le Regioni*, n. 4/2004.

Chieffi L., *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 2020, n. 1.

Chieppa R., *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2008.

Chieppa R., *Una inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni rivestita da un'opportuna motivazione sugli stretti limiti della discrezionalità politica non soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2012.

Ciaralli C.A., *Il ruolo delle Regioni nel contrasto alla pandemia*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 23 giugno 2021.

Cingano V., *I riflessi della riforma costituzionale del 2001 sulla possibilità per le Regioni e gli enti locali di emanare atti politici: evoluzione giurisprudenziale*, in *Quad. reg.*, 2009.

Cintioli F., *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002.

Cintioli F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, 31 ottobre 2003 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Cittadino C., Grana M., *Le forme di cooperazione istituzionale*, su astrid-online.it, 2006.

Clementi F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

Coen L., *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999.

Cognetti S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2011.

Cognetti S., *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e proporzionalità*, in *Giur. It.*, 5, 2012.

Concaro A., *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni. Alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo, le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Corpaci A., *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

Corso G., *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

Cortese F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano, 2012.

Cortese F., *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017.

Cortese F., *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1/2020.

Cortese F., *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. fed.*, n. 1/2021.

Cortese F., *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2023.

Cosulich M., *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

Cosulich M., *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni (utisociae e utisingulae)*, in *Riv. Aic*, 3, 2019.

Cosulich M., *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2020.

Costanzo A., *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, n. 3/1983.

Costanzo A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1990, fasc. 7-8.

Covino F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018.

Cuocolo L., *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, n. 1/2020.

Cuocolo L., Gallarati F., *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021.

D'Alterio E., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015.

D'Atena A., *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3-4/1972.

D'Atena A., *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 1/1987.

D'Atena A., *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.

D'Atena A., *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, atti del Convegno tenutosi il 25 febbraio 2000, Giappichelli, Torino, 2000.

D'Atena A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2003.

D'Atena A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Jovene, Napoli, 2004.

D'Atena A., *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, Vol. 50, Fasc. 1, 2008.

D'Atena A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002.

D'Orlando E., *Emergenza sanitaria e stato regionale: spunti per una riflessione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. speciale, 2020.

Da Empoli S., Sterpa A., *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza "energia"*, 2004 (disponibile online: www.federalismi.it)

Dainotti L., Violini L., *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 2017.

De Bernardin L., *«Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»: l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

De Carli P., *Sussidiarietà: tra il dire e il fare...*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Jovene, Napoli, 2005.

De Cesaris A.M., *Interesse nazionale, principio di sussidiarietà e potere sostitutivo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005.

De Götzen S., *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 1/1992.

De Leonardis F., *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 1, 2004.

De Lucia L., *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di G. Palma*, a cura di F. Astone e al., Giappichelli, Torino, 2012.

De Martin G.C., *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno*, Roma 9 gennaio 2001, a cura di Giorgio Berti e G. C. De Martin, Giuffrè, Milano, 2001.

De Martin G.C., *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Jovene, Napoli, 2005.

De Petris A., *L' "antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, 24 febbraio 2005 (disponibile online: www.federalismi.it).

De Petris A., *L'unità e giuridica ed economica dello Stato? Ci pensano i Länder*, 28 febbraio 2005 (disponibile online: www.associazionedeicostituzionalisti.it).

De Siervo U., *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012.

De Vergottini G., voce *Stato federale*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII.

Dell'Acqua C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Cedam, Padova, 1983.

Del Prete F., *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2020.

Deidda B., *L'autonomia differenziata spacca il Paese*, in *Questionegiustizia.it*, 2 maggio 2023 (disponibile online: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-autonomia-differenziata-spacca-il-paese>).

Delledonne G., Padula C., *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, n. 4/2020.

Di Cosimo G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata*, in *Ist. Fed.*, n. 1/1998.

Di Cosimo G., Menegus G., *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, n. 1/2020.

Di Cosimo G., *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021.

Di Cosimo G., *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *LaCostituzione.info*, 21 marzo 2021.

Di Cosimo G., *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3/2021.

Di Genio G., *Stato federale e Stato regionale come modelli convergenti di decentramento politico*, in *Nuove autonomie*, n. 4/2000.

Di Genio G., *Stato regionale versus Stato federale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Di Giglio R., *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra stato e regione*, in *Foro Amministrativo (II)*, fasc.10, 2020, p. 1959 ss.

Di Marco C., *I rapporti Stato – Regioni - enti locali nel sistema dell'amministrazione pattizia*, in *Le Regioni*, n. 3/1999.

De Martin G.C., *Intervento*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012.

Dickmann R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Vol. 48, Fasc. 1, 2003.

Dickmann R., *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, editoriale n. 9/2003 (disponibile online: www.federalismi.it).

Dickmann R., *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004 (disponibile online: www.federalismi.it).

Dickmann R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 21 ottobre 2004 (disponibile online: www.federalismi.it).

Dolso G.P., *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, nota a sentenza n. 520/1995, in *Le Regioni*, n.3/1996.

Elia L., *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi - M. Olivetti, Giappichelli, Torino, 2002.

Esposito C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

Esposito T., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.

Falcon G., *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in *Riv. Trim. diritto pubblico*, 1979.

Falcon G., *Varianti giurisprudenziali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1989.

Falcon G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, n. 2-3/1997.

Falcon G., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001.

Falcon G., *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

Falcon G., *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

Falcon G., *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1/2003.

Falcon G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Falcon G., *Il diritto amministrativo e i principi*, in L. Torchia (a cura di), *Attraversare i confini del diritto. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, 2016.

Falcon G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021.

Ferente S., *Stato, stato regionale e storia d'Italia*, in *L'Italia come storia. Primato, decadenza, eccezione*, a cura di F. Benigno - E. Igor Mineo, Viella, Roma, 2020.

Ferraiuolo G., *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, tomo I, Jovene, Napoli, 2005.

Ferrara M., *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 14 giugno 2021.

Ferrara R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Utet, Torino, 1993.

Ferrara R., *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* (nota a Corte cost. n. 303 del 2003), in *Le Regioni*, 2004.

Fontana G., *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, nota a Corte Costituzionale n. 43 del 2004, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004.

Fontana G., *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Giuffrè, Milano, 2003.

Frontoni E., *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. Cost. n. 3 del 2001*, in *Nuovi 3 del 2001*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO e P. CARNEVALE, I, Giuffrè, Milano, 2003.

Furlan F., *Il potere di ordinanza dei Presidenti di Regione ai tempi di Covid19*, in *federalismi.it*, n. 26/2020.

Gallarati F., *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze additive di procedura*, in *Rivista Aic*, 3, 2016.

Galliani D., *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005.

Gentili P., *Covid-19 e legittimazione a ricorrere, o la degradazione dell'interesse pubblico ad interesse legittimo*, intervento alle Giornate di studio sulla Giustizia Amministrativa, Webinar 30 giugno-1 luglio 2020, su «*L'emergenza covid-19 e i suoi riflessi sul processo amministrativo. Principi processuali e tecniche di tutela tra passato e futuro*».

Gentilini A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

Gianfrancesco E., *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali previsto dalla l. 59/97*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1998.

Gianfrancesco E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2004.

Gianguaspero P., *La normativa «speciale» sulla gestione della pandemia da covid-19 sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali*, in *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, a cura di G.P. Dolso, M.D. Ferrara, D. Rossi, EUT, Trieste, 2020.

Giannini M.S., *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1958.

Giannini M.S., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.

Giannini M.S., *Intervento*, in AA.VV., *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1961.

Giannini M.S., *Caratteristiche degli enti locali*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. Cassese, Il Mulino, Bologna, 1974.

Giannini M.S., *Del lavare la testa all'asino. Prefazione a I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978.

Giannini M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Reg. e gov. loc.*, 1981, n. 6.

Gigliani F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2018.

Giroto D., *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art.116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019.

Giuffrè F., *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. Legge "La Loggia")*, 2003 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Grasso P.G., *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, Vol. 59, n. 2/1994.

Gratteri A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.

Gratteri A., *I doveri di leale collaborazione*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

Groppi T., *Conflitti devolutivi tra Londra e Edimburgo: nuovi percorsi per il judicial review of legislation?*, in *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna (a cura di Carmela Decaro)*, Luiss University Press, Roma, 2005.

Guastaferrò B., *Il Regolamento per la consultazione delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019.

Kisker G., *La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1977.

La Falce M.G., *La Conferenza Stato-Regioni. Organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/1998.

Lippolis V., *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021.

Lucarelli A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020 (disponibile online: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/alberto-lucarelli/costituzione-fonti-del-diritto-ed-emergenza-sanitaria>).

Lucarelli A., *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2021.

Luciani M., *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale, nota a Corte costituzionale sent. n. 226/1986*, in *Le Regioni*, n. 3/1987.

Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994.

Lupo N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, n. 49/2007.

Maccabiani N., *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, nota a *Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005*, 9 febbraio 2005 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Magagnoli S., *Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, a cura di S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte, Il Mulino, Bologna, 1998.

Mainardis C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

Maltoni A., *Le intese tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, nota a sentenza 116/1994*, in *Le Regioni*, n. 1/1995.

Mancini C.M., *Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 1, 2014.

Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013.

Mangiameli S., *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, 26 novembre 2001 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Mangiameli S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

Mangiameli S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, nota a Corte cost. n. 407 del 2002*, in *Le Regioni*, n. 1/2003.

Mangiameli S., *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Giappichelli, Torino, 2003.

Mangiameli S., *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti, nota a Corte cost. n. 166/2004*, in *Le Regioni*, n. 5/2004.

Mangiameli S., *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007.

Mangiameli S., *Leale collaborazione* (dir. cost.), in *Enc. Giur.*, 2007.

Mangiameli S., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011.

Marazzita G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Ist. fed.*, n. 5/2005.

Marchetti G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

Marchetti G., *I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005.

Marchetti G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

Marini F.S., *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2001.

Marini F.S., *La pseudocollaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto diritti ed autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003.

Marone F., *Il difficile bilanciamento tra principio del contraddittorio e «tono costituzionale» nella dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Aic*, 4, 2011.

Marra A., *Antonio Amorth e la concezione dello Stato*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021.

Marsocci P., *Le prospettive di Stato e Regioni tra unità e autonomia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005.

Martines T., *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in AA. VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986.

Martines T., Ruggeri A. Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

Martines T., *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle Regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, 1990, ora in *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2000.

Marzaro P., *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *Federalismi.it*, 2017.

Marzaro P., *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, n. 3/2019.

Masciocchi G., *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2012.

Mattarella B.G., *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2017.

Matucci G., *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli, Torino, 2004.

Mazza R., *La «parlamentarizzazione» dell'emergenza Covid-19 fra norme e prassi*, in *federalismi.it*, n. 12/2021.

Mazziotti M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

Menegus G., *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021.

Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2002.

Merloni F., *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, Vol. 32, Fasc. 4, 2004.

Merloni F., *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4/2005.

Merloni F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2018.

Mezzanotte C., *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I.

Mezzanotte C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1988.

Mezzanotte M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta On line*, n. 1/2021.

Modugno F., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2017.

Mor G., *Il nuovo assetto organizzativo del Servizio sanitario nazionale*, in *Sanità pubblica*, 1997.

Mor G., *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997.

Morana D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021.

Morelli A., *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020.

Morelli A., Poggi A., *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020.

Morelli A., *La storia conflittuale del regionalismo italiano e l'uso adeguato del diritto regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2022.

Morrone A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, nota a Corte cost. n. 303 del 2003, 8 ottobre 2003 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Morrone A., *Fonti normative*, Il Mulino, Bologna, 2018.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976.

Moscarini A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, 6 novembre 2003 n. 12 (disponibile online: www.federalismi.it).

Moscarini A., *Sussidiarietà e “Supremacy Clause” sono davvero perfettamente equivalenti?*, nota a Corte costituzionale sent. n. 303/2003, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

Musolino S., *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, su www.astridonline.it

Neri S., *Più Stato e più Regioni. L’evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2020.

Nicotra I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, nota a Corte costituzionale sent. n. 62 del 2005, 18 febbraio 2005 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Occhiocupo N., *“La Camera delle Regioni”*, Giuffré, Milano, 1975.

Paganetto G., *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, nota a Corte cost. n. 407 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

Paiano A., *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

Pajno S., *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questionegiustizia.it*, 2, 2016.

Paladin L., *La potestà amministrativa regionale*, Cedam, Padova, 1958.

Paladin L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1973.

Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984.

Paladin L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997.

Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Panzeri L., *Il giudizio in via principale alla luce della legge cost. n. 3/2001: qualche considerazione su alcuni nodi problematici della riforma*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

Parisi S., *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, 26 maggio 2004 (disponibile online: www.forumcostituzionale.it).

Parodi G., *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La “razionalizzazione” degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni Regionali*, n. 2/2003.

Pastori G., *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, n. 5/1994.

Pastori G., *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005.

Paterniti F., *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in *Giustizia amministrativa*, n. 5/2005.

Perongini S., *Percorsi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014.

Pesaresi E., *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia, nota a Corte Costituzionale n. 6 del 2004*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004.

Pezzi B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990.

Picchi M., *Il potere punitivo delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. speciale, 2020.

Piccione D., *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2003.

Picozza E., *Introduzione al diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2018.

Pinelli C., *Progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e “federalismo d'esecuzione”*, in *Le Regioni*, n. 2/1996.

Pinelli C., *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 1999.

Pinelli C., *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti istituzionali fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Jovene, Napoli, 2008.

Pinelli C., *Cinquant'anni di regionalismo, fra «libertà dallo Stato» e culto per l'uniformità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2020.

Pinelli C., *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

Pioggia A., Vandelli L., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Pioggia A., *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in *Istituz. Federalismo*, n. speciale, 2020.

Piperata G., *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3/2020.

Piperno C., *La Corte costituzionale e il limite di political question*, Giuffrè, Milano, 1991.

Piperno S., *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2018 (rivista telematica, disponibile

online: <https://www.piemonteautonomie.it/prospettive-del-regionalismo-asimmetrico-in-italia-profili-economici-e-di-finanza-pubblica/>)

Piperno S., *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, Centro Studi del Federalismo, commento n. 174, 8 aprile 2020.

Piraino A., *Strumenti di coordinamento e sedi di controllo nella prospettiva federale*, in Andrea Patroni Griffi – Maurizio Ricca (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Formez, Roma, 2006.

Pizzetti F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979.

Pizzetti F., *La Conferenza Stato-città-autonomie locali*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1997.

Pizzetti F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.

Pizzetti F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, relazione presentata al seminario su “Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 14 gennaio 2002 (disponibile online: www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Pizzetti F., *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni col sistema europeo*, in *Le Regioni*, n. 4/2002.

Pizzolato F., *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari"*. Prime considerazioni, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2004.

Poggi A., Boggero G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza 251/2016*, in *federalismi.it*, 25, 2016.

Poggi A., *Corte Costituzionale e principio di «lealtà» nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, 19, 2017.

Portelli I., *Il rapporto centro-periferia*, in *Nuove autonomie*, n. 5-6/2004.

Profeti S., Baldi B., *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021.

Prozzo A., *Il principio di leale collaborazione quale "bussola" nell'emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2020.

Razzano G., *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, a cura di F. MODUGNO, P. CARNEVALE, Giuffrè, Milano, 2003.

Razzano G., *La «reinterpretazione» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, su *www.federalismi.it*, n. 14/2004.

Razzano G., *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2022.

Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano. La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1995.

Rescigno F., *La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato - Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica Costituzionale*, n. 127/2000.

Rescigno F., *Le "funzioni costituzionali" delle regioni fra previsione ed attuazione*, Giappichelli, Torino, 2001.

Rimoli F., *Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988.

Rivosecchi G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017.

Rodomonte M.G., *Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? "La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *federalismi.it*, 17 gennaio 2018.

Rolla G., *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979.

Rolla G., *Il difficile equilibrio tra autonomia ed unità nel regionalismo italiano*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,

Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 Maggio 2002, Giappichelli, Torino, 2003.

Rolla G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.

Rolla G., *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004.

Rolla G., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1/2019.

Romano S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983.

Rotelli E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

Ruffilli R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1972.

Ruggeri A., *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4/1984.

Ruggeri A., *Il regionalismo italiano, dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, n. 2/1998.

Ruggeri A., *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica dell'integrazione delle competenze, alla luce della*

“controriforma del titolo V, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, Studi dell’anno 2003, Giappichelli, Torino, 2003.

Ruggeri A., *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020.

Ruggeri A., Salazar C., *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d’interpretazione*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Jovene, Napoli, 2004.

Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, n. 5/2000.

Ruggiu I., *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003.

Ruggiu I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006.

Ruggiu I., *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le regioni*, n. 2-3/2011.

Saitta A., Saitta F., Pagano F., *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Oss. Aic*, 3, 2020.

Sala G., *Le clausole generali nell’età della codificazione del diritto amministrativo*, in *Giur.It.*, 5, 2012.

Salerno C., *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, p. 2, disponibile online: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclclefindmkaj/https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Salerno.pdf>

Salerno G.M., *I poteri sostitutivi del governo nella legge n. 131 del 2003*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Jovene, Napoli, 2004.

Salerno G.M., *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella «partita a tre» fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Federalismi.it*, 3, 2004.

Salerno G.M., *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2021.

Salerno G.M., *Stato vs/Regioni: la tentazione di utilizzare il Covid per centralizzare la sanità*, in *ilsussidiario.net*, 30 marzo 2021 (disponibile online:

<https://www.ilsussidiario.net/news/stato-vs-regioni-la-tentazione-di-usare-il-covid-per-centralizzare-la-sanita/2150081/>).

Sandulli A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5/1995.

Santinello P., *La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016.

Savastano F., *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, n. 28/2020.

Savino M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005.

Savino M., *Le riforme amministrative. La parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015.

Scaccia G., *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4/2004.

Scaccia G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004.

Scaffardi L., *Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 143-144, 2004.

Scinolfi P., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001: problemi e prospettive*, in *Quaderni Regionali*, n. 1/2003.

Sciullo G., *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Serges G., *Giudizio amministrativo e conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni*, in *Dir. e soc.*, 1981.

Simoncini A., *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali, nota a Corte costituzionale n. 88 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

Sorrentino F., *Alla ricerca del «tono costituzionale» dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2019.

Spadaro A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994.

Spasiano M.R., *Il principio di buon andamento*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.

Staiano S., *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziari della Corte, nota a Corte Cost. n. 418 del 1992*, in *Le Regioni*, n. 4/1993.

Staiano S., *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2005.

Staiano S., *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017.

Sterpa A., *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004.

Taccogna G., *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm.*, Cons. Stato, 2008.

Tarchi R., *Disp. VIII-IX*, in *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982.

Tarli Barbieri G., *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli, Torino, 2004.

Tarli Barbieri G., *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, n. 3/2019.

Tarli Barbieri G., *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021.

Torchia L., *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, a cura di G.C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli, Maggioli, Rimini, 2000.

Torchia L., «Concorrenza» fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4/2002.

Torchia L., *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo titolo V*, in *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. BOTTARI, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003.

Torchia L., *Premessa*, in *Welfare e federalismo*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2005.

Torchia L., *Sistema amministrativo e Costituzioni*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2009.

Tosi R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002.

Trapani M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021.

Trapani M., *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2021.

Trimarchi Banfi F., *Nuovi risvolti positivi per l'interesse nazionale?* (nota a Corte cost. n. 177 del 1988), in *Le Regioni*, 1988.

Trimarchi Banfi F., *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2/1995.

Trimarchi Banfi F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Giuffrè, Milano, 2007.

Tropea G., *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2012.

Truini A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume I, *Principi e modelli*, Cedam, Padova, 2005.

Truini A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto*, Volume II, *Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, Cedam, Padova, 2005.

Tubertini C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010.

Tubertini C., *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale, 2020.

Urbani P., *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003.

Vandelli L., *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2018.

Verde G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in *federalismi.it*, n. 8/2018.

Vernile S., *La costituzione «dimenticata» l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze del decentramento*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2021.

Veronesi G., *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n. 1/2001.

Veronesi G., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

Veronesi P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

Vesperini G., *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Giuffrè, Milano, 2003.

Vesperini G., *Le regioni e gli enti locali*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2009.

Violini L., *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989.

Violini L., *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica* (nota a Corte cost. n. 282 del 2002), in *Le Regioni*, n. 6/2002.

Violini L., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, n. 5/2003.

Violini L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny* (nota a Corte cost. n. 303/2003), in *Le Regioni*, n. 2-3/2004.

Violini L., *Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005.

Violini L., *Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5/2020.

Violini L., *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

Woelk J., *Il federalismo cooperativo nelle proposte di riforma costituzionale italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 1997.

Woelk J., *Conflitto e cooperazione: principi costituzionali a confronto*, in *Academia*, n. 19/1999.

Woelk J., *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, n. 2/1999.

Woelk J., *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1/2000.

Zagrebelsky G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi Contemporanea, Milano, 1992.

Zanon N., *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare va alla mia relatrice, la prof.ssa Eleonora Ceccherini, per la professionalità, la serietà, la disponibilità e la pazienza che ha avuto nel guidarmi in questo percorso. Grazie per avermi fatto appassionare al Diritto Costituzionale.

Grazie a mia mamma che mi ha permesso di studiare e ha sempre creduto in me, certa che ce l'avrei fatta, anche quando a me sembrava impossibile. Grazie per tutti i sorrisi e la felicità che mi regali ogni giorno. Questa laurea è tutta tua.