

## ***I raccordi tra Stato e Regioni***

di Corrado Caruso\*

### **Relazione per il convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trento 19-19 settembre 2020, “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”**

Sommario: 1. Prima della riforma del Titolo V: dalla settorializzazione ai tentativi di coordinamento generale (con un cenno ai “raccordi” sommersi) 2. L’incompletezza della riforma del Titolo V e l’ascesa della leale collaborazione in funzione difensiva delle competenze regionali. Le incertezze su tempi, modi e luoghi della declinazione giurisprudenziale dei meccanismi cooperativi 2.1. Una leale collaborazione dai piedi di argilla: struttura e criticità del sistema delle conferenze 3. I raccordi ai tempi del Covid-19 4. La necessaria funzione unificante dei raccordi 4.1. Ipotesi da evitare: ritorno alla settorializzazione e disarticolazione territoriale 4.2. Le prospettive: l’attuazione della commissione bicamerale per le questioni regionali e la costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni

#### **1. Prima della riforma del Titolo V: dalla settorializzazione ai tentativi di coordinamento generale (con un cenno ai “raccordi” sommersi)**

Secondo un approccio ricorrente tra gli studiosi dei processi federativi (Elazar 1995, 28, Friedrich, 2002, 262-266, Bifulco 2011, 148, Ferraiuolo 2016, 21 e ss., Morrone 2018, 13 e ss., Casolari 2020), lo studio dei raccordi tra Stato e Regioni richiede di affiancare all’indagine sulle *norme* concernenti la distribuzione territoriale del potere politico (la *statica* dello Stato regionale) la descrizione dei *rapporti* tra livelli di governo (la *dinamica* dello Stato regionale). Egesi normativa e analisi delle regolarità o delle prassi (istituzionali e giurisprudenziali) delineano le *forme istituzionali* e il concreto *funzionamento* della concertazione territoriale.

Simile metodo risulta particolarmente adeguato in vista degli scopi cui è preordinata questa relazione, volta, per un verso, alla *descrizione* di raccordi che per loro natura sfuggono a una esaustiva regolazione normativa e, per un altro, alla loro *valutazione* alla luce delle istanze che essi sono chiamati a soddisfare.

Non vi è dubbio che lo studio dei modi di collaborazione territoriale rappresenti, per così dire, una *biografia* del regionalismo italiano: misconosciute dalla separazione ortogonale dei livelli di governo accolta dal Titolo V del 1948, le prime forme di collaborazione predisposte dall’ordinamento all’indomani del “disgelo regionale” peccano di un certo «ministerialismo»; caratterizzate da una settorializzazione di indole amministrativa, sono organizzate tramite una suddivisione burocratica di competenze, funzionanti sulla base di rapporti informali tra i componenti degli esecutivi o degli apparati serventi (Barbera 1983, 262, per una panoramica sulla panoplia di organismi misti di concertazione, Endrici 1979, 806 e ss.). L’istituzione settoriale di queste sedi è stata accompagnata dalla famigerata funzione di indirizzo e coordinamento, sinonimo, allora, di «quell’azione unificatrice che agli organi dello Stato compete di svolgere in ragione della loro posizione di supremazia», che inverte la diversa posizione dello Stato sulle Regioni (Bartole 1971, 149). La funzione di indirizzo e coordinamento, nel riservare allo Stato il potere di orientare le attività regionali attinenti ad «esigenze di carattere unitario»<sup>1</sup>, ha portato a invasivi limiti alle competenze legislative delle Regioni e a un coordinamento verticale e “gerarchico” del sistema regionale. In tal modo, l’indirizzo e il coordinamento sono diventati una

---

\* Professore associato di diritto costituzionale, Università di Bologna

<sup>1</sup> Art. 17, lett. a), della l. n. 281 del 1970 (poi ripresa dalla l. delega del “secondo trasferimento”, n. 352 del 1975, art. 3, e infine abrogata nelle riforme a Costituzione invariata di fine anni ’90).

delle epifanie dell'interesse nazionale, secondo una tendenza che emerge nitidamente dalla coeva giurisprudenza costituzionale e che rende le Regioni terminali decentrate delle politiche nazionali. Forme sommerse di raccordo sommerse sono poi venute a crearsi nell'esercizio della funzione di controllo da parte dello Stato sugli atti regionali, in particolare sulle delibere legislative regionali. Esempio, è la «contrattazione di legittimità» (Falcon 1980, 531 e ss.), originata dai rinvii plurimi e delle "autodenunce" consiliari delle delibere legislative nell'ambito del controllo preventivo disegnato dal previgente art. 127 Cost. (per una *summa*, Calzolaio 2009, 151 e ss., più di recente Caruso 2020, 80 e ss.).

Solo la progressiva emersione di una cultura autonomista e la sensibilizzazione delle forze politiche alle ragioni dell'autonomia (sebbene con presupposti ideologici spesso distanti) porta all'istituzione e al progressivo rafforzamento delle sedi di coordinamento generale e permanente attraverso, in particolare, il cd. sistema delle conferenze (Pizzetti 2000, pp. 473 e ss.)

Non è questa la sede per ripercorrere le culture politiche dell'autonomia. E' però necessario tenere a mente come la concezione di ente regionale propria delle sinistre (socialiste e, soprattutto, comuniste: a queste ultime in fondo si deve l'insuccesso del processo di attuazione del Titolo V della Costituzione del 1948) sia irriducibile all'autonomismo propugnato dalla Lega nord degli esordi (e in qualche misura penetrato nelle linee programmatiche di alcuni partiti della cd. seconda Repubblica). Se per i socialisti la Regione era da considerarsi un ente decentrato, incaricato di eseguire le politiche di programmazione imposte dal centro (secondo il motto «[l]e Regioni per la programmazione», Barbera 2015, 319, Onida 2017, 35 e ss.), per i comunisti il disgelo regionale (compendiato nello slogan «le Regioni per l'unità», Ingrao 1973, 249 e ss.) era l'occasione per condurre dal basso una profonda riforma del Paese (oltre che un modo per recuperare in periferia lo spazio di manovra politica perso al centro con la *conventio ad excludendum*). L'autonomismo leghista ha invece portato a un'accezione "forte" dell'autonomia regionale, con una diversificazione netta delle funzioni e delle politiche perseguite dallo Stato, concepito come soggetto necessariamente estraneo ai circuiti locali, secondo una prospettiva tornata in auge nel dibattito politico preliminare all'attuazione dell'art. 116 Cost., terzo comma (cd. regionalismo differenziato). A voler sublimare in categorie teoriche queste posizioni politiche, potrebbe dirsi, sulla scorta della dicotomia elaborata da Morelli 2018 (116-117), che le sinistre sono state storicamente fautrici di un approccio *funzionalista* alle autonomie regionali, volto a sottolineare i benefici – in termini di efficacia delle politiche pubbliche – che la loro azione avrebbe potuto portare al sistema Paese; la concezione dell'ente regionale propria dai partiti autonomisti, almeno negli anni più recenti, ha viceversa una matrice *identitaria*, specchio dei valori che identificano la comunità localmente situata, e *conflittuale* rispetto agli altri territori della Repubblica.

Nel 1981 le Regioni danno vita alla Conferenza dei Presidenti (cd. conferenza orizzontale), soggetto di diritto privato istituito in funzione «anticipatrice» della Conferenza Stato-Regioni (così espressamente *l'Atto costitutivo della conferenza permanente dei presidenti delle regioni e delle province autonome*); quest'ultima (prototipo delle cd. conferenze verticali) viene istituita a stretto giro, con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 e in seguito "legificata" dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988, che ne ha ampliato le competenze (di natura comunque consultiva e informativa) e ribadito l'incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La stessa legge 400 del 1988 ha delegato il Governo al riordino dei previgenti organi di coordinamento settoriale, inaugurando un processo che porterà al loro definitivo superamento (d.lgs. n. 418 del 1989, seguito dai d.p.c.m. 31 gennaio 1991 e n. 366 del 1992 riferimenti in Bifulco 2006, 1230-1231).

La nascita della Conferenza segna una discontinuità con il passato, presupponendo una nuova concezione degli enti regionali, concepiti non più come articolazioni decentrate dello Stato ma quali soggetti propriamente «politici» (Capotosti 1981, 902). La Conferenza rappresenta il prototipo di un coordinamento generale finalizzato al perseguimento di «obiettivi unificanti» (Barbera 1983, 262), rimedio all'inadeguatezza degli organismi volti alla cura di interessi settoriali. Per usare le parole del Rapporto Giannini, la nuova istituzione mira a «raccordare le decisioni delle regioni» nell'attuazione delle politiche indicate dal Parlamento, ossia a «raccordare interessi generali» (Giannini 1979, 34 corsivo aggiunto). Simile tendenza sarà implementata negli anni successivi: la legislazione di settore attribuirà nuove competenze all'organismo, prevedendo come

obbligatorie le sue funzioni consultive, secondo uno sviluppo poi codificato dal d.lgs. n. 281 del 1997 (Bifulco 2006, 1231) che disciplinerà, in via legislativa, anche la Conferenza unificata e la Conferenza Stato-città.

Il d.lgs. n. 281 del 1997 non chiarisce la natura della Conferenza, collocata a metà strada tra l'*organo* interno all'apparato amministrativo nazionale e l'*organismo* separato dalla struttura burocratica statale, «a composizione mista, e in un certo senso, paritaria» (per la dicotomia, Ruggeri 1984, 708). Nell'incertezza cade anche il Giudice delle leggi, che nel giro di pochi anni definisce la Conferenza una «istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni» (sent. n. 116 del 1994), quasi che quella si trovi ad operare a livello di *Gesamtstaat*, nell'ambito di un "terzo livello" capace di ricomprendere le comunità territoriali parziali rappresentate da Stato e Regioni, salvo poi chiarire che la Conferenza opera ogni qual volta vi sia «una qualche implicazione degli "indirizzi di politica generale" di pertinenza degli organi statali». In quella stessa decisione la Corte ha altresì chiarito che l'istituzione e la disciplina del sistema delle conferenze non rappresentano una scelta costituzionalmente vincolata, restando nella discrezionalità del legislatore (sent. n. 408 del 1998).

## **2. L'incompletezza della riforma del Titolo V e l'ascesa della leale collaborazione in funzione difensiva delle competenze regionali. Le incertezze su tempi, modi e luoghi e della declinazione giurisprudenziale dei meccanismi cooperativi**

Se non un vero e proprio «fallimento» del regionalismo cooperativo (Morelli 2018, 124), la riforma del Titolo V ha senz'altro realizzato un brusco arresto del processo di sviluppo delle sedi di coordinamento. A fronte della inversione del criterio di enumerazione, del superamento del parallelismo delle funzioni amministrative e, più in generale, dell'allargamento delle attribuzioni regionali, il legislatore non ha introdotto alcun contrappeso istituzionale idoneo a creare le condizioni per un esercizio condiviso delle attribuzioni territoriali, se si esclude il riferimento contenuto nella norma transitoria (mai attuata) contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e relativa alla integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali.

La riforma ha dunque omesso di rivedere le istituzioni del coordinamento territoriale e ha scaricato sul giudizio di costituzionalità le inevitabili conflittualità innescate dalla revisione. La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha dimostrato grande fiducia nelle virtù taumaturgiche della leale collaborazione, da richiamare tutte le volte in cui l'allocatione "verso l'alto" delle funzioni amministrative richieda la loro organizzazione legislativa e, dunque, una attrazione delle corrispondenti competenze legislative o qualora la «concorrenza» e l'intreccio inestricabile di competenze renda impossibile individuare il livello territoriale competente.

In queste ipotesi, il principio ha svolto una *funzione difensiva* delle competenze regionali: nella chiamata in sussidiarietà funge da contrappeso *oppositivo* e *dinamico* alla disciplina dello Stato che, per perseguire interessi unitari, assorbe competenze regionali. Nell'intreccio di competenze, invece, la funzione difensiva è *statica* e, per così dire, in *re ipsa*, posto che in simili occasioni è necessario un adeguato coinvolgimento delle Regioni tutte le volte in cui non sia possibile ascrivere, in via prevalente, un determinato intervento alla competenza dello Stato. Diversi nei presupposti teorici, attrazione in sussidiarietà e intreccio di competenze portano però a esiti concreti pressoché identici, postulando, da parte dello Stato, la necessaria predisposizione di strumenti cooperativi. La riforma del Titolo V segna, quindi, un salto qualitativo del principio di leale collaborazione, il quale non solo diventa pienamente giustiziabile, ma porta il Giudice delle leggi a introdurre in via pretoria una serie di strumenti cooperativi a intensità variabile che riscrivono i testi legislativi statali, «clausol[e] di flessibilità» (Staiano 2017, 100) che assicurano l'interconnessione dinamica delle attribuzioni (Scaccia 2009, 188).

Ruggiu (2003, 202 e ss.) ha ipotizzato che la concertazione tra Stato e Regioni (tramite il coinvolgimento delle conferenze, in particolare) sia assurta ormai, a seguito della riforma del Titolo V, a vera e propria convenzione costituzionale: i livelli di governo si sentirebbero ormai vincolati a un reciproco confronto ogni qual volta sia

necessario intervenire su una materia incidente sulle competenze regionali. Simile ipotesi non è condivisibile, in primo luogo perché gli obblighi concertativi molto spesso non muovono da una autonoma determinazione del Governo, ma sono imposti dalla legge. Inoltre, la progressiva giurisdizionalizzazione del principio cooperativo dimostra che le prassi concertative non sono frutto di un accordo politico non giustiziabile (secondo la tipica vocazione delle convenzioni costituzionali, almeno nella prospettiva, che qui si segue, di G.U. Rescigno 1972, *Id.* 2018) ma di un principio normativo (Barbera 2008, 15).

La leale collaborazione non ha svolto solo una funzione oppositiva alle tendenze centralistiche della legislazione, ma ha giocato anche un *ruolo promozionale* dell'autonomia regionale. Il principio di lealtà viene evocato anche di fronte all'esercizio di competenze distinte, quando cioè gli ambiti materiali mantengano una loro separatezza "funzionale", quando la competenza concorrente crea una sorta di *spill over* sulle competenze legislative statali, come nel caso della determinazione dei Livelli essenziali di assistenza necessari a consentire l'organizzazione e le prestazioni dei sistemi sanitari regionali. La tutela della salute, competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione, rimanda a un sistema sanitario «dualista e paritario» (Morrone 2020, 22), che lascia allo Stato la determinazione dei Lea e la scelta fondamentale del modello organizzativo, e riserva alle Regioni la organizzazione e la fornitura delle prestazioni. Nonostante la competenza esclusiva di cui all'art. 117 Cost., secondo comma, lett. m), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche in questo campo vi è stato un deciso innesto (una «prescrizione acritica», secondo Morrone 2020, 23) dell'accordo paritario tra Stato e Regioni: la scelta intorno ai livelli essenziali è stata affidata ad atti secondari statali preceduti da una «reale concertazione» in Conferenza (Morelli-Poggi 2020, 3). Nell'ambito delle prestazioni definite a livello nazionale con l'apporto degli enti regionali, è poi a questi ultimi che spetta la concreta predisposizione del servizio, il quale inevitabilmente sconta una (non sempre efficiente) differenziazione (Pinelli 2018, 5).

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

Basti qui richiamare le tendenze più rilevanti: dopo aver escluso per anni l'applicazione delle procedure concertative a monte della funzione legislativa, la nota sentenza n. 251 del 2016 ha affermato che, in caso di intreccio di competenze, è illegittima la legge di delega che non prevede l'intesa sui decreti delegati. La portata della decisione è stata attenuata dall'ultimo punto del cons. in dir. della stessa, che ha evitato la trasmissione del vizio ai decreti legislativi nel frattempo emanati. Valorizzando proprio quest'ultimo passaggio, la sent. n. 169 del 2020 ha chiarito che la leale collaborazione «(...) richiama un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale». L'adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque, «lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato». In tal senso, non è incostituzionale la legge delega che non prevede l'intesa sul decreto legislativo, così come non è illegittimo lo stesso decreto delegato qualora, come nel caso di specie, l'esecutivo nazionale abbia tentato, tramite il Ministro dello Sviluppo Economico, di addivenire a un'intesa sul decreto ministeriale di attuazione. In tal senso, il Giudice delle leggi pare avere chiarito che la leale collaborazione non è un *principio sulle fonti del diritto*, capace di alterare il sistema chiuso delle fonti primarie tramite la introduzione, in via pretoria, di una sorte di fonte atipica rinforzata, con una

atipicità data dalla *sequenza procedimentale* da seguire per la sua adozione e dal *contenuto* dell'atto, volto a disciplinare settori caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali. Il principio cooperativo – sembra dire la Corte – è piuttosto un *criterio di azione istituzionale*, un *metodo di governo* che richiede un confronto tra Stato e sistema delle autonomie nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

Discorso simile vale per l'intensità dei raccordi: dopo alcune pronunce immediatamente successive alla revisione costituzionale che hanno concepito l'intesa in senso forte, è ormai acquisito che questa ponga una mera obbligazione di mezzi e non di risultato (sent. n. 169 del 2020, ma tale orientamento può essere fatto risalire alla sent. 121 del 2010), e quindi la necessità di reiterare le trattative per addivenire a un accordo, senza che questo assurga a condizione di blocco della procedura. La nozione debole di intesa vale per i raccordi endoprocedimentali, che accedono ad atti ad efficacia esterna (come, ad esempio, i raccordi che precedono la determinazione di risorse da distribuire poi con regolamento governativo o ministeriale); diverso invece il discorso per ciò che concerne gli atti di cui all'art. 8 della l. n. 131 del 2003, ovverosia le intese «dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di posizioni comuni», alle quali non si applica, per espressa dizione di legge, il meccanismo per superare l'impasse procedimentale previsto dall'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281 del 1997. Si tratta di atti consensuali a rilevanza esterna, che lambiscono i lidi della *fonte atipica* (Caretti 2003, 1174, Carpino 2012, 540 e ss.), nonostante la Corte costituzionale abbia a più riprese negato la natura (e il conseguente trattamento) di fonte del diritto (da ultimo, sent. n. 125 del 2017 sull'adozione tramite intesa dello schema di regolamento edilizio-tipo, nello stesso senso già la sent. n. 270 del 2005). Si pensi, in particolare, all'intesa sul "Piano casa" approvata in Conferenza unificata, che ha integrato il (vago) testo legislativo che ha introdotto la misura di rilancio del mercato edilizio (d.l. n. 112 del 2008), specificando gli aumenti volumetrici premiali concessi a fronte del miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente e offrendo fondamento contenutistico al successivo esercizio della competenza regionale (per una *summa*, sent. n. 70 del 2020). Un caso simile si è avuto con l'intesa che ha adottato lo schema di regolamento edilizio-tipo e che ha fornito ai Comuni il modello di riferimento per l'esercizio della relativa potestà regolamentare (sent. n. 125 del 2017). Simili atti presentano un duplice aspetto problematico: per un verso, concorrono a integrare, nelle competenze concorrenti, il principio fondamentale posto dalla legge, così avallando una fuga dall'atto legislativo potenzialmente lesiva del principio di legalità sostanziale (il quale impone alla legge di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari); per altro verso, rischiano di realizzare la diluzione delle attribuzioni regionali in sede di Conferenza. Di fatto questo genere di intese realizza una sostituzione della Conferenza, che opera pur sempre all'interno della funzione organizzatrice dello Stato, nell'esercizio di competenze spettanti alle Regioni (Pastori 1994, 1266). Queste ultime si trasformano, al più, in meri soggetti esecutivi delle determinazioni dell'intesa, accentuando i tratti uniformanti del regionalismo italiano e a tutto svantaggio delle differenziazioni territorialmente situate (in senso critico rispetto alla sent. n. 125 del 2017, Di Cosimo 2017, 1109-1110).

Le oscillazioni giurisprudenziali interessano anche il novero dei *soggetti* da includere nella procedura e le *sedes* della concertazione, da allargare anche agli enti locali se le funzioni amministrative in questione o gli interessi coinvolti lo richiedono. Qualora questi ultimi «non riguard[ino] una singola Regione o Provincia autonoma [...], ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali», è «adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti». Quando, invece, ad essere interessato alla realizzazione di un'opera (ad esempio, infrastrutturale) è il particolare territorio regionale, l'intesa deve essere raggiunta con la singola Regione<sup>2</sup>; peraltro, forse anche per la difficoltà di individuare la sede più adeguata di concertazione, in alcuni casi il Giudice delle leggi omette di specificarlo, rimettendosi alla discrezionalità degli enti territoriali coinvolti<sup>3</sup>. È, quindi, la singola disciplina oggetto del giudizio, decifrabile a discrezione della Corte, a richiedere il coinvolgimento ora della Conferenza Stato-Regioni, ora della Conferenza unificata, ora della singola Regione.

---

<sup>2</sup> V., ad esempio, sent. n. 7 del 2016, sul progetto concernente la realizzazione della tratta ferroviaria Napoli-Bari. Nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte si limita a richiedere il parere della Regione sui contratti di programma da stipulare tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale (nonostante la concorrenza di competenze).

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, la sent. n. 78 del 2018, che ha dichiarato illegittima la previsione legislativa di adozione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) per non aver previsto alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni. Successivamente, la sent. n. 74 del 2019 ha di fatto specificato laportata della pronuncia, dichiarando illegittima la norma che prevedeva l'adozione del decreto interministeriale concernente le modalità di utilizzo dei relativi fondi in assenza dell'intesa in Conferenza unificata.

## 2.1. Una leale collaborazione dai piedi di argilla: struttura e criticità del sistema delle conferenze

Il principio di lealtà è, inoltre, un principio dai *piedi di argilla*, che si regge su una organizzazione non adeguata alle prestazioni istituzionali richieste dal Giudice delle leggi. La (oramai ventennale) giurisprudenza costituzionale cui si è fatto cenno ha molto valorizzato il sistema delle conferenze (G. D'Amico 2017, 143), nonostante i difetti che questo presenta in termini di efficacia e trasparenza dei meccanismi decisionali, oltre che di adeguata rappresentazione degli interessi territoriali. Una giurisprudenza costituzionale che ha indotto taluni autori a ritenere le conferenze (e, in particolare, la Conferenza Stato-Regioni) «organi di rilevanza materialmente costituzionale» (Corvaja 2019, 18). A questa conclusione si oppone non solo il rango legislativo della disciplina dedicata al sistema delle conferenze, ma anche la collocazione e il funzionamento di tali istituzioni. Incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, caratterizzate dalla predominanza del Governo (ad esempio, nella fissazione dell'o.d.g., Morelli, 2018, 142) e, quindi, situate nell'ambito della funzione di organizzazione amministrativa dello Stato (Cortese 2017, 122, ma già Pastori 1994, 1266), esse risultano formate esclusivamente da rappresentanti degli esecutivi, marginalizzando le assemblee elettive, favorendo meccanismi decisori e modalità di funzionamento opachi e poco trasparenti derivanti dalla assenza di pubblicità delle sedute (da ultimo, *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', Documento conclusivo*, 2016, 18).

Alcuni di questi aspetti critici possono essere ridimensionati: è stato sottolineato come la fissazione dell'o.d.g., pure formalmente affidato al Presidente del Consiglio, venga di fatto concertato con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (Bin 2008, 454, Tarli Barbieri 2019, 217). Anche la critica relativa alla presunta opacità del sistema coglie solo in parte nel segno: si consideri infatti che la sottrazione alla pubblica conoscibilità riguarda le trattative e la fase istruttoria, affidate ai tavoli tecnici ove siedono i funzionari regionali e ministeriali, mentre i preamboli degli atti assunti in Conferenza e le proposte emendative emergono dai verbali pubblicati che, quanto tali, risultano pur sempre accessibili (Tarli Barbieri, *ibidem*).

Gli aspetti maggiormente problematici attengono tuttavia alla capacità di giungere a decisioni politicamente rilevanti e alla idoneità a rappresentare gli interessi degli enti territoriali. Quanto al primo profilo, l'ampiezza e l'eterogeneità degli o.d.g riflette la natura delle questioni su cui la Conferenza è chiamata a pronunciarsi: buona parte di queste attiene ad ambiti settoriali, di natura eminentemente amministrativa, e porta a uno scadimento del tono politico della sede istituzionale e della stessa decisione (da ultimo, Poggi 2020, IX-X, non così per Ruggiu 2011, 541). Se, prima della riforma del Titolo V, la funzionalità dei raccordi era pregiudicata dalla natura settoriale degli organismi di raccordo, la settorializzazione è stata ora "incorporata" dalla Conferenza, che spesso si trova a pronunciarsi sulle istruttorie compiute dalle Commissioni o dai tavoli tecnici. Questa tendenza porta con sé una defatigante «micronegoiazione» (Tubertini 2010, 101) che allunga i tempi della decisione (pur sempre) statale, sia nei (non frequentissimi) casi in cui sia iscritta all'o.d.g una questione di interesse politico generale, sia (e soprattutto) quando l'argomento oggetto di discussione tocca da vicino gli interessi dell'ente e del suo territorio. Potrebbe ritenersi, in breve, che il sistema delle conferenze non riesca ad esprimere una adeguata *funzione di governo* (Barbera 1973, 742) del sistema autonomistico, intesa cioè come partecipazione a una ampia gamma di attività (legislative, di programmazione, di coordinamento), capaci di orientare istituzioni ed enti stanziati sul territorio verso obiettivi unitari.

Cfr. sul punto l'analisi, ancora attuale, offerta da Ruggiu 2011 (550 e ss.) sul rapporto tra Governo e Regioni in Conferenza (in particolare unificata) in occasione della presentazione dei disegni di legge finanziaria: l'ostruzionismo regionale (concretizzatosi nella minaccia di paralizzazione dei lavori) è stato poi rimeditato da Regioni ed enti locali,

oltre che per spirito istituzionale, anche per la successiva riapertura della concertazione «a legge approvata proponendo emendamenti, correzioni, aggiustamenti» (Ruggiu 2011, 551). Queste proposte sono state oggetto di nuovo confronto e, in alcune ipotesi, inserite in leggi successive.

Emblematica anche la vicenda del processo di riordino delle Camere di Commercio, iniziato dalla legge delega Madia nel 2015 e conclusosi nel 2018 con l'adozione del decreto ministeriale di attuazione. Chiuso il procedimento previsto dalla delega, è iniziato il contenzioso giudiziario, che ha portato alla sent. n. 169 del 2020 (la terza nel giro di tre anni, dopo la sent. n. 261 del 2017 e la sent. n. 225 del 2019). Il processo di riordino ha visto una attenta interlocuzione tra Governo e autonomie sullo schema dei decreti delegati (interlocuzione che ha portato il Governo ad accogliere 9 delle 12 richieste regionali avanzate in Conferenza), sullo schema del decreto ministeriale in seguito ritirato e ripresentato a seguito della sentenza n. 261 del 2017 (che ha ritenuto non sufficiente il mero parere in Conferenza unificata, imponendo la previa intesa su detto schema). L'interlocuzione è poi proseguita sul nuovo schema, con talune Regioni contrarie agli accorpamenti degli enti camerali contenuti nel d.m. Il Consiglio dei Ministri ha così deliberato di superare il blocco procedimentale attraverso il potere che gli riconosce l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, autorizzando il Ministro dello Sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale. Tale decreto è stato in seguito impugnato dalla Regione Valle d'Aosta davanti al Giudice dei conflitti e dalla Regione Piemonte (e da altre Camere di commercio oggetto di accorpamento) davanti al Tar Lazio. Quest'ultimo ha (ha, a sua volta, sollevato questioni di legittimità costituzionale sulla legge di delega per non aver previsto l'intesa sul decreto delegato, asserendo l'illegittimità derivata dello stesso decreto legislativo e a cascata, del d.m. di attuazione, questioni poi decise nei sensi della non fondatezza dalla Corte con la sent. n. 169 del 2020.

Le Regioni di norma si esprimono in posizione compatta rispetto agli orientamenti del Governo. In questo senso, i *cleavages* che percorrono le sedi della concertazione sono di natura territoriale piuttosto che politica, nel senso che le divisioni e le rivendicazioni che emergono attengono sempre a interessi (non delle comunità ma) degli enti territoriali, che filtrano le aspettative e gli interessi dei diversi territori, se necessario in funzione oppositiva rispetto alle scelte imposte dal centro, a prescindere dal colore politico della maggioranza di governo (Ruggiu 2011, 522 e ss.).

Le conferenze diventano la cassa di risonanza della posizione comune raggiunta nella Conferenza delle Regioni, posizione comune di cui si fa portavoce il Presidente di quest'ultimo organo. Non è un caso che, nel sistema delle conferenze, i lavori e le modalità di deliberazione siano improntati a criteri piuttosto flessibili, e che non sia mai stata avvertita l'esigenza di integrare gli scarni riferimenti alle modalità di deliberazione contenuti nel d.lgs. n. 281 del 1997. Anzi, può sostenersi che nel sistema delle conferenze *non si vota*, perché le deliberazioni e le posizioni comuni sono raggiunte in Conferenza dei Presidenti (la quale di norma si riunisce alla vigilia della Conferenza "verticale"), che invece conosce una regolamentazione analitica delle procedure di voto (art. 4 del Regolamento interno, sul punto Bin 2008, 455).

Se la Conferenza delle Regioni è il vero motore della concertazione regionale, non deve sorprendere il fenomeno della cd. *fuga dalle conferenze*, tendenza che vede le Regioni cercare una interlocuzione diretta con il Parlamento (attraverso audizioni del suo Presidente) o con il Governo, attraverso scambi informali con i singoli Ministri di volta in volta interessati, o concludere atti di raccordo con associazioni di rappresentanza, che vengono poi formalizzati in Conferenza Stato-Regioni (Bifulco, in *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'*, Documento conclusivo, 2016, 21).

### **3. I raccordi ai tempi del Covid-19**

Le tendenze appena passate in rassegna possono essere riscontrate anche nell'atteggiarsi dei raccordi durante l'emergenza epidemica, che hanno portato alla marginalizzazione del sistema delle conferenze a favore di interlocuzione binarie tra Stato e singole Regioni. Convocate solo quattro volte durante le fasi centrali dell'emergenza, le conferenze hanno di norma trattato questioni estranee alla gestione emergenziale (se si escludono i pareri resi sui d.l. nn. 18 e 19 del

2020, Di Cosimo-Menegus 2020, 198, nt. 55), recuperando una maggiore centralità solo a partire dalla cd. fase 2. A questa marginalizzazione, ha fatto da contrappeso il forte attivismo della Conferenza delle Regioni che, riunitasi più volte al mese, ha espresso articolate posizioni comuni sin dalla prima riunione successiva all'esplosione dell'emergenza (12 marzo 2020, suggerendo modifiche e integrazioni al primo d.l. recante misure di sostegno, d.l. n. 9 del 2020).

Quanto all'interlocuzione binaria tra Stato e Regioni, questa non si è svolta attraverso il disegno normativo delineato dal Codice della Protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018). Le cause della sua mancata attivazione sono dovute in parte alle caratteristiche del fenomeno emergenziale, in parte alle modalità di funzionamento dei raccordi secondo detta disciplina. In effetti, non può negarsi che i presupposti fattuali richiamati dalla disciplina sulla protezione civile non ricorrano nel caso di specie: l'emergenza sanitaria non è localizzata in una specifica area territoriale, riguardando – a causa del rapido propalarsi di un virus particolarmente aggressivo – l'intera collettività nazionale (Di Cosimo-Menegus 2020, 3); d'altronde, la fitta trama di raccordi posti dal Codice della protezione civile per affrontare le emergenze nazionali – conseguenza di un modello strutturato secondo lo schema della attrazione in sussidiarietà e dell'intreccio di competenze (sent. n. 246 del 2019) – avrebbe senz'altro rallentato l'intervento del Governo, pregiudicando le esigenze di celerità ed efficienza richieste all'azione amministrativa sull'intero territorio nazionale.

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

La “fuga” dai raccordi predisposti dal codice di protezione civile si è realizzata attraverso diversi passaggi, strettamente connessi al grado dell'emergenza e all'estensione dei poteri delle autorità regionali. Così – per ciò che concerne i poteri delle autonomie territoriali e i *raccordi verso l'alto* (cioè delle autorità periferiche nei confronti dello Stato, al momento dell'adozione dei relativi atti) –, nel momento più critico dell'emergenza il d.l. n. 6 del 2020 (poi abrogato dal d.l. n. 19 del 2020) ha riconosciuto ampi poteri alle autonomie territoriali, richiamando la possibilità, per Presidenti delle Regioni e dei sindaci, di esercitare i rispettivi poteri di ordinanza contingibili e urgenti assegnati per finalità sanitarie dall'art. 32 della legge 833 del 1978 e dall'art. 50 TUEL. Detto potere è da esercitare «nelle more» dell'adozione dei dpcm, secondo un'espressione che codifica un *criterio speciale di risoluzione delle antinomie normative*, nel senso di ritenere vigenti le norme poste dalle autorità periferiche *sino all'implicita abrogazione* generata dall'entrata in vigore di norme nazionali con esse incompatibili (Boggero 2020, 363). Questa «temporanea concorrenza» di fonti (Boggero 2020, 266) non riflette un criterio rigido di separazione di competenze ma una flessibile dinamica ispirata dal criterio di gerarchia, come emerge dall'obbligo di comunicazione delle ordinanze al Ministro salute nelle 24 ore successive (inserito al comma 2, art. 3, in fase di conversione del citato decreto-legge), obbligo da soddisfare a pena di perdita di efficacia delle misure. È ovvio che un obbligo siffatto, formulato nei termini di una *condizione risolutiva di efficacia*, non rappresenta un raccordo funzionale alla codecisione paritaria dell'atto ma, all'opposto, una forma *nuancée* di controllo.

Quanto invece ai *raccordi verso il basso*, rispetto cioè agli atti adottati dal centro, l'art. 3 afferma che i dpcm debbano essere adottati sentiti «i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della



Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale». Il successivo art. 3 del d.l. n. 19/2020 conferma questa previsione, restringendo però i margini di azione delle autorità periferiche: per un verso, consentendo alle Regioni di intervenire solo con ordinanze più restrittive in caso di situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, salve le attività strategiche per gli interessi nazionali e le attività produttive; per un altro, ribadendo che i sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze in contrasto con le misure statali (e regionali, attributo inserito a seguito della conversione). Lo stesso articolo contiene poi una precisazione importante nel terzo comma, in base al quale «le disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente». In questo modo, il d.l. si abilita espressamente quale *unica fonte sulla produzione abilitata a disciplinare le ordinanze contingibili*, derogando alle norme generali contenute nella legge sul servizio sanitario o nel TUEL.

Comunicazione preventiva quale condizione di efficacia dei provvedimenti periferici, concorrenza temporanea tra le fonti, consultazione preventiva per l'adozione degli atti statali sono le modalità di coordinamento che il legislatore nazionale ha individuato per affrontare l'emergenza. Esse integrano altrettante declinazioni "deboli" del principio cooperativo (Cosulich 2020, 2 e ss., Di Cosimo-Mengus 2020, 189) che hanno concorso a legittimare in via sussidiaria l'intervento statale, anche al netto delle competenze esclusive (la profilassi internazionale, ad esempio) o concorrenti (i principi fondamentali in materia di tutela della salute) che pure offrono copertura all'intervento statale. Nel giudizio sulla ordinanza della Regione Calabria che, contrariamente a quanto previsto dal d.l. n. 19 del 2020, ha allentato le misure restrittive, prevedendo la ripresa delle attività di ristorazione anche mediante servizio al tavolo, il TAR ha annoverato la leale collaborazione tra i principi violati dal provvedimento, evocandolo *a favore* dell'intervento statale e delineandone, in senso diverso da quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale, la funzione ascensionale (Tar Calabria, sent. n. 841/2020, su cui Salazar 2020).

#### **4. La necessaria funzione unificante dei raccordi**

L'emergenza Covid-19 ha dunque amplificato le tendenze che caratterizzavano luoghi e modi della concertazione territoriale. Stretto tra l'*administrative regionalism* degli esordi del sistema regionale e il *judicial regionalism* successivo alla riforma del Titolo V, l'assetto attuale dei raccordi sconta l'incompleta realizzazione di un *political regionalism*, che affidi a sedi politiche la rappresentazione degli interessi territoriali in funzione di decisioni *unitarie*. In assenza di raccordi adeguati, la leale collaborazione è un concetto *vuoto* o al più, come si è avuto modo di sostenere altrove (Caruso 2020, 357), una *metafora di un conflitto di competenze irrisolto*, un *topos* giurisprudenziale strumentale al riposizionamento del Giudice delle leggi, assiso al centro delle relazioni centro-periferia quasi fosse una "terza camera" giurisdizionale di compensazione delle istanze territoriali (Caruso 2020, 353).

È allora da ripensare la vocazione giurisdizionale di detto principio, anche alla luce delle sue origini storiche.

Implicitamente desumibile dalla Costituzione imperiale tedesca del 1871, esso aveva la funzione di promuovere la *integrazione politica* degli Stati federati nel Reich (Smend 1988, 248 e ss.), includendo la «irrazionalità della loro specificità storico-politica» nella «vita dell'impero» (Hesse 2014, 282-283). Si trattava, dunque di un principio costituzionale non giustiziabile (Barbera 1973, 194), funzionale a ridurre a unità una Costituzione, quale era quella del Reich, duale e pattizia.

In questo senso, è necessario riaffermare l'essenza del principio cooperativo come *metodo di governo*, abbandonando l'idea che questo sia un *legal principle* capace di assurgere ad autonomo parametro di legittimità costituzionale. Un metodo procedimentale a geometria variabile, dunque,

implicitamente ammesso dall'art. 5 Cost. là ove richiede che la legislazione adegui i propri metodi e principi alle esigenze dell'autonomia. Detto principio non dovrebbe però assumere un autonomo rilievo giurisdizionale, risultando giustiziabile in relazione alla competenza cui accede e all'oggetto disciplinato dal legislatore. Da simile principio, perciò, non sembra possibile trarre, in assenza di univoche disposizioni costituzionali, precisi obblighi giuridicamente sanzionati, a carico del legislatore, in grado di determinare la *fase* e il *momento* in cui il principio cooperativo deve essere attuato, il *tipo* di procedura concertativa da predisporre, l'*intensità* del coinvolgimento degli enti territoriali, il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione.

Se il principio di lealtà è metodo di governo di una comunità policentrica, esso deve anzitutto adempiere a una *fondamentale funzione unificante*: a tale funzione devono rispondere le sedi e i modi della concertazione interterritoriale, che della leale collaborazione sono riflessi istituzionali.

I raccordi devono mirare, quindi, alla costruzione pluralista dell'*unità politica*, e cioè a un processo dinamico di inserimento di valori o interessi specifici, localmente situati, entro un sostrato valoriale omogeneo a livello nazionale (Morrone 2018, 14 e ss.). A prescindere dalla forma di organizzazione del potere territoriale – ma a maggior ragione nell'ambito di uno Stato ancora oggi (non federale ma) regionale (Caruso 2020, pp. 325 e ss.) – le sedi della concertazione tra Stato e Regioni devono rispondere alla necessità di innestare le esigenze di differenziazione politico-territoriale entro un processo di unificazione politica volto a soddisfare *interessi generali* (Giannini 1979, 32). I raccordi devono rappresentare al centro gli interessi degli *enti territoriali* decentrati (e non, come spesso ambigualmente si sostiene, dei *territori*) in vista di scelte *condivise*, che cessano di essere frutto dell'eteronomia centralistica grazie al contributo degli enti territoriali a un *processo comune di decisione politica* (in termini simili, D'Atena 2015, 1), e cioè di una decisione che rifletta gli *interessi generali della comunità nazionale*. Non solo: in uno Stato retto dal principio democratico-rappresentativo, le sedi della concertazione devono garantire *trasparenza dei meccanismi decisionali*, *assunzione di responsabilità politica* dei livelli di governo, *innesto degli interessi territoriali negli indirizzi generali* espressi dal corpo elettorale.

#### **4.1. Ipotesi da evitare: ritorno alla settorializzazione e disarticolazione territoriale**

Tali ragioni devono indurre a guardare con sfavore il ritorno a una settorializzazione dei raccordi, secondo una strada percorsa, ad esempio, nei tentativi di introdurre il cd. federalismo fiscale e, successivamente, il regionalismo differenziato. Quanto al primo, si pensi ai modelli organizzativi introdotti dalla legge delega n. 42 del 2009, come la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale si sarebbe dovuta avvalere di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla Conferenza unificata, che avrebbe causato un innesto «organico» (Gianfrancesco 2018, 202) di una rappresentanza degli enti territoriali nell'organo parlamentare (da assorbire nella Commissione bicamerale integrata, in caso di attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001, Lupo 2018, 241), o come la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, organo «spuri[o] (...) dai molteplici interlocutori» (Gianfrancesco 2018, *ibidem*), istituito presso il MEF, che avrebbe dovuto svolgere le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente, per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dalla medesima legge di delega. Questi organismi, in parte superati dagli eventi, in parte abrogati (come nel caso della Commissione tecnica, dalla legge di stabilità del 2016), ripropongono quella settorializzazione e quella burocratizzazione dei raccordi che proprio il sistema delle conferenze ha storicamente tentato di superare. La stessa previsione, ad opera sempre della legge n. 42 del 2009 (poi compiutamente disciplinata dal d.lgs. n. 68 del 2011) della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ha accentuato i rischi di una specializzazione capace di spostare il baricentro decisionale dalle conferenze “generali”

(Gianfrancesco 2018, *ibidem*) a quelle di settore, riproponendo il processo di parcellizzazione settoriale che si pensava superato negli anni '90 dello scorso secolo.

Conclusioni simili valgono per i raccordi relativi al regionalismo differenziato, che, per come immaginato da alcune Regioni, avrebbe inaugurato un processo di devoluzione di competenze e funzioni capaci di elevare le leggi previste dall'art. 116 comma 3, Cost., a pseudostatuti di nuove Regioni speciali (Poggi 2020, VIII, Olivetti in *Indagine conoscitiva*, cit., 58).

Il procedimento di assegnazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» si svolge, per esplicita dizione della Costituzione, previa intesa tra la singola Regione e il Governo: le stesse bozze di intesa prevedono una interlocuzione «permanente» (secondo un modello simile a quello immaginato da Cecchetti 2002, 21) tra la singola Regione e il Governo, tramite dpcm che avrebbero dovuto istituire una Commissione paritetica Stato-Regione, composta di nove rappresentanti di nomina governativa (designati dal Ministro per gli Affari regionali) e di altrettanti indicati dalla Giunta regionale, con il compito di determinare, entro 120 giorni dalla sua istituzione, le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata.

Questa soluzione, che peraltro riecheggia l'esperienza delle Commissioni paritetiche per l'approvazione della normativa di attuazione degli Statuti speciali, fa parte di un processo ora accantonato a causa sia dell'indirizzo politico impresso dalla nuova maggioranza parlamentare nel settembre del 2019, sia dell'esplosione dell'emergenza sanitaria. Simile disegno presentava aspetti problematici per la particolare natura dell'interlocuzione tra Governo e singola Regione, che avrebbe escluso il punto di vista delle altre Regioni – e, più in generale, della comunità politica nazionale – dalle determinazioni degli esecutivi coinvolti nella trattativa.

Non è un caso che il ddl Boccia (mai depositato in Parlamento), recante una legge quadro sull'attuazione dell'art. 116 Cost., terzo comma, prevedesse il parere, sulle bozze di accordo, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia (da trasmettere entro 60 giorni a Governo e a Regioni interessate).

Al netto di simile previsione, e alla luce di quanto appena affermato, non pare possa condividersi l'ipotesi avanzata da parte della dottrina (Mangiameli 2017, 668, Toniatti 2017, 656-657), che ha sostenuto l'inemendabilità della legge che incorpora l'intesa sulla scorta di un'estensione, al procedimento di cui all'art. 116, terzo comma, del modello disegnato dall'art. 8 Cost. per le leggi regolanti i rapporti con le confessioni religiose. Simile prospettiva non è condivisibile: in primo luogo perché non è possibile vietare al Parlamento, unica sede capace di rappresentare unitariamente interessi generali (se si vuole, per la giurisprudenza costituzionale rilevante, Caruso, 2016, 12 e ss.), la modifica di un disegno di legge frutto di un accordo stipulato tra esecutivi. In secondo luogo, le autonomie sociali, di cui le confessioni religiose sono espressione, non possono essere assimilate alle autonomie territoriali. Non deve dimenticarsi come queste ultime rilevino, in Costituzione, anzitutto quale principio organizzativo, quale direttiva volta a disegnare una particolare modalità di organizzazione del potere pubblico. Vanno dunque sfumate quelle tesi che tendono ad elevare il pluralismo territoriale al rango del principio personalista, così confondendo, in un unico, ampio principio autonomista, la tutela della persona e le «esigenze dell'autonomia» di cui all'art. 5 Cost. (Gianfrancesco 2019, 293 e ss., Morelli 2018, 257 e ss., Ronchetti 2018, 286 e ss.) Non si può negare come, almeno nella cultura politica di parte dei Costituenti, vi fosse una qualche connessione tra la garanzia della persona e la tutela delle soggettività territoriali, quanto meno nel senso di concepire tutte le manifestazioni autonomistiche alla stregua di «rivendicazioni di libertà», di «tutte le libertà, anche degli enti locali come "società naturali"» (Ruini 1947, 13). Era questo un orientamento che accomunava il comunitarismo cattolico e l'autonomismo democratico delle sinistre non marxiste (Buzzacchi 2018, 214 e ss.) e trova una certa eco nella formula utilizzata dall'art. 5 Cost. («[I]a Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali») e in alcune, autorevoli ricostruzioni comunitarie dell'autonomia territoriale (Benvenuti 1975, 51 e ss., Berti 1975, 288 e ss.). Simili ricostruzioni si scontrano però con la diversa declinazione costituzionale dei due principi: un conto è, infatti, il riconoscimento della persona quale fondamento originario di legittimazione della piramide "rovesciata" dei poteri pubblici, secondo la nota metafora morotea cristallizzata nell'art. 2 Cost.; un altro è il principio autonomistico quale modalità derivata di organizzazione del potere pubblico di cui all'art. 5 Cost., concretizzatosi nella istituzionalizzazione delle Regioni per scelta costituente circa l'assetto dell'ordinamento repubblicano (Ruini 1947, 14, in prospettiva eminentemente centralistica, ricorda nella Relazione al Progetto di Costituzione all'Assemblea Plenaria che le Regioni sono create per «atto di sovranità dello

Stato»). Le letture dottrinali che mettono in connessione Regioni e diritti fondamentali, quasi che le prime trovino legittimazione nella realizzazione di pretese soggettive, muovono dal presupposto (non sempre esplicitato) secondo il quale i diritti e le autonomie – e non la Repubblica come soggetto politico e apparato istituzionale – stiano a fondamento dell'unità.

Della fondatezza di tale asserzione è lecito dubitare: il riconoscimento delle situazioni individuali e delle autonomie territoriali è, anzitutto, il risultato di un processo di unificazione politica (Barbera 2017, 17-18, Scaccia 2017, 53 e ss., se si vuole Caruso 2020, 345). Il collegamento tra principio personalista e autonomie territoriali non può servire a disarticolare l'assetto istituzionale della Repubblica, quasi che i diritti fondamentali o le autonomie territoriali rappresentino le condizioni *a priori*, la *Grundnorm* dell'ordinamento capace di orientare o prevalere, in ogni caso, sugli altri valori incorporati nella Carta costituzionale.

#### **4.2. Le prospettive: l'attuazione della commissione bicamerale per le questioni regionali e la costituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni**

Se i raccordi tra Stato e Regioni devono essere serventi alla costruzione dell'unità politica, è necessario colmare, *de iure condendo*, le lacune istituzionali che attualmente contraddistinguono l'assetto ordinamentale, riportando, nei *luoghi della decisione politica*, il confronto tra enti territoriali (Staiano 2014, 6). In questo senso, una possibile prospettiva potrebbe essere offerta dall'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2011 (Bifulco 2018, 217 e ss, Lupo 2018, 229 ss., Pajno 2018, 264 e ss.) che, secondo alcune letture, non lascerebbe alcuna discrezionalità al Parlamento, il quale *deve* (e non può) attuare il disposto contenuto nella legge di revisione (Lupo 2018, 233-234). Non vi è dubbio che, in assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari, come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, l'integrazione della Commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie territoriali potrebbe portare l'effetto di coinvolgere al centro le autonomie nell'ambito del procedimento legislativo, a mo' di contrappeso del sistema delle conferenze, pensato per l'attuazione amministrativa piuttosto che per la produzione normativa (in special modo, primaria). Peraltro, nonostante la recente indagine conoscitiva promossa dalla stessa Commissione bicamerale<sup>4</sup>, non vi sono progressi sull'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001. Il Parlamento sembra anzi andare in direzione opposta, nel senso di configurare la Commissione bicamerale quale sede stabile di consultazione delle autonomie territoriali (G. D'Amico 2017, 894), piuttosto che integrarne la composizione in vista di una partecipazione delle autonomie al processo di produzione legislativa.

La l. di conv n. 123 del 2017 del d.l. n. 91 del 2017 ha introdotto un art. 15-bis che ha sostituito il terzo comma dell'art. 52 della l. n. 62/1953 (la c.d. "legge Scelba"), relativo alla composizione e al funzionamento della menzionata Commissione. Detto articolo ha previsto che la Commissione possa «svolgere attività conoscitiva» e «altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali», previsione poi seguita dall'approvazione di un regolamento interno concernente le modalità di consultazione di tali rappresentanti.

Peraltro, il patto di maggioranza che ha portato all'approvazione della legge costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari prevede anche la sostituzione dell'inciso sulla composizione su «base regionale» del Senato con il riferimento alla elezione «circoscrizionale», con una modifica all'art. 57 Cost. attualmente oggetto di discussione in Parlamento (AC n. 2238). Nonostante l'inciso non abbia mai implicato un raccordo politico-istituzionale tra Stato e Regioni ma abbia assunto un

---

<sup>4</sup> V. Commissione bicamerale per le questioni regionali, Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, XVII leg., Doc. XVI-bis n. 11.

significato tecnico-elettorale di distribuzione dei seggi nazionali<sup>5</sup>, la sua eliminazione (insieme alla equiparazione del diritto di elettorato attivo, AS 1440) segna il tramonto di qualsiasi ipotesi di differenziazione tra le due Camere, uniformando la composizione delle Camere e rendendo “ancor più perfetto” l’assetto bicamerale. In questo contesto, che vede accentuare la funzione di rappresentanza politica delle Camere, appare inverosimile l’integrazione della Commissione bicamerale con soggetti incaricati di una qualche forma di rappresentanza istituzionale.

Restano poi sullo sfondo alcune perplessità rispetto all’attuazione del menzionato art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001: in primo luogo, al di là dei possibili aggravii al procedimento legislativo, che potrebbero esasperare la fuga dalla legge che già oggi caratterizza il meccanismo di produzione di norme primarie, resta da capire perché – come vuole la disposizione – il coinvolgimento della Commissione bicamerale dovrebbe riguardare solo le competenze concorrenti e l’art. 119 Cost. e non anche le competenze esclusive (Bin 2017, 794); inoltre si riproporrebbe il quesito, già evidenziato con riferimento all’introduzione del Comitato di rappresentanti dell’autonomia territoriale nella Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale (*supra*), dell’innesto di forme di rappresentanza istituzionale nella sede della rappresentanza politica. Resterebbe inoltre la questione della distinzione del peso del voto dei rappresentanti delle autonomie territoriali, per evitare di equiparare rappresentanti di enti tra loro irriducibili per funzioni e competenze (non a caso Lupo 2018, 240, propone di introdurre un voto ponderato per la componente “autonomistica”).

Sarebbe piuttosto auspicabile cogliere l’occasione del processo di riforma che si è aperto con la riduzione dei parlamentari per valorizzare le funzioni di indirizzo politico del Parlamento in seduta comune (Cheli 2020, Morrone 2020) e per costituzionalizzare la Conferenza delle Regioni, depurandola dalla presenza dello Stato. In questo modo, quella che oggi è la Conferenza Stato-Regioni verrebbe sottratta dalla funzione di organizzazione amministrativa statale e acquisterebbe tono costituzionale; ad essa dovrebbero essere assegnate sia funzioni consultive in ordine all’esercizio della funzione legislativa o all’eventuale attivazione della clausola di supremazia ad opera del Governo (qualcosa di simile è previsto ora dal ddl cost. AC 2422, firmatario Ceccanti), sia poteri di co-gestione (rispetto ad esempio, alle nomine di enti pubblici che toccano funzioni ed interessi dei territori regionali). In questo modo, verrebbe data dignità costituzionale a un organo di rappresentanza istituzionale che, rimanendo separato dal Parlamento - luogo dell’unitaria rappresentanza politica - eviterebbe confuse commistioni tra rappresentanza politica e rappresentanza degli enti territoriali all’interno dell’Assemblea rappresentativa. Inoltre, questa codificazione costituzionale rappresenterebbe, per un verso, la logica conclusione di una evoluzione istituzionale che, come si è visto *supra*, ha visto la Conferenza delle Regioni assumere, in via informale, un rilevante peso politico, e consentirebbe di confermare il sistema delle conferenze per i raccordi amministrativi, sistema al quale andrebbero apportati piccoli ritocchi (come, ad esempio, il conferimento della vice-presidenza a rotazione alle Regioni).

---

<sup>5</sup> Anche se non va dimenticato che proprio l’ambigua formulazione dell’art. 57 Cost. ha portato nel 1988 alla modifica del regolamento del Senato, che richiede il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali per tutti i disegni di legge che interessano le competenze delle Regioni o comunque inerenti all’attività legislativa o amministrativa regionale delle Regioni, da allegare alla relazione che la Commissione competente presenta all’Assemblea all’esito dell’istruttoria (art. 40, comma 9, reg. Senato).